

Tillaga til þingsályktunar

um Ríkisútvarpið sem almannaútvarp.

Flm.: Mördur Árnason, Bryndís Hlöðversdóttir, Jóhann Ársælsson,
Ásta R. Jóhannesdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Helgi Hjörvar.

Alþingi ályktar að fela menntamálaráðherra að skipa nefnd til að undirbúa löggjöf um Ríkisútvarpið sem sjálfstætt útvarp í almannabágu. Nefndin taki í störfum sínum mið af til-
mælum ráðherraráðs Evrópuráðsins til aðildarríkja, nr. R (96) 10, um að tryggja sjálfstæði
almannaútvarps, og samþykkt ráðherrafundar Evrópuráðsins í Prag 1994 um fjölmiðlun í lýð-
ræðissamfélagi.

Nefndin hafi að markmiði að Ríkisútvarpið sé sjálfstætt, hafið yfir flokkadrætti og óháð
flokkspólitískum afskiptum, en geri langtímasamninga við stjórnvöld um rekstrarfé og veitta
þjónustu.

Nefndina skipi einn fulltrúi frá hverjum þingflokki. Að auki skipi Starfsmannasamtök
Ríkisútvarpsins, Bláamannafélag Íslands, Bandalag íslenskra listamanna, félagsvísindadeild
Háskóla Íslands og félagsvísindadeild Háskólans á Akureyri sinn fulltrúann hvert. Mennta-
málaráðherra skipi formann nefndarinnar.

Nefndin leiti víðtæks samráðs um verkefni sitt, bæði við fulltrúa einstakra samfélagshópa
og á opnum fundum sem ætlaðir eru almenningsi. Menntamálaráðherra leggi niðurstöður
nefndarinnar fyrir Alþingi í formi skýrslu, frumvarpsdraga eða hvors tveggja eigi síðar en
1. október 2005.

Greinargerð.

Samfylkingin telur að á fjölmiðlasviði sé það hlutverk stjórnvalda að tryggja sem kostur
er að ætíð séu til staðar góðir fjölmiðlar sem uppfylli kröfur almennings um upplýsingu,
fræðslu og afþreyingu, að fjölmiðlun í landinu sé samofin menningu þjóðarinnar og menn-
ingararfi, og að fjölmiðlun sé eðlilegur hluti lýðræðislegrar framvindu í samfélaginu. Mikil-
vægt er að tjáningarfrelsið og réttur til upplýsinga sé tryggður með almennum leikreglum.
Þá verður að gæta þess að fjölbreytileg fjölmiðlafyrirtæki hafi svigrúm til blómlegs rekstrar.

Fjölmiðlar og lýðræði.

Síðasta vetur og fram á mitt sumar voru fjölmiðlar og starfsumhverfi þeirra mjög til
umræðu í íslensku samfélagi, ekki síst eftir að ríkisstjórnin ákvað að setja hin umdeildu fjöl-
miðlalög sem hún þorði þó að lokum ekki að leggja undir atkvæði almennings. Samfylkingin
lagði á síðasta þingi fram tvönn konar þingmál sem snerta fjölmiðla, annars vegar tvö þing-
mál um vernd heimildarmanna og hins vegar þingsályktunartillögu um gagnsæi og rit-
stjórnarlegt sjálfstæði. Jafnframt boðaði þingflokkur Samfylkingarinnar að von væri á fleiri
þingmálum í þessum málaflokki.

Samfylkingin telur að nú um stundir sé afar brýnt að ræða málefni fjölmiðlunar í landinu
sem lýðræðismál. Fjölmiðlum er ætlað að annast mikilsvert samskipta- og aðhaldshlutverk

í lýðræðisskipun nútímasamfélags og eru því oft nefndir *fjórða valdið*. Forseti Íslands orðaði þetta svo í yfirlýsingu sinni 2. júní sl.: „Fjölbreyttir og öflugir fjölmiðlar eru ásamt þrískiptingu ríkisvaldsins skilyrði fyrir því að lýðræðislegt þjóðfélag geti þrífist og þroskast.“ Þróun fjölmiðlunar á Íslandi undanfarna áratugi hefur vakið ýmsar spurningar um stöðu þeirra innan lýðræðisskipulagsins. Fáir harma veruleik flokksmiðlanna sem hér réðu ríkjum mestalla síðustu öld, en á hinn bóginn hefur það sýnt sig að markaðssjónarmið ein saman eru ekki gott leiðarhnoða við fjölmiðlun þegar miðað er við eðlilegar kröfur um þjónustu við almenn- ing og lýðræðislega stjórnarhætti. Þá hafa kviknað áhyggjur af eignarhaldi fjölmiðla síðan flokksmiðlana leið, einkum vegna þess hver áhrif samþjöppun eignarhalds kann að hafa á lýðræðishlutverk fjölmiðlanna.

Ríkisútvarpið – almannaútvarp Íslendinga.

Í undanfarinni umræðu um fjölmiðla, starfsumhverfi þeirra og lagaramma hefur Samfylkingin lagt höfuðáherslu á að tryggja öflugt og óháð almannaútvarp á Íslandi. Til þess vill flokkurinn styrkja rekstrargrundvöll Ríkisútvarpsins, skapa því forsendur til sjálfstæðis í starfi og gefa því svigrúm til nauðsynlegrar sérstöðu í dagskrárframboði. Ríkisútvarpið á að standa í fylkingarbrjósti á íslenskum ljósvakavettvangi sem miðstöð menningarmiðlunar, fræðslu og lýðræðislegrar umfjöllunar.

Þetta starf er brýnt að hefja sem allra fyrst. Lagarammi og reglur um starfshætti Ríkisútvarpsins eru enn með sama sniði og áður en einkaleyfi þess var afnumið árið 1985. Fjárhagur þess hefur þrengst verulega þegar miðað er við auknar kröfur og þarfir, og hefur það m.a. leitt Ríkisútvarpið til harðrar samkeppni við markaðsstöðvarnar um auglýsingar og kostun. Sú samkeppni hefur dregið úr sérstöðu Ríkisútvarpsins í framboði dagskrár.

Þá hefur einn stjórnmalaflokkanna, Sjálfstæðisflokkurinn, lagt á það kapp síðustu tvo áratugi að koma flokksmönnum sínum í sem flestar lykilstöður innan Ríkisútvarpsins og ráða þar dagskrá í veigamiklum atriðum. Flokkurinn hefur haft yfirstjórn Ríkisútvarpsins með höndum í menntamálaráðuneytinu og innan meiri hluta útvarpsráðs í 16 ár af þeim 19 sem liðin eru frá upphafi nútímans í útvarpsmálum á Íslandi 1985. Tök flokksins á Ríkisútvarpinu hafa dregið úr faglegum styrk þess, veiklað vinnuanda innan Ríkisútvarpsins og dregið úr trausti almennings í garð þess. Til að Ríkisútvarpið geti gegnt hlutverki sínu sem almannaútvarp þarf þessu ástandi að linna.

Það sjónarmið að brynasta verkefni í fjölmiðlamálum sé að efla og treysta Ríkisútvarpið sem sjálfstætt almannaútvarp nýtur víðtæks stuðnings. Þrátt fyrir þá þróun sem lýst er að framan lítur yfirgnæfandi meiri hluti þjóðarinnar enn svo á að Ríkisútvarpið sé einhver dýr- mætasta sameign þjóðarinnar og treystir því betur til frétta og fróðleiks en öllum öðrum fjöl- miðlum. Þar skiptir einnig máli að í 74 ár hefur Ríkisútvarpið verið áhrifarík menningar- og uppeldisstofnun, hjálparhella í atvinnulífi til sjávar og sveita og miðill fyrir lýðræðisumræðu og afþreyingu. Staða Ríkisútvarpsins sem almannaútvarps á Íslandi á liðinni öld var svo sterk að ekki verður víða til jafnað í Evrópu. Eðlilegt er þó að líta á almannaútvarp sem þátt í al- þjóðlegum – einkum evrópskum – menningarvef, og læra af þróun þess í ríkjum sem hliðstæð geta talist að samfélagsgerð og menningu.

Ýmis rök hníga að því að til að tryggja fjölmiðlafjölbreytni og leysa vanda sem fylgir eignasamþjöppun hjá markaðsmiðlum sé skynsamlegast að efla almannaútvarpið og marka því skýrt hlutverk í fjölmiðlun hverrar þjóðar eða menningarsvæðis. Í „Greinargerð nefndar menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi“ frá því í apríl er bent á að eitt af meginatriðum tilmæla Evrópuráðsins nr. R (99) 1 um fjölbreytni í fjölmiðlum sé að aðildar- ríkin „viðhaldi almenningsútvarpi (public service) og skapi slíkum fyrirtækjum tækifæri og

svigrúm til að þróast og til að nýta sér þær nýjungar og möguleika sem felast í bættri fjar-skipta- og útvarpstækni“. Í tilmælunum er einnig rætt um leiðir til að auka áhrif almennings á innihald dagskrárefnis í almannaútvarpi, um leiðir til að tryggja viðeigandi og örugga fjármögnun þess, og um flutningsskyldu veitufyrirtækja (e. „must-carry“), bæði stafrænna og annarra (þskj. 1525 á síðasta löggjafarþingi).

Athyglisvert er að í umfjöllun höfunda fyrrnefndrar greinargerðar um leiðir sem til greina komi er það fyrsta tillaga nefndarinnar að treysta stöðu Ríkisútvarpsins. Nefndin gerir ráð fyrir því að þessi leið geti komið til greina ein saman við það verkefni sem nefndin hafði til athugunar. Nefndarmenn telja enn fremur að sé þessi leið farin þurfi ekki beina reglusetningu um aðra miðla en Ríkisútvarpið og að hægt sé að fara hana án verulegra breytinga á gildandi lögum:

Nefndin leggur fyrst til að hugað verði að stöðu Ríkisútvarpsins, með það að markmiði að tryggja því trausta stöðu til frambúðar á markaði fyrir hljóðvarp og sjónvarp. Ástæðan fyrir því að þetta er nefnt fyrst er að sú leið felur ekki í sér neina beina íhlutun í málefni einkamarkaðar fyrir fjölmiðla, þótt sterkt ríkisútvarp þrengi auðvitað svigrúm einkaaðila til vaxtar á sama markaði. Trygg staða og umtalsverð hlutdeild Ríkisútvarpsins á markaði fyrir hljóðvarp og sjónvarp er þannig til þess fallin að nokkru leyti að hafa samsvarandi áhrif og beinar takmarkanir á eignarhaldi þar sem vaxtarmöguleikum einkafyrirtækja í útvarpsrekstri eru settar skorður og dregið úr líkum á því að einn aðili nái slíkri stærð á markaði að ógnað verði markmiðinu um fjölbreytni í fjölmiðlun.

Nefndarmenn deila því almenna viðhorfi að takmarka beri afskipti ríkisins af fyrirtækjarekstri og atvinnustarfsemi sem einkaaðilar geta sinnt. Engu að síður telur nefndin eðlilegt að leggja til að hugað verði að því að tryggja stöðu Ríkisútvarpsins sem almenningsútvarps. Ýmis rök má færa fram því til stuðnings. a) Í fyrsta lagi má vísa til framangreindra tilmæla Evrópuráðsins R (99) 1 þar sem mælt er með því að þessi leið sé farin. b) Í öðru lagi er bent á þetta sem æskilega leið til að tryggja þá hagsmuni sem felast í pólitískri og menningarlegri fjölbreytni í lýðfrjálsu þjóðfélagi og þar með til að mæta skyldum ríkisins í þessum efnum. Er bent á að því er gjarnan haldið fram að einkareknir fjölmiðlar hafi tillheingingu til að vera mun einsleitari í dagskrá en almenningsútvarp til að mæta kröfum þorra neytenda um skemmtun og léttu afþreyingu. Slíkt efni verði þá jafnvel uppistaðan í dagskrá miðils, gjarnan á kostnað upplýstrar og málefnalegar umræðu um mikilvæg samfélagsleg málefni, einkum þeirra miðla sem byggja rekstur sinn á auglýsingum og kostun. c) Í þriðja lagi má benda á að yrði **þessi leið ein fyrir valinu fæli hún ekki í sér neina beina reglusetningu sem beindist gegn einkareknum fjölmiðlum**. Hún samræmist þar með að því leyti vel meginreglum um frelsi markaðarins, að öðru leyti en því að almenningsútvarpi yrði tryggður hluti markaðarins en einkaaðilar skipti honum að öðru leyti á milli sín í frjálsri samkeppni. d) Í fjórða lagi sýnist vera hægt að hringa slíkum áformum í framkvæmd **að mestu án breytinga á gildandi lögum**. (Leturbr. flm.)

Höfundar McKinsey-skýrslunnar svokölluðu frá 1999, *Ríkisútvarp um allan heim*, sem gerð var á vegum BBC, segja í 2. kafla að ríkisvaldið hafi einkum tvær aðferðir til að hafa áhrif á þróun fjölmiðlunar á ljósvakavettvangi. Önnur aðferðin sé að setja ítarlegar reglur, hin að standa fyrir almannaútvarpi. Þeir benda á að í Bandaríkjunum sé almannaútvarpið (PBS) þróttlitið og búi við misjöfn kjör af hálfu stjórnvalda, en þar sé á hinn bóginn mjög treyst á margvíslega reglusetningu. Í flestum Evrópuríkjum sé almenn reglusetning aftur á móti mun minni því þar gegni öflugt almannaútvarp víða forustuhlutverki á ljósvakavettvangi. „Ef ríkisútvarpið er sterkt, með vandaða dagskrá og verulega áhorfshlutdeild getur það

haft mikil áhrif til að móta útvarpsumhverfið. Ef það er veikt er hættu á að einkaútlitun ráði umhverfinu, til hagsbóta fyrir hluthafana en oft til skaða fyrir heildarumfang og gæði útvarpsmarkaðarins.“ Þessum kafla McKinsey-skýrslunnar lýkur svo:

Niðurstaðan er sú, að þótt hægt sé með reglum að þvinga einkastöðvar til að hafa nokkra vandaða þætti í dagskrá sinni (yfirleitt ekki á besta tíma), er það hættan á að missa áhorfendur yfir til ríkisútvarpsins sem knýr einkastöðvarnar til að gera vandaða þætti sem eru vinsælir og aðgengilegir.

Ríkisvald sem styður ríkisútvarp og hvetur það til að ná miklu áhorfi, nýtir eiginleika markaðarins til að fá betri afurðir – betri dagskrá hjá öllum útvarpsfyrirtækjum.

Flutningsmenn telja í þessu ljósi eðlilegt að störf á vegum löggjafans og annarra stjórnvalda að fjölmiðlamálum hefjist með ítarlegri athugun á því hvernig staðið er að almannaútlitun á Íslandi og hverjar séu æskilegastar breytingar í rekstri og starfsháttum Ríkisútvarpsins.

Ríkisútvarp – Þjóðarútvarp – almannaútlitun.

Flutningsmenn hafa kosið að nota orðið *almannaútlitun* um það hugtak sem hér er um að ræða. Einnig hefur um þetta verið notað orðið *þjóðarútvarp*, en það hefur þann galla að orðsins hljóðan gerir varla ráð fyrir fleiri en einni slíkri útvarpsstöð í hverju þjóðríki. Ekkert útlitun í sjálfu sér að rekið sé fleira en eitt almannaútlitun í hverju þjóðríki eða hverju menningarsvæði. Orðið *ríkisútvarp*, sem auðvitað er dregið af nafni íslenska almannaútlitunins, er einnig óheppilegt þar sem af því leiðir að eignarhald og yfirráð séu ríkisins, en það á ekki endilega við um almannaútlitun. Þá hefur það orð nú annan keim en ætla má að verið hafi við stofnun íslensks þjóðarútvarps árið 1930, aðeins tólf árum eftir að aftur varð til á Íslandi fullvalda ríki.

Í Prag-samþykktinni frá 1994 er að finna mikilvæga skilgreiningu á almannaútlitun. Þar segir (lausl. þýð. flm.) að almannaútlitun skuli

- mynda með dagskrá sinni sameiginlega viðmiðun allrar þjóðarinnar, vinna að félagslegri samstöðu og þátttöku allra einstaklinga, hópa og byggðarlaga í samfélaginu; sérstaklega skal þar hafnað allri menningarlegri, kynbundinni, kynþáttar- eða trúarlegri mismunun og félagslegum aðskilnaði í hvaða mynd sem er;
- skapa vettvang almennrar umræðu þar sem fram komi svo fjölbreytilegar skoðanir og sjónarmið sem unnt er;
- annast hlutlægan og óháðan flutning upplýsinga, fréttu og fréttaskýringa;
- bjóða fram margbreytilegt dagskrárefni sem einkennist af fjölhyggju (plúralisma) og hugmyndaauðgi;
- miða í dagskrá og þjónustu við almennan áhuga en taka einnig tillit til þarfa minnihlutahópa;
- endurspeglu ólíka heimspekilega afstöðu og trúarviðhorf í samfélagi sínu í því augnamiði að auka gagnkvæman skilning og umburðarlyndi, og hvetja til eðlilegra samskipta í samfélagi fjölmenningar og margvíslegra kynþátta;
- stuðla með dagskrá sinni að því að betur og víðar sé metinn fjölbreytileiki hins þjóðlega og hins evrópska menningararfs;
- tryggja að umtalsverður hluti dagskrárefnis sé frumframleiddur, sérstaklega kvikmyndir, sjónvarpsleikrit og annað listrænt efni, og gera sér grein fyrir nauðsyn þess að nýta sjálfstæða framleiðendur og starfa með kvikmyndageiranum;
- fjölga dagskrárkostum hlustenda og áhorfenda með því að hafa í boði efni sem alla jafna stendur ekki til boða á markaðsstöðvunum.

Samkvæmt þessu ræðst það af hlutverki því sem útvarpsstöð gegnir hvort hún telst almannaútvarp. Það ræðst fyrst og fremst af dagskrárlegum þáttum, en ekki af eignarhaldi eða stjórnarháttum. Þetta sést enn betur í þeim kafla samþykktarinnar sem fjallar um fjármögnun almannaútvarps. Þar skuldbinda aðildarríkin sig til að tryggja fjárhagslega undirstöðu fyrirtækja eða stofnana sem reka almannaútvarp, t.d. með afnotagjöldum, styrkjum úr almannasjóðum, leyfi til auglýsinga og kostunar o.s.frv., en í samþykktinni felst engin krafa um að slíkt útvarp skuli vera hefðbundin ríkisstofnun eða í opinberri eigu.

Hér er hollt að staldra við og gagnálykta. Þar sem það er komið undir því hvernig fyrirtækið rækir hlutverk sitt hvort það telst almannaútvarp er ekki gefið að útvarpsstöð sem ríkið á og rekur sé almannaútvarp. Það hefur raunar verið reyndin um ýmsar útvarpsstöðvar, fornar og nýjar, þótt þær séu í ríkisrekstri. Útvarp í alræðisríki getur þannig varla talist almannaútvarp þar sem það uppfyllir ekki ýmis þau skilyrði um hlutlægni og fjölbreytileika sem talin eru að framan, ekki heldur opinber útvarpsstöð sem knúin hefur verið til grimmilegrar auglýsingasamkeppni við markaðsstöðvarnar með þeim afleiðingum að dagskrárstefna hennar og rekstrarmarkmið draga dóm af markaðsstöðvunum, t.d. RAI á Ítalíu (sjá McKinsey-skýrsluna).

Til eru aðrar skilgreiningar almannaútvarps, t.d. skilgreining breska útvarpsrannsóknarráðsins (sjá *Skýrslu starfshóps um endurskoðun á útvarpslögum* frá 1996, bls. 3), en þær eru keimlíkar. Breska ráðið segir í stuttu máli að almannaútvarp verði að ná til allra landsmanna, þurfi að byggjast á almennum viðhorfum og áhugamálum en taka tillit til minnihlutahópa, að slíkt útvarp eigi að leggja rækt við þjóðerni og þjóðarsál, að dagskrá slíkrar stöðvar þurfi að miðast við gæði umfram áhorfslíkur, og að almannaútvarpið verði að fá fjármagn sitt frá notendunum, þ.e. ekki fyrst og fremst frá auglýsendum. Þá leggja Bretarnir áherslu á að almannaútvarp sé óháð viðskipta- og stjórnmalahagsmunum og að starfsmenn njóti ritstjórnarlegs sjálfstæðis.

Íslenskar aðstæður eru alltaf sérstakar vegna fólksfjöldans. Leiða má rök að því að vegna framleiðslukostnaðar, einkum í sjónvarpi, sé það hlutverk almannaútvarps enn mikilvægara hér en í grannlöndum að standa að framleiðslu innlends dagskrárefnis.

Tilmæli Evrópuráðsins um sjálfstæði almannaútvarps.

Flutningsmenn leggja til að stjórn málaöfl, fræðimenn og helstu haghafar á fjölmiðlavettvangi hefji umbótastörf fyrir Ríkisútvarpið með því að kanna starfsemi þess og stjórnskipulega stöðu í ljósi tilmæla Evrópuráðsins um sjálfstæði almannaútvarps, nr. R (96) 10. Þótt Íslendingar séu aðilar að tilmælum Evrópuráðsins á fjölmiðlasviði var það varla fyrr en í fyrravetur sem sá viðmiðunarrámi komst til umræðu hérlendis, fyrst með þingsályktunartillögu Samfylkingarinnar um gagnsæi og ritstjórnarlegt sjálfstæði í fjölmiðlun og síðan með skýrslu fjölmiðlanefndar á vegum ríkisstjórnarinnar. Hluti deilnanna um frægt fjölmiðlafrumvarp forsætisráðherra frá í vor stóð einmitt um það hvernig það samrýmdist þeim tilmælum sem það taldist vera byggt á. Raunar má marka áhrif hérlendis frá fjölmiðlatilmælum Evrópuráðsins af því að þau eru fæst til á íslensku. Sá texti tilmælanna frá 1996 sem fylgir þessu frumvarpi er þannig frumþýðing þeirra á íslensku, gerð að beiðni flutningsmanna á vegum nefndasviðs Alþingis.

Í þeirri skilgreiningu almannaútvarps sem rakin er að framan er lögð þung áhersla á að almannaútvarp verði að vera óháð stjórn mála- og viðskiptahagsmunum. Í gagnrýni á starf og rekstur Ríkisútvarpsins að undanfögnu hefur þessi þáttur einnig verið áberandi. Nauðsyn þess að almannaútvarp sé sjálfstætt leiðir beint af hlutverki þess og dagskrárstefnu en tengist á hinn bóginn bæði stjórnarháttum þess og fyrirkomulagi fjármögnunar. Því er skynsamlegt

að freista þess að ná breiðri samstöðu með því að hefja vinnuna á þessum slóðum og bera almannautvarp okkar, Ríkisútvarpið, við þau tilmæli sem íslensk stjórnvöld hafa samþykkt og þar með skuldbundið sig til að fara eftir, þótt aðildarríki séu að vísu ekki skyld að lögum að fara eftir tilmælum Evrópuráðsins.

Páll Þórhallsson, lögfræðingur í fjölmiðladeild Evrópuráðsins, fjallar um almannautvarp á Íslandi í ljósi tilmællanna frá 1996 í Morgunblaðsgrein hans 2. maí í vor, „Helgar tilgangurinn meðalið?“ Páll kemst m.a. að þeirri niðurstöðu að nokkuð skorti á sjálfstæði Ríkisútvarpsins: „Kemur þar sjálfsgagt margt til. Eitt af því er að ríkisstjórnarmeirihluti hverju sinni skipar meirihluta útvarpsráðs á meðan víðast hvar erlendis (...) hefur verið fundið fyrirkomulag sem tryggir að slík ráð gæti almannahagsmuna en ekki hagsmuna ríkisstjórnar eða stjórnarflokka. Það þætti t.d. ekki góð latína á Evrópuvettvangi að pólitískt skipað útvarpsráð fjallaði um umsóknir um stöður fréttamanna.“ Flutningsmenn taka undir þetta álit Páls Þórhallssonar. Ljóst er – þótt ekki kæmi annað til en þessi lýðræðisrök – að útvarpsráð verður að leggja niður í núverandi mynd eða breyta í grundvallaratriðum starfsháttum þess og mönnun. Það eitt og sér dugar þó skammt ef menntamálaráðherra skipar áfram æðsta mann Ríkisútvarpsins og þrjá framkvæmdastjóra án nokkurrar samráðsskyldu eða hæfniskröfu. Slíkum flokkspólitískum áhrifum þarf einnig að létta af Ríkisútvarpinu.

Þegar kemur að sjálfstæði almannautvarps, hér Ríkisútvarpsins, ber einnig að gæta að öðrum þáttum en lagabókstafnum einum. Í tilviki Ríkisútvarpsins þarf að athuga sérstaklega óbein pólitísk áhrif sem fylgja regluramma um útvarpsstjóra og útvarpsráð, m.a. í ljósi þess að starfsmenn hafa sáralítill áhrif á stjórn og rekstur Ríkisútvarpsins. Í stuttu máli á Ríkisútvarpið ekki að vera ríkisstjórnarútvarp heldur almannautvarp.

Einnig þarf að athuga hver áhrif þátttaka Ríkisútvarpsins á auglýsinga- og kostunarmarkaði hefur á sjálfstæði Ríkisútvarpsins og á ritstjórnarlegt sjálfstæði einstakra starfsmanna og starfseininga innan þess. Rétt er að minna á að slík markaðsstörf eru í eðli sínu ólík starfsemi almannautvarps þar sem markmið auglýsingautvarps er sá ágóði sem fæst við að bjóða auglýsendum og kostendum sem bestan aðgang að áhorfendum eða hlustendum, annaðhvort að sérstökum markhópum eða sem mestum fjölda, samanber sífellt kapphlaup stöðvanna um áhorfshlutfall.

Heildarstefna um almannautvarpið RÚV.

Samfylkingin telur að stjórnvöldum beri að móta heildarstefnu um almannautvarp á Íslandi. Þar þarf að marka Ríkisútvarpinu ramma með hliðsjón af hlutverki þess á fjölmiðlavettvangi. Æskilegt er að víðtæk sátt náist um slíka stefnu, meðal þjóðarinnar og meðal stjórnmalaflokkanna. Máli skiptir að starfsmenn Ríkisútvarpsins séu með í ráðum við mótun slíkrar stefnu og að hún njóti almenns skilnings í stétt fjölmiðlamanna og að ljóst sé hvaða viðhorf forustumenn í öðrum fjölmiðlafyrirtækjum hafa til hennar.

Mikilvægt er að hefja slíka stefnuvinnu á aðalatriðum en láta umræðuna ekki hafna í einstökum útfærslumálum, svo sem rásafjöldi Ríkisútvarpsins, staðarvali svæðisstöðva, húsnaðisfyrirkomulagi o.s.frv. Þegar fjallað er um framtíð Ríkisútvarpsins sem almannautvarps virðast þrjú þættir veða þyngst. Þeir eru dagskrárstefna, fjármögnun og stjórnarhættir. Þegar gengið er til samráðs er skynsamlegt að allir aðilar leggi fram hugmyndir sínar og viðhorf og taki síðan framlagi annarra fordómalaust. Þess vegna er eðlilegt að rekja hér helstu sjónarmið Samfylkingarinnar í þessum efnum og gera grein fyrir hugmyndum sem flutningsmenn telja skylt að athuga.

Dagskrárstefna.

Dagskrárstefna Ríkisútvarpsins hlýtur að miðast við þarfir Íslendinga á ljósvakavettvangi í heild. Leiðarljós hennar eiga að vera íslenskt samfélag, menning heima og heiman, lýðræðisleg umræða, fræðsla og stöðugt upplýsingastreymi. Skemmtun og afþreying eru hér að sjálfsögðu ekki undanskilin. Flutningsmenn telja leiðbeiningar Evrópuráðstilmælanna frá 1996 og Prag-samþykktarinnar 1994 að þessu leyti til fyrirmyndar.

Leggja verður áherslu á forystuhlutverk Ríkisútvarpsins á ljósvakavettvangi. Það á að líta á sig sem fyrirmynd annarra stöðva, ekki einungis keppinaut, einkum við innlenda dagskrárgerð.

Ríkisútvarpið á að stefna að sem nánastri samvinnu við sjálfstæða framleiðendur útvarpsfnis og vera skjól fyrir sprotafyrirbæri í menningarefnum og lýðræðisumræðu, ekki síst þau sem tengjast ungu fólki.

Ríkisútvarpið verður að vera óháð stjórn mála- og viðskiptahagsmunum, og starfsmenn þess verða að búa við ritstjórnarlegt sjálfstæði sem m.a. tryggir óttalausa umfjöllun um menn og málefni á vettvangi stjórn mála og atvinnulífs.

Fjármögnun – afnotagjöld og aðrar leiðir.

Fjármögnun Ríkisútvarpsins sem almannaútvarps þarf að vera þannig að a) Ríkisútvarpið hafi burði til að vera í forustu á ljósvakamarkaði, b) sjálfstæði þess sé tryggt, bæði gagnvart ríkisvaldi og markaðsvaldi, c) tekjur þess séu traustar og stöðugar til langs tíma, d) um fyrirkomulagið sé þökkalegur friður, bæði meðal almennings og af hálfu markaðsstöðvanna. Að auki er æskilegt að fyrirkomulagið sé sem skilvirkast og útlátaminnst.

Frá upphafi hafa afnotagjöld svokölluð verið megintekjustofn Ríkisútvarpsins. Það fyrirkomulag hefur haft marga kosti fyrir Ríkisútvarpið. Þar má nefna að afnotagjöldin hafa séð því fyrir nokkuð tryggum og jöfnum tekjum. Þá er bent á að afnotagjöldin tengi Ríkisútvarpið við hlustendur og áhorfendur og dragi úr hættu á að ríkisstjórn eða Alþingi hafi áhrif á starfsemi þess með beinum eða óbeinum hótunum um ónóga fjármögnun. Á síðari árum, einkum eftir tilkomu markaðsstöðvanna, hefur afnotagjaldaleiðin verið gagnrýnd verulega. Sumir tala um óæskilega skylduáskrift, og aðrir benda á að þessi innheimtustarfsemi verði sífellt snúnari tæknilega þar sem útvarpssendingar nást brátt um ýmis önnur tæki en hin fornfrægu viðtæki. Þá er innheimtukerfið dýrt, og hefur einnig verið gagnrýnt fyrir óviðfelldin vinnubrögð. Enn má benda á að þótt Alþingi ákveði ekki afnotagjald er það menntamálaráðherra sem heimilar hækkunir á því og getur þannig haft ráð Ríkisútvarpsins í hendi sér. Ráðherranum getur einnig verið vorkunn; þar sem ekki er kveðið á um eðlilega fylgni við verðlag getur ákvörðun ráðherrans haft bein áhrif á verðlag og verið pólitískt erfið af almennum ástæðum þótt ráðherrann sé allur af vilja gerður gagnvart Ríkisútvarpinu.

Engin ein fjármögnunarleið getur leyst afnotagjöldin af hólmi þannig að kostum þeirra sé haldið og bætt úr göllunum. Eftirfarandi leiðir hafa helstar verið nefndar:

- *Fjárveitingar á fjárlögum.* Til að verja sjálfstæði Ríkisútvarpsins gagnvart fjárveitingavaldinu mætti byggja á þjónustusamningum og rammafjárveitingum til langs tíma, t.d. 7–10 ára í senn.
- *Nefskattur.* Allir borga hann óháð „afnotum“ en þá borga allir jafnmikið, óháð tekjum, og koma þyrfti í veg fyrir að t.d. unglingsfjölskyldur borguðu margfalt. Hætt er við að þessari leið fylgdu fljótt einhvers konar afsláttarkerfi eða tekjutenging með tilheyrandi jaðarskattsáhrifum.
- *Auglýsingaskattur.* Dragi úr sókn Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkað mætti hugsa sér „í staðinn“-gjald sem legðist á auglýsingar og rynni til Ríkisútvarpsins.

- *Rásargjald.* Til greina kemur að taka upp auðlindagjald af útvarpsrásum og væri þá eðlilegt að það yrði einn tekjustofna Ríkisútvarpsins, enda drægi það úr sókn á auglýsingamið markaðsstöðvanna sem önnuðust gjaldheimtuna.
- *Útvarpsgjald á húsnæði.* Hugmyndir hafa verið uppi (sjá t.d. Skýrslu starfshóps menntamálaráðherra frá 1996) um húsnæðisskatt sem hugsanlega fjármögnunarleið fyrir Ríkisútvarpið, annaðhvort á fermetra íbúða eða bæði á íbúðir og atvinnuhúsnæði. Þá hafa heyrst hugmyndir um að Ríkisútvarpið verði fjármagnað með gjaldi sem tengist rafmagnsneyslu á heimilum og er innheimt á rafmagnsreikningi. Ef farin væri slík leið þyrfti auðvitað að leiðrétta vegna húshitunar, en fleiri leiðir af þessu tagi kynnu að vera færar, sbr. t.d. innheimtu ýmissa gjalda með lögbundinni brunatryggingu fasteigna.

Fjármögnun – auglýsingar og kostun.

Hvort sem ein þessara leiða er valin, látið sitja við einhvers konar afnotagjald eða valin blanda af leiðum skiptir langmestu máli fyrir sjálfstæði og viðgang Ríkisútvarpsins sem almannaútvarps að hve miklu leyti því er stefnt á markað auglýsinga og kostunar. Flutningsmenn telja að í framtíðinni eigi að draga verulega úr því hlutfalli tekna Ríkisútvarpsins sem aflað er með auglýsingum og kostun. Fyrir því eru tvenns konar höfuðrök. Annars vegar er markaðsstarf af því tagi eins og að framan segir eðlisólíkt hlutverki almannaútvarps. Viðurkennt er (sjá t.d. McKinsey-skýrsluna) að sé almannaútvarp háð slíkum tekjum og þar af leiðandi samkeppni er hætt við að það komi niður á dagskrárframboði þess, þannig að hlutur eiginlegs efnis almannaútvarps minnki með grimmari sókn í hátt áhorfshlutfall og tekjuvænlega markhópa. Hins vegar er hið almenna sjónarmið, að opinber þátttaka í samkeppni í atvinnulífinu sé ekki æskileg, og sé slík þátttaka talin nauðsynlegt eigi að búa svo um hnútana að hún raski sem minnst möguleikum annarra fyrirtækja á markaðnum. Því er eðlilegt að almannaútvarp á vegum ríkisvaldsins eða með stuðningi þess taki ekki af öllum kröftum þátt í samkeppni markaðsstöðvanna á sviði auglýsinga og kostunar. Engin nauð rekur menn þó til að hætta með öllu auglýsingum eða kostun í Ríkisútvarpinu, hvað þá sígildum tilkynningum á hljóðvarpsrásunum. Vel má með ýmsum leiðum lækka hlutfall slíkra tekna í áföngum, t.d. samfara sumum þeim tekjukostum sem nefndir eru að framan. Þær leiðir eru t.d. að kveða á um hundraðshluta auglýsinga- og kostunartekna í heildartekjum (t.d. 10–15%), að takmarka auglýsingatíma og gera þá hverja auglýsingu dýrari, eða að taka aðeins við ákveðnum tegundum auglýsinga. Til greina kemur einnig að breyta skilgreiningu á kostun til að vernda sem best dagskrárlegt sjálfstæði.

Stjórnarhættir.

Stjórnarhættir Ríkisútvarpsins stinga í augu þegar íslenskt almannaútvarp er borið við leiðbeiningar Evrópuráðsins um slíka starfsemi. Ráðherra skipar útvarpsstjóra og þrjá framkvæmdastjóra að eigin vild. Útvarpsráð er skipað í samræmi við valdahlutföll á Alþingi, og er sérstaklega áskilið að það skuli endurnýjað strax eftir þingkosningar. Starfsmenn hafa nær engin ítök í stjórnun Ríkisútvarpsins. Þá er verkaskipting hinna þingkjörnu, hinna ráðherra-skipuðu og verkstjóra úr hópi almennra starfsmanna bæði óskýr og ruglingsleg, og raunar talsvert önnur í framkvæmd en lögin um Ríkisútvarpið segja til um. Brýn þörf er að stokka upp stjórnarhætti Ríkisútvarpsins, og yrðu tillögur þess efnis væntanlega eitt helsta verkefni þeirrar nefndar sem þessi tillaga gerir ráð fyrir.

Samfylkingin telur að hlutverk Ríkisútvarpsins sem almannaútvarps sé best tryggt með því að það sé sjálfstætt, hafið yfir flokkadrætti og óháð pólitískum stjórnvöldum hverju sinni en geri langtímasamninga við ríkisstjórn og Alþingi um rekstrarfé og veitta þjónustu. Ríkis-

útværpið þarf að losa úr viðjum ríkisstofnunarfyrikomulagsins þannig að það hafi meira svigrúm í kjarasamningum og ráðningarkjörum, til samninga við fyrirtæki á markaði, til þátttöku í hlutafélögum innan tiltekinna marka o.s.frv. Mikilvægt er að koma stjórnskipan þess þannig fyrir að yfirmenn Ríkisútvarpsins eigi ekki starf sitt undir handhafa framkvæmdarvaldsins eða meiri hlutans á Alþingi, og tryggja þarf að fagleg sjónarmið ríki ein saman við ákvarðanir um dagskrá, mannráðningar og efniskaup innan ramma þeirrar dagskrárstefnu sem mótuð hefur verið. Skipulag á Ríkisútvarpinu verður að vera með þeim hætti að skýr verkaskipting sé milli stjórnenda annars vegar og hins vegar þeirra sem móta stefnu til framtíðar og hafa eftirlit með starfsemi. Dagskrá þarf á hverjum tíma að ráðast af ákveðinni heildarstefnu og innan Ríkisútvarpsins þarf að fara fram skipulegt mat á því hvernig einstakir dagskrárliðir og framboð dagskrárdeilda í heild samsvara slíkri stefnu. Starfsmenn eiga að hafa veruleg ítök við stjórnun Ríkisútvarpsins en að henni verða einnig að koma fulltrúar eigendanna – almennings. Eins og áður segir telja flutningsmenn þó ljóst að útvarpsráð verður að leggja niður í núverandi mynd eða breyta í grundvallaratriðum starfsháttum þess og mönnun. Þegar ráðið verður lagt niður eða breytt verulega þarf jafnframt að tryggja að flokkspólítískar forsendur ráði ekki skipan útvarpsstjóra og annarra yfirmanna.

Í löggjöf okkar skortir heildstæðar reglur um fyrirtæki sem hafa annan megingilgang en hagnað (e. non-profit organisations) og samkvæmt þeim er heldur enginn kostur að stofna til opinbers hlutafélags með öðrum hætti en þeim að stjórnvöld séu eigendur venjulegs hlutafélags á markaðsgrunni. Slík hlutafélög hafa að undanfögnu fyrst og fremst verið sett á fót sem undanfari einkavæðingar. Meðan hennar er beðið hefur ríkishlutafélagið verið ráðherra-fyrirtæki. Stjórnin er skipuð pólitískum trúnaðarmönnum ráðherrans og fyrirtækið lýtur beint eða óbeint vilja og geðþóttu forustumanna ríkisstjórnar án afskipta eða eftirlits Alþingis. Ágætt dæmi um þetta er vegferð Landssímans/Símans. Aðgangur almennings að upplýsingum um fyrirtækið – í fjölmiðlum eða t.d. með fyrirspurnum á Alþingi – er miklu verri en gagnvart ríkisstofnunum og oft mun síðri en við á um venjuleg fyrirtæki sem hafa upplýsingaskyldu gagnvart hluthöfum sínum og gagnvart kauphöllinni séu þau skráð á markað. Það er því ekki að furða að nú hafa hljóðnað að mestu þær raddir sem áður voru uppi um að gera Ríkisútvarpið að hlutafélagi. Nefndin hlýtur þó að skoða hvort hægt er að nýta kosti hlutafélagsformsins Ríkisútvarpinu í hag og sníða af augljósa galla.

Ýmsar aðrar hugmyndir hafa komið fram um nýja stjórnarhætti á Ríkisútvarpinu. Tveir stjórnarmálaflokkanna, Samfylkingin og Framsóknarflokkurinn, hafa sett fram hugmyndir um að Ríkisútvarpið verði gert að sjálfseignarstofnun.

Á Alþingi hafa verið bornar fram tillögur (frá Kvinnalistanum, síðar frá Frjálslynda flokknum) um að breyta útvarpsráði þannig að það verði eins konar „akademía“ skipuð fulltrúum margs konar almennings, annaðhvort í stað fulltrúa þingflokka eða ásamt slíkum fulltrúum.

Starfsmannasamtök Ríkisútvarpsins hafa lagt til (*Nýsköpun Ríkisútvarpsins*, álitserð samtakanna frá október 1999) að starfsmenn fái þrjá fulltrúa í útvarpsráð auk hinna sjö þingkjörnu. Aðalverkefni ráðsins verði að fjalla um árlegar áætlanir um fjárreiður og dagskrá annars vegar en hins vegar stefnumótun til framtíðar. Staða útvarpsstjóra og framkvæmdastjóra verði lögð niður en í stað þeirra komi dagskrárstjóri, sem útvarpsráð ræður, rekstrarstjóri, sem menntamálaráðherra skipar, og starfsmannastjóri, sem hinir tveir fyrrnefndu koma sér saman um. Framkvæmdastjórn sé síðan skipuð þessum þremur auk tveggja fulltrúa starfsmanna.

Í hugmyndavinnu innan Samfylkingarinnar um fjölmiðlamál hafa komið fram ýmsar hugmyndir sem vert er að athuga. Meðal þeirra er hugmynd um að félag áhugamanna „eigi“

Ríkisútvarpið og rekstur þess verði með svipuðu sniði og nú er um Listaháskóla Íslands. Þá hefur þeirri hugmynd verið varpað fram að útvarpsstjóri verði þjóðkjörinn til ákveðins tíma, ráði sjálfur æðstu stjórnendur og móti dagskrá en sé bundinn samráði við útvarpsráð sem í megindráttum væri með núverandi sniði. Einnig að hlustendapíng, skipað fulltrúum frá sveitarstjórnnum að undangenginni skoðanakönnun, sé æðsta vald í Ríkisútvarpinu. Það kjósi útvarpsráð sem ræður útvarpsstjóra og gerir samning við ríkisvaldið um fjárhag, markmið og stefnu útvarpsins (sbr. um BBC hér á eftir). Nefnd fulltrúa þingflokka gæti haft eftirlit með fjárreiðum og framkvæmd laga og samninga um almannaútvarp. Fleiri slíkar hugmyndir er sjálfsagt að vega og meta í störfum nefndarinnar.

Þar er einnig sjálfsagt að athuga skipan mála þar sem almannaútvarp stendur með mestum blóma erlendis og athuga hvort þeir stjórnarhættir geta átt við á Ríkisútvarpinu. Nærtækast er að athuga stjórnarhætti þess almannaútvarps sem frægast er um heiminn, BBC í Bretlandi. Þar skipa 12 menn útvarpsráð (Board of Governors) sem eiga að tryggja sjálfstæði BBC, móta því framtíðarstefnu og fylgjast með frammistöðu þess. Þá skipar drottningin að tillögu ráðherra en rík hefð er fyrir samráði og samstöðu milli flokkanna við slíka skipan. Ráðið gerir samning við innanríkisráðherrann um markmið og stefnu BBC. Það skipar útvarpsstjóra (Director-General) og rekstrarstjórn. Í rekstrarstjórn situr útvarpsstjórinn ásamt átta af deildarstjórum BBC. Hún gerir fjárhagsáætlun sem lögð er fyrir útvarpsráðið til samþykktar, hefur yfirumsjón með rekstrinum og metur árangur á hverri deild. Rekstrarstjórnin fær erindi og skýrslur frá þremur undirstjórnnum, í framleiðslu, í blaðamennsku og í viðskiptum (Creative Board, Journalism Board, Commercial Board). Þessu sjálfstjórnarfyrikomulagi fylgir sá öryggisventill að breska þingið getur sett útvarpsráðið af í heilu lagi, sem þó hefur aldrei komið fyrir í langri sögu BBC.

Bráðavandi Ríkisútvarpsins.

Jafnframt nefndarstörfum þurfa ríkisstjórn og Alþingi að leysa vanda Ríkisútvarpsins vegna stöðugs hallarekstrar undanfarin mörg ár, sem að hluta er ákveðinn í fjárlögum hverju sinni. Þessi hallarekstur hefur nú þokað eiginfjárlutfalli stofnunarinnar í eins stafs tölu. Mesti bráðavandi Ríkisútvarpsins felst í lífeyrisskuldbindingum sem á það féllu við kerfisbreytingar árið 1993. Þær nema árlega um 200 millj. kr. Þá er nauðsynlegt að fá botn í fjárhagstengsl Ríkisútvarpsins og Sinfóníuhljómsveitar Íslands.

Skipan nefndarinnar og starfstími hennar.

Flutningsmenn telja að í nefndinni eigi auk fulltrúa þingflokka að vera starfsmenn Ríkisútvarpsins og annarra fjölmiðla auk fræðimanna frá þeim háskólum sem stunda rannsóknir og kennslu á fjölmiðlasviði. Fulltrúi listamanna er einnig sjálfsagður til þessara starfa. Nefndin á að vinna í nánnum tengslum við yfirstjórn Ríkisútvarpsins en á einnig að kynna sér til hlítar viðhorf þeirra sem reka aðra fjölmiðla. Þá er mikilvægt að nefndin leitist við að kynnast viðhorfum alls almennings til rekstrar almannaútvarps.

Flutningsmenn leggja til að nefndin hafi rúman tíma til starfa en vinni vel og skili af sér í upphafi næsta löggjafarþings haustið 2005 þannig að þingmönnum og öllum almenningi gefist kostur á ítarlegri umfjöllun á þessu kjörtímabili.

Fylgiskjal I.

Tilmæli Evrópuráðsins nr. R (96) 10 um að tryggja sjálfstæði almannaútvarps. (Samþykkt í ráðherraráðinu 11. september 1996 á 573. fundi fulltrúa ráðherranna.)

Samkvæmt skilmálum greinar 15.b í stofnsamþykkt Evrópuráðsins, með tilliti til þess að markmið Evrópuráðsins er að efla einingu aðildarríkjana til að verja og framkvæma hugsjónir þær og meginreglur sem eru sameiginleg arfleifð þeirra; með það í huga að í lýðræðislegu samfélagi er sjálfstæði fjölmiðla, þar á meðal ljósvakamiðla, brýn nauðsyn;

með áherslu á mikilvægi þess að virða sjálfstæði fjölmiðla, einkum af hálfu stjórnvalda; með þær meginreglur í huga sem ríkisstjórnir aðildarríkja Evrópuráðsins settu fram í yfirlýsingu um tjáningar- og upplýsingafrelsi frá 29. apríl 1982, einkum hvað varðar þörfina fyrir fjölbreyttar sjálfstæðar og óháðar boðskiptaleiðir sem endurspeglar ólíkar hugmyndir og viðhorf;

þar sem ráðið ítrekar mikilvægi almannaútvarps sem nauðsynlegs þáttar í fjölraðislegum boðskiptum sem eru aðgengileg öllum á landsvísu og í héraði, með miðlun fjölbreyttrar dagskrár sem byggist á upplýsingum, fróðleik, menningarefni og afþreyingu;

með þær skuldbindingar í huga sem fulltrúar ríkja á fjórðu ráðherrastefnu Evrópu um fjölmiðlastefnu (Prag 7.–8. desember 1994) tóku á sig innan ramma ályktunar nr. 1 um framtíð almannaútvarps, einkum varðandi virðingu fyrir sjálfstæði almannaútvarpsstofnana;

þar sem vakin er athygli á þörfinni að laga meginreglur um sjálfstæði almannaútvarps, eins og þeim er lýst í fyrrnefndri Prag-ályktun, að þeim breytingum sem hafa orðið vegna stjórn mála-, efnahags- og tækniþróunar í Evrópu;

þar sem ráðið telur, í ljósi þessara breytinga, að þörf sé að tryggja sjálfstæði almannaútvarps afdráttarlaust í hverju ríki með reglum sem ná til allrar starfsemi þess;

og ítrekar mikilvægi þess að tryggja algera virðingu fyrir þessum reglum af hálfu allra aðila og yfirvalda utan almannaútvarpsstofnana,

mælir ráðið með því við stjórnvöld aðildarríkjana:

- a. að þau feli inn í landslög sín eða reglugerðir um almannaútvarpsstofnanir ákvæði sem tryggja sjálfstæði þeirra í samræmi við viðmiðunarreglur í fylgiskjali með þessum tilmælum;
- b. að þau veki athygli þeirra yfirvalda sem hafa umsjón með starfsemi almannaútvarpsstofnana á þessum viðmiðunarreglum og kynni þær einnig stjórnendum og starfsmönnum um viðkomandi stofnana.

Viðauki við tilmæli nr. R (96) 10.

Viðmiðunarreglur um að tryggja sjálfstæði almannaútvarps.

I. Almenn ákvæði.

Lagarammi almannaútvarpsstofnana skal kveða skýrt á um ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra og stofnanalegt sjálfstæði, sérstaklega á eftirtöldum sviðum:

- skilgreining dagskrár;
- sköpun og framleiðsla efnis;
- ritstjórn og framsetning fréttar og fréttabátta;

- skipulag starfsemi stofnunarinnar;
- ráðning, starfsmannahald og starfsmannastjórn stofnunarinnar;
- kaup, leiga, sala og notkun á vörum og þjónustu;
- fjármálastjórn;
- undirbúningur og framkvæmd fjárhagsáætlunar;
- samningar, undirbúningur og undirritun löggerna í tengslum við starfsemi stofnunarinnar;
- fyrirvar stofnunarinnar í dómsmálum og gagnvart þriðju aðilum.

Ákvæði um ábyrgð og eftirlit með almannaútvarpsstofnunum og lögboðnum stofnunum þeirra skulu vera skýr í lögum þeirra.

Dagskrárstarfsemi almannaútvarpsstofnana skal ekki sæta ritskoðun af neinu tagi. Ekkert fyrir fram eftirlit með starfsemi almannaútvarpsstofnana skal vera af hálfu utanaðkomandi einstaklinga eða aðila nema í sérstökum tilfellum sem lög kveða á um.

II. Stjórn almannaútvarpsstofnana.

1. Valdsvið.

Í lögum um almannaútvarpsstofnun skal koma fram að stjórn stofnunarinnar ber alla ábyrgð á daglegum rekstri hennar.

2. Staða.

Reglur um stöðu stjórnar almannaútvarpsstofnunar, einkum stjórnarmanna hennar, skulu orðuð þannig að stjórninni sé hvorki hætt við stjórnmalalegum afskiptum né annars konar íhlutun.

Þessar reglur skulu einkum kveða á um að stjórnarmenn eða einstaklingar sem taka að sér stjórnarstörf:

- hafi í starfi sínu eingöngu hagsmuni stofnunarinnar í huga sem þeir starfa fyrir og stjórnina;
- mega hvorki beint né óbeint gegna hlutverkum, taka við greiðslum eða hafa hagsmuna að gæta í fyrirtækjum eða öðrum stofnunum á fjölmiðlasviði eða í fjölmiðlatengdri starfsemi þar sem það gæti leitt til hagsmunaárekstra vegna starfa þeirra fyrir almannaútvarpsstofnunina;
- mega ekki taka við umboði eða taka við fyrirmælum frá öðrum en þeim aðilum og einstaklingum sem bera ábyrgð á eftirliti með viðkomandi almannaútvarpsstofnun, nema í sérstökum tilfellum sem kveðið er á um í lögum.

3. Ábyrgð.

Stjórnir almannaútvarpsstofnana eða einstaklingar sem sinna stjórnunarstörfum í þeim skulu aðeins bera ábyrgð á starfi sínu gagnvart eftirlitsráði almannaútvarpsstofnunarinnar, með fyrirvara um lagalega ábyrgð þeirra við beitingu valds síns í málum sem lög kveða á um.

Sérhver ákvörðun sem tekin er af fyrrnefndum eftirlitsráðum gagnvart stjórnarmeðlimum almannaútvarpsstofnana eða einstaklingum sem sinna slíkum stjórnunarstörfum vegna brots á skyldum þeirra og skuldbindingum skal vera tilhlýðilega rökstudd og má áfrýja henni til lögbærra dómstóla.

III. Eftirlitsráð almannaútvarpsstofnana.

1. Valdsvið.

Lagarammi almannaútvarpsstofnana skal kveða skýrt og nákvæmlega á um valdsvið eftirlitsráða þeirra.

Eftirlitsráð almannaútvarpsstofnana skulu ekki hafa fyrir fram áhrif á dagskrárgerð.

2. Staða.

Reglur um stöðu eftirlitsráða almannaútvarpsstofnana, einkum meðlima þeirra, skulu orðaðar þannig að ekki sé hætt á stjórnmalalegum afskiptum eða annars konar íhlutun.

Þessar reglur skulu einkum tryggja að meðlimir eftirlitsráða:

- séu skipaðir á opinn og fjölræðislegan hátt;
- gæti almennt hagsmuna samfélagsins;
- megi ekki taka við umboði eða fyrirmælum frá öðrum en þeim sem skipaði þá, með fyrirvara um önnur ákvæði laga í sérstökum tilfellum;
- verði ekki reknir, þeim sagt upp eða skipt út á skipunartíma sínum af neinum einstaklingi eða aðila öðrum en þeim sem skipaði þá, nema eftirlitsráð hafi tilhlýðilega staðfest að þeir séu óhæfir eða hafi verið hindraðir í að sinna störfum sínum;
- megi ekki, beint eða óbeint, sinna störfum, taka við þóknun eða hafa hagsmuna að gæta í fyrirtækjum eða öðrum stofnunum í fjölmiðlum eða fjölmiðlatengdum geirum þar sem það gæti leitt til hagsmunaárekstra í störfum þeirra fyrir eftirlitsráðið.

Reglur um greiðslur til meðlima eftirlitsráðs almannaútvarpsstofnana skulu orðaðar á skýran og ljósan hátt í starfsreglum þeirra.

IV. Starfsmenn almannaútvarpsstofnana.

Ráðningar, stöðuhækkar og tilfærslur, sem og réttindi og skyldur starfsmanna almannaútvarpsstofnana skulu ekki háðar þjóðerni, kynferði, skoðunum eða stjórnmalaskoðunum, heimspæki- eða trúarskoðunum þeirra eða aðild að verkalýðsfélagi.

Starfsmenn almannaútvarpsstofnana skulu hafa jafnan rétt til þátttöku í starfsemi verkalýðsfélaga og til verkfalls, með fyrirvara um lagalegar hömlur sem tryggja samfelldni starfsemi stofnunarinnar eða aðrar lögmatar ástæður.

Lagarammi almannaútvarpsstofnana skal kveða skýrt á um að starfsfólk þeirra má ekki taka við neinum fyrirmælum frá einstaklingum eða aðilum utan stofnunarinnar án samþykkis stjórnar hennar með fyrirvara um valdsvið eftirlitsráða.

V. Fjármögnun almannaútvarpsstofnana.

Reglur um fjármögnun almannaútvarpsstofnana skulu byggðar á þeirri meginreglu að aðildarríki skuldbindur sig til að ábyrgjast og, ef nauðsyn krefur, koma á fót viðeigandi, öruggum og gagnsæum fjármögnunarramma sem tryggir almannaútvarpsstofnunum nauðsynlegt fé til að sinna verkefnum sínum.

Eftirfarandi meginreglur skulu gilda í þeim tilfellum þar sem fjármögnun almannaútvarpsstofnunar byggist eingöngu eða að hluta til á reglulegu eða sérstöku framlagi af fjárlögum eða afnotagjaldi:

- ráðandi yfirvöld utan viðkomandi almannaútvarpsstofnunar skulu ekki nota fjárveitingu sína til að hafa bein eða óbein áhrif á ritstjórnarlegt sjálfstæði og stofnunarlegt sjálfræði stofnunarinnar;

- framlagið eða afnotagjaldið skal ákveðið að höfðu samráði við viðkomandi almannaútvarpsstofnun og taka mið af útgjaldaþróun við rekstur hennar og á þann hátt að stofnunin geti að fullu sinnt verkefnum sínum;
- greiðsla framlagsins eða afnotagjaldsins skal innt þannig af hendi að það tryggi samfelldni starfsemi almannaútvarpsstofnunarinnar og geri henni kleift að skipuleggja til langframa;
- notkun framlagsins eða afnotagjaldsins af hálfu almannaútvarpsstofnunarinnar skal virða meginregluna um sjálfstæði og sjálfræði sem nefnd er í 1. viðmiðunarreglu;
- þurfi að skipta framlaginu eða tekjum af afnotagjaldinu milli margra almannaútvarpsstofnana skal það gert þannig að það uppfylli á jafnan hátt þarfir hverrar stofnunar.

Reglur um fjárhagslegt eftirlit almannaútvarpsstofnana skulu ekki hafa áhrif á sjálfstæði þeirra í dagskrárgerð eins og kveðið er á um í 1. viðmiðunarreglu.

VI. Dagskrárstefna almannaútvarpsstofnana.

Lagarammi almannaútvarpsstofnana skal kveða skýrt á um að þær tryggi að fréttabættir lýsi á sanngjarnan hátt staðreyndum og atburðum og stuðli að óháðri skoðanamyndun.

Ef almannaútvarpsstofnun er skylt að flytja opinberar tilkynningar, yfirlýsingar eða boðskap, eða segja frá aðgerðum eða ákvörðunum yfirvalda, eða veita slíkum yfirvöldum útsendingartíma, skal það eingöngu gert við sérstakar aðstæður sem skýrt er kveðið á um í lögum eða reglugerðum.

Allar opinberar tilkynningar skulu kynntar sem slíkar og sendar út alfarið á ábyrgð viðkomandi yfirvalds.

VII. Aðgengi almannaútvarpsstofnana að nýrri fjarskiptatækni.

Almannaútvarpsstofnanir skulu geta nýtt sér nýja fjarskiptatækni og, ef heimild er fyrir hendi, skapað nýja þjónustu á grundvelli hennar til að sinna á sjálfstæðan hátt verkefnum sínum eins og þau eru skilgreind í lögum.

Skýringarminnisblað með tilmælum nr. R (96) 10 um að tryggja sjálfstæði almannaútvarps.

Inngangur.

1. Fullt og óheft tjáningar- og upplýsingafrelsi eins og tryggt er í 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu gengur út frá tilvist frjálsra, óháðra fjölraðisfjölmiðla í samræmi við þá stjórnmalalegu meginreglu ráðherraráðs Evrópuráðsins í „Yfirlýsingu um tjáningar- og upplýsingafrelsi“ frá 29. apríl 1982. Þessi krafa sem er undirstaða sanns lýðræðis á jafnt við prent- og ljósvakamiðla, einkum með tilliti til stórs notendahóps útvarps- og sjónvarpsþjónustu og hugsanlegra áhrifa þeirra á almenna skoðanamyndun.
2. Með skírskotun til sértækra verkefna þeirra samkvæmt lögum eða öðrum stjórnáttækjum (skrá um skilmála, leigu, samkomulag, afnotagjald, o.fl.) eru almannaútvarpsstofnanir áberandi meðal fjölmiðla sem áhrifavaldar á líf í lýðræðissamfélagi. Einkenni slíkra stofnana, almennra eða í einkaeigu, eru að þeim er skylt að bjóða fjölbreyttar fréttir, fræðslu, menningarefni og afþreyingu sem endurspeglar samfélagið og einkum viðhorf stjórn mála-, félags-, og menningarhópa, þar á meðal minnihlutahópa, og bjóða vettvang fyrir umræður til að tryggja lifandi lýðræði. Að þessu leyti eru þær öðruvísi en útvarpsstöðvar sem reknar eru í ágóðaskyni þar sem dagskráin ákvarðast af arðsemiskröfum.

3. Almannaútvarpsstofnanir eru einnig frábrugðnar þeim ríkisreknu að því leyti að þær starfa sjálfstætt og án afskipta utanaðkomandi yfirvalda, einkum opinberra yfirvalda, ólíkt ríkisreknum útvarpsstofnunum. Sú meginregla að almannaútvarp sé óháð og þannig ábyrgt gagnvart almenningi hvað varðar starfsemi sína er mikilvæg til að það geti uppfyllt hana, einkum á sviði upplýsinga.
4. Viðhald og efling framlags almannaútvarps til lýðræðissamfélagsins með því að bjóða upp á vettvang fyrir fjölfræðislega tjáningu viðhorfa, skoðana og menningar hefur leitt til tíðra áhyggna Evrópuráðsins af þróun í þessum geira. Til samræmis við það gat fyrsta ráðherrastefnan um fjölmiðlastefnu í Vín 9. og 10. desember 1986 af sér ályktun um almenna og einkarekna miðla í Evrópu þar sem viðstaddir ráðherrar lögðu áherslu á „skuldbindingu þeirra til að viðhalda meginreglum um almannaútvarp“ með tilliti til „hagsmuna almennings að fá fjölbreytta og hágæða sjónvarpsþjónustu sem stuðlar í heild að frjálsri skoðanamyndun og þróun menningar.“
5. Ný þróun hefur hins vegar síðan vakið upp spurningar um horfur í almannaðjónustu og í sumum tilfellum hvort viðhald hennar sé mögulegt. Dæmi um slíka þróun eru vaxandi ítök einkafyrirtækja í fjölmiðlageiranum í flestum löndum Evrópu. Að auki þessari stjórnunar- og efnahagslegu hneigð, urðu tæknibreytingar á níunda áratugnum með þróun kapal- og gervihnattasendinga og nú nýverið með tilkomu stafrænnar tækni. Lýðræðisþróun í löndum Mið- og Austur-Evrópu frá 1989 leiddi síðan til umræðna um að breyta ríkisreknum útvarpsstofnunum í almannaútvarpsstofnanir.
6. Þessi þróun varð til þess að Evrópuráðið tók framtíð almannaútvarps fyrr á dagskrá en ella. Það leiddi til samþykktar á frekari ályktun um framtíð almannaútvarps á 4. ráðherrastefnu Evrópu um fjölmiðlastefnu í Prag 7. og 8. desember 1995. Í ályktuninni staðfestu fulltrúar ríkjanna á ráðstefnunni „skuldbindingu þeirra að viðhalda og þróa öflugt almannaútvarp“ og neituðu þar með að fallast á vaxandi undanlátssemi í hina áttina.
7. Til að styðja þessa formlegu skuldbindingu, hétu aðildarríkin í ályktuninni að tryggja áframhald almannaútvarps á margvíslegan hátt. Eitt af því var „að tryggja sjálfstæði almannaútvarps gagnvart stjórnámálalegum og efnahagslegum afskiptum.“ Þar sem þessi trygging byggist aðallega á lögleiðingum viðeigandi ákvæða í lögum og reglugerðum um verkefni, skipulag og rekstur almannaútvarpsstofnana, eru núverandi viðmiðunarreglur ætlaðar til þess að benda á æskilegt innihald nauðsynlegra ákvæða, óháð lagaramma, stöðu, sértækum verkefnum og gerð almannaútvarpsstofnana.
8. Fyrsta atriðið sem ber að hafa í huga í beitingu viðmiðunarreglnanna ætti að vera fjölbreytni fjölmiðlaeftirlits í aðildarríkjunum. Einnig er nauðsynlegt að hafa í huga lagaákvæði hvers ríkis sem kunna á einhvern hátt að tengjast ýmsum eignum sem viðmiðunarreglurnar fjalla um (t.d. ákvæði um almenna ábyrgð og refsíábyrgð sem kunna að eiga við um stjórnir almannaútvarpsstofnana hvað varðar starfsskyldur þeirra; almenn ákvæði vinnulöggjafar sem gilda um starfsfólk þeirra; ákvæði stjórnarskrár, laga og reglugerða um neyðarástand og stríð sem hafa hugsanlega áhrif á starfsemi og rekstur almannaútvarpsstofnana; o.s.frv.). Á sama hátt skal beita viðmiðunarreglunum í ljósi allra úrskurða hæstaréttis hvers lands sem hefur lögsögu hvað varðar stjórnarskrá, dómsvald og stjórnsýslu, sem og skyldur aðildarríkja samkvæmt alþjóðalögum. Að lokum skal taka réttmætt tillit til fjölbreyttrar starfsemi almannaútvarpsstofnana, t.d. hvort þær veita þjónustu innan lands eða utan.

I. Almenn ákvæði.

Viðmiðunarregla 1.

9. Ályktunin um framtíð almannaútvarps sem var samþykkt á 4. ráðherrastefnu Evrópum um fjölmiðlastefnu kveður á um að „aðildarríki skuldbinda sig til að tryggja sjálfstæði almannaútvarps gagnvart stjórnámálalegum og efnahagslegum afskiptum“. Til samræmis við það segir í viðmiðunarreglu 1 að meginreglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði og sjálf-ræði útvarpsstofnana skuli vera í lagaramma þeirra, hvort sem hann felst, eins og oftast er raunin, í lagatextum, eða öðrum reglum eða stjórnþækjum, svo sem leigusamningi eða leyfum. Ritstjórnarlegt sjálfstæði þýðir rétt almannaútvarps til að ákveða innihald dagskrár án takmarka og afskipta utanaðkomandi yfirvalda innan þeirra marka sem lög kveða á um eða aðrar reglur til að verja lögbundin réttindi og hagsmuni (t.d. ákvæði um útsendingu efnis sem kann að misbjóða börnum og unglingum). Það nær einnig til tíma-setningar ýmissa þátta, með fyrirvara um öll sérstök ákvæði laga um starfsemi almanna-útvarpsstofnana og val einstaklinga til þátttöku í þáttunum.
10. Ritstjórnarlegt sjálfstæði gefur til kynna að ekkert utanaðkomandi vald, hvorki opinberir aðilar né einkaaðilar, mega skipta sér af daglegum rekstri almannaútvarpsstofnunar, t.d. með því að beita fjárveitingarvaldi við ákvarðanatekt sem varðar þá. Hafa ber í huga að samkvæmt grundvallarreglunni í ályktuninni um framtíð almannaútvarps, „er dagleg stjórnun og ritstjórnarleg ábyrgð á dagskrá og efni þátta eingöngu á höndum útvarpsaðil-anna.“ Ritstjórnarlegt sjálfstæði gerir einnig ráð fyrir því að stjórn stofnananna sem og starfsfólk þeirra skuli varið á margan hátt fyrir hugsanlegum þrýstingi eða afskiptum. Sumar viðmiðunarreglnanna hér á eftir eru til þess að verjast slíkum þrýstingi eða af-skiptum.
11. Ritstjórnarlegt sjálfstæði helst í hendur við stofnunarlegt sjálfræði almannaútvarpsstofn-unar, þ.e. rétt þeirra til að skipuleggja starfsemi sína að vild og stjórna henni án tak-markana innan þeirra marka sem lög kveða á um eða aðrar reglur, einkum hvað varðar ábyrgð stjórnenda og eftirlitsráða. Engu að síður er hægt að túlka stofnunarlegt sjálfræði á ýmsan hátt. Því var talið brýnt að taka fram í viðmiðunarreglu 1 hvað felst í hugtakinu. Það er óþarfi að taka fram að stofnunarlegt sjálfræði almannaútvarpsstofnana þýðir ekki að opinber yfirvöld megi ekki skoða skipulag þeirra og stjórnunarhætti, t.d. til að hagræða starfsemi þeirra, svo fremi að slíkar breytingar séu í samræmi við þær meginreglur sem settar eru fram í ýmsum viðmiðunarreglum.
12. Viðmiðunarregla 1 inniheldur ótæmandi lista yfir ýmis svið þar sem stjórnendur út-varpsstofnana verða að geta starfað án takmarkana og afskipta utanaðkomandi yfirvalda. Eins og fram kemur hér að ofan útilokar þetta frelsi ekki ákveðið eftirlit með starfsemi stjórnar, samkvæmt því verklagi og innan þeirra marka sem lög kveða á um eða önnur stjórnþækli sem stýra starfsemi þeirra. Margar þessar viðmiðunarreglna hér á eftir eru ætlaðar til þess að tiltaka þau tilfelli og aðstæður þar sem beita má slíkum stjórnþækjum.
13. Meginreglan um stofnunarlegt sjálfræði spannar mörg svið þar sem hvert um sig er órjúfanlegt frá heildinni. Að öðrum kosti yrði stofnunarlegt sjálfræði útvarpsins og ritstjórnarlegt sjálfstæði óvirkt vegna óbeinna afskipta af starfsemi þess. Þannig gæti frelsi útvarpsstofnana til að ráða eigin dagskrá og framleiða eigið efni verið í raun ógnað þrátt fyrir skýr ákvæði í samþykktum þeirra nema þær kveði einnig á um fjárhagslegt sjálfstæði og fullt gerhæfi.

Viðmiðunarregla 2.

14. Eins og fram hefur komið þýðir ritstjórnarlegt sjálfstæði og stjórnunarlegt sjálfræði almannaútvarpsstofnana ekki að þær þurfi ekki að svara fyrir starfshætti sína og notkun þeirra tilfanga sem samfélagið hefur veitt þeim í þessu skyni. Stjórnir almannaútvarpsstofnana, sem samkvæmt viðmiðunarreglu 4 ættu einar að bera ábyrgð á daglegum rekstri þeirra, bera ábyrgð á starfsemi þeirra gagnvart eftirlitsráðum þeirra eins og kveðið er á um í viðmiðunarreglu 7.
15. Fyrir utan þetta innra eftirlit eiga almannaútvarpsstofnanir að vera ábyrgar gagnvart dómstólum, einkum hvað varðar brot á ýmsum lögbundnum réttindum sem gætu orðið í þáttum þeirra, svo sem rétti einstaklingsins á virðingu fyrir einkalífi eða mannorði. Almannaútvarpsstofnanir geta undir ákveðnum kringumstæðum verið ábyrgar fyrir framkvæmd starfsemi sinnar bæði fyrir dómstólum og gagnvart utanaðkomandi yfirvöldum svo fremi að þau séu sjálfstæð. Þær geta t.d. sætt eftirliti af hálfu eftirlitsyfirvalda á fjölmiðlasviði. Á sama hátt getur fjárhagsstaða almannaútvarps sætt endurskoðun af hálfu sérhæfðra yfirvalda eða dómstóla hvað varðar notkun á fjárveitingum.
16. Samkvæmt ályktuninni um framtíð almannaútvarps „verður að tryggja yfirstjórn og ábyrgð á almannaútvarpi, einkum hvað varðar framkvæmd verkefna þeirra og notkun tilfanga, á viðeigandi hátt.“ Ástæður og verklag við beitingu ábyrgðar almannaútvarpsstofnana hvað þetta varðar verða að koma skýrt fram í samþykktum um starfsemi þeirra. Engu að síður má orða þetta á almennan hátt og vísa ef þörf krefur til annarra ákvæða, svo sem á sviði hegningarlaga.
17. Hvað varðar grundvöll fyrir ábyrgð almannaútvarpsstofnana á útsendu efni skal vísa til ákvæða 10. gr. í Mannréttindasáttmála Evrópu. Fjárhagslegt eftirlit með almannaútvarpsstofnunum skal hins vegar vera samkvæmt ákvæðum viðmiðunarreglu 19. Að síðustu má nefna um ábyrgð stjórna almannaútvarpsstofnana að þar skal vísað til ákvæða viðmiðunarreglna 7 og 8.
18. Jafnframt því sem almannaútvarp er ábyrgt gagnvart ofangreindum yfirvöldum (dómstólum, eftirlitsyfirvöldum á fjölmiðlasviði, o.s.frv) ber það beina ábyrgð gagnvart almenningi eins og kveðið er á um í ályktun um framtíð útvarpsþjónustu. Þetta þýðir í raun að almannaútvarp skal reglulega birta upplýsingar um starfsemi sína, t.d. með útgáfu ársskýrslu. Þessa þörf á gegnsæi gagnvart almenningi skal túlka í víðasta skilningi þannig að hún nái ekki einungis til dagskrárþjónustu eða grunnþjónustu almannaútvarps, heldur einnig allrar skyldrar starfsemi sem það kann að hafa tekið að sér (t.d. samkomulags við samstarfsfyrirtæki á opinberum vettvangi eða í einkaeigu, starfsemi dótturfyrirtækja eða samstarfsverkefnis með fyrirtæki, opinberu eða í einkaeigu). Þörfin fyrir gegnsæi skal enn fremur eiga að jöfnu við um spurningar sem varða dagskrá og um stjórn almannaútvarpsstofnana.
19. Enn fremur kveður ályktunin um framtíð almannaútvarps á um að almannaútvarp skuli bjóða áhorfendum og hlustendum að tjá sig um starfsemina. Þetta má gera á margvíslegan hátt, svo sem með skipulagningu fræðsludaga og funda með almenningi, uppsetningu sérstakrar símalínu eða símaþjónustu sem gerir almenningi kleift að gera athugasemdir við dagskrá o.s.frv.

Viðmiðunarregla 3.

20. Þessi viðmiðunarregla lýsir meginreglunni um grundvallarmikilvægi sjálfstæðis almannaútvarpsstofnana. Hvert sem eðli viðkomandi eftirlits og ábyrgðasviða er, á ekki að vera mögulegt fyrir utanaðkomandi einstaklinga eða aðila að beita neins konar fyrir

fram áhrifum á starfsemi þeirra nema í undantekningartilfellum eins og lög kveða á um. Hér verður að greina á milli dagskrármála og fjárhags, bókhalds og fjármálastjórnar. Hvað dagskrármál varðar er brýnt að þau sæti engri ritskoðun. Þetta útilokar ekki möguleika á fyrir fram stjórn á dagskrá við sérstakar aðstæður (ógnun við þjóðaröryggi, á stríðstímum) svo fremi að kveðið sé á um þessar aðstæður í lögum. Sérhvert form eftirlits fyrir fram verður að vera samkvæmt nákvæmu verklagi og vera nauðsynlegt vegna viðkomandi tilgangs. Bann við ritskoðun þýðir ekki að dómstólar geti ekki sett lögban á almannaútvarpsstofnanir til að koma í veg fyrir útsendingu ákveðins dagskrárefnis á þeim grundvelli að það sé ekki í samræmi við skilgreindar kröfur (t.d. kröfur um útsendingartíma dagskrár sem gæti misboðið börnum og ungu fólki). Hvað varðar fjárhagslegt eftirlit með almannaútvarpsstofnunum má beita fyrir fram eftirliti eingöngu í tilfellum sem tengjast lögmati aðgerða sem fela í sér skuldbindingu um kostnað, innan marka ákvæða í viðmiðunarreglu 19.

II. Stjórn almannaútvarpsstofnana.

21. Vakin skal athygli á að samkvæmt núverandi skipulagi almannaútvarpsstofnana mega stjórnir þeirra vera skipaðar félögum (stjórnnum, ráðum) eða einstaklingum (forseta, framkvæmdastjóra, stjórnanda o.s.frv.) eða hvoru tveggja saman. Við beitingu viðmiðunarreglnanna skal ekki gera greinarmun á stjórnaraðilum og einstaklingum sem sinna samsvarandi starfi sem einstaklingar.

1. Valdsvið.

Viðmiðunarregla 4.

22. Stjórnir almannaútvarpsstofnana, sem og þjónusturnar eða einstaklingarnir sem bera ábyrgð á dagskrármálum þeirra, skulu bera alfarið ábyrgð á daglegum rekstri þeirra. Þessi meginregla virðist augljós við fyrstu sýn en henni er ætlað að tilgreina ótvírætt að afskipti af daglegum rekstri almannaútvarps séu bönnuð, bæði hvað varðar utanaðkomandi yfirvöld og eftirlitsráð stofnananna. Það er vissulega mikilvægt að aðgreina vald stjórnar og eftirlitsaðila þrátt fyrir að starfsemi stjórnar geti sætt eftirliti eftirlitsaðila.
23. Samt sem áður má fallast á að ákveðnar sérlega mikilvægar aðgerðir sem tengjast stjórn þjónustunnar megi vera háðar fyrir fram samþykki eftirlitsaðila, að því marki að þessar aðgerðir séu skýrt afmarkaðar í lögum starfsemi almannaútvarpsstofnana. Sem dæmi má nefna kaup á búnaði eða dagskrárefni sem fer fram yfir ákveðna upphæð.

2. Staða.

Viðmiðunarregla 5.

24. Til að tryggja sjálfstæði stjórnar almannaútvarpsstofnana er mikilvægt að stjórnirnar séu ekki háðar neins konar stjórnarmálalegum afskiptum eða annars konar afskiptum við starf sitt, það getur þó ekki talist afskipti að almenningur tjái skoðanir sínar á starfsemi almannaútvarpsstofnana (sbr. 19. mgr.). Reglur um slíkar stjórnir skal því orða þannig að öll slík afskipti séu útilokuð, hvort sem þau varða skipun stjórnar, starfsemi þeirra, o.s.frv. Sérstaklega skal vanda form á skipun stjórnarmanna þar sem um stjórnarnefnd er að ræða (stjórn, ráð, o.s.frv.). Þótt í slíkum ráðum kunni að vera fulltrúar skipaðir af stjórnvöldum og/eða þingi, mega slíkir fulltrúar ekki vera í aðstöðu til að beita ráðandi áhrifum á stjórnina (í krafti fjölda síns eða tiltekins valds sem þeim er falið). Álíka mikilvægt er að þessir fulltrúar gegni starfi sínu algerlega óháðir pólitísku valdi. Setja má strangari ákvæði ef þörf krefur, t.d. ef staða stjórnarmanns í almannaútvarpsstofnun

samrýmist ekki beitingu pólitískis umboðs á landsþingi og/eða evrópsku héraðs- eða staðarþingi.

Viðmiðunarregla 6.

25. Til að gæta sjálfstæðis almannaútvarps skulu stjórnarmeðlimir þess, ef um stjórnarnefnd er að ræða eða einstaklinga sem gegna slíkum störfum sem slíkir, starfa eingöngu í þágu hagsmuna viðkomandi útvarpsstofnunar og almennra hagsmuna almennings. Þessi meginregla á að koma í veg fyrir að stjórnir séu undir áhrifum sérhagsmuna en útilokar ekki þann möguleika að fulltrúar ríkisins megi sitja í stjórnnum, svo fremi að þeim sé í starfi sínu ætlað að þjóna hagsmunum almennings.
26. Almannaútvarpsstofnanir verður að verja fyrir pólitískum afskiptum og efnahagslegum afskiptum eins og kveðið er á um í ályktuninni um framtíð almannaútvarps. Viðmiðunarregla 6 lýsir í samræmi við það þeirri meginreglu að stjórnir þessara stofnana eða einstaklingar sem gegna stjórnarstörfum megi ekki hafa tengsl við fyrirtæki eða aðrar stofnanir á sviði fjölmiðla eða fjölmiðlatengdum sviðum (auglýsingastofur, fjarskipta-fyrirtæki eða umboðsaðilar, framleiðendur búnaðar til framleiðslu eða útsendinga, dag-skrárframleiðslufyrirtæki, o.s.frv.) þar sem það myndi valda hagsmunaárekstrum í störfum þeirra fyrir almannaútvarpsstofnunina.
27. Hins vegar bannar þessi meginregla ekki önnur störf þar sem það veldur ekki hagsmuna-árekstrum (t.d. þar sem stjórnarmaður í almannaútvarpsstofnun starfar jafnframt í annarri almannaútvarpsstofnun, samtökum almannaútvarps eða í fyrirtæki í meirihluta-eigu almannaútvarpsstofnunar sem viðkomandi starfar fyrir). Hins vegar er ríkjum heimilt að setja strangari ákvæði með því að banna öll önnur störf, jafnvel þar sem ekki er hætt á hagsmunaárekstrum. Viðmiðunarregla 6 fjallar ekki um hlutafjáreign stjórnarmanna í fyrirtækjum á fjölmiðlasviði eða fjölmiðlatengdum sviðum. Hvert ríki ákveður hvort skuli setja sérstakar hömlur í þessum tilfellum til að koma í veg fyrir hugsanlega hagsmunaárekstra.
28. Eins og í tilfellum um samskiða hlutverk eða störf geta stjórnir almannaútvarpsstofnana eða stjórnarmenn þeirra sem einstaklingar fyrirgert sjálfstæði sínu vegna íhlutunar utan-aðkomandi yfirvalda sem leitast við að fela þeim verkefni eða gefa ákveðin fyrirmæli um starfsemi þjónustunnar. Slíka utanaðkomandi íhlutun skal banna í lögum almannaútvarpsstofnana með fyrirvara um sérstök tilfelli sem kveðið er á um í lögum. Þessi sérstöku tilfelli gætu verið dómsúrskurðir til útvarpsstofnana, t.d. um rétt á andsvari hafi einstaklingur verið bendlaður við eitthvað í þætti. Þau gætu einnig náð til sérlegra alvarlegra kringumstæðna (ógnun við þjóðaröryggi, stríðstímar) þar sem stjórnvöld geta beðið almannaútvarpsstofnanir að flytja ákveðið efni eða forðast að gera það. Að frátöldum sérstöku kringumstæðum, gefa ákvæði þriðja hluta viðmiðunarreglu 6 ekki til kynna að fulltrúar í stjórn sem kunna að vera af hálfu stjórnvalda, megi ekki taka við fyrirmælum stjórnvaldanna sem skipaði þá þar sem, eins og áður hefur komið fram, í hlutverki þeirra felst að þeir eru fulltrúar hagsmuna almennings.

3. Ábyrgð.

Viðmiðunarregla 7.

29. Þessi viðmiðunarregla staðfestir þá grundvallarreglu að stjórnir almannaútvarpsstofnana megi einungis kalla til ábyrgðar vegna starfa sinna fyrir þar til hæfum aðilum, annað-hvort innan þeirra (t.d. eftirlitsráð) eða utanaðkomandi (t.d. þingnefndir). Tilgangur þessarar viðmiðunarreglu er að koma í veg fyrir afskipti óviðkomandi aðila til þess að

hlutast til um starfsemi og sjálfstæði almannaútvarpsstofnana með því að taka sér vald yfir þeim. Óþarft er að taka fram að þetta undanskilur ekki stjórnir almannaútvarpsstofnana frá því að þurfa að svara til saka fyrir dómstólum vegna fráviks frá reglum um dagskrárstarfsemi eða af ástæðum sem tengjast fjárlögum, bókhaldi og fjármálastjórn þar sem það á við.

Viðmiðunarregla 8.

30. Eins og fram kemur í 10. mgr., er nauðsynlegt að meðlimir stjórnar almannaútvarpsstofnunar eða einstaklingar sem sinna stjórnarstörfum sem slíkir njóti ákveðinna trygginga, einkum vegna hættu á gerræðislegum ákvörðunum gagnvart þeim af hálfu viðkomandi eftirlitsaðila (t.d. ákvörðun eftirlitsráðs um að segja upp framkvæmdastjóra útvarpsstöðvar eða sjónvarpsfyrirtækis af pólitískum ástæðum). Þessi viðmiðunarregla kveður því á um tvenns konar skilyrði sem þarf að uppfylla við ráðstafanir gagnvart meðlimum stjórnar almannaútvarpsstofnunar eða gegn einstaklingum sem starfa sem slíkir vegna vegna brota á skyldum þeirra og skuldbindingum.
31. Í fyrsta lagi skal viðkomandi ákvörðun vera rökstudd svo að viðkomandi geti kynnt sér rökkin til réttlætningar henni. Í rökstuðningi skal tilgreina ítarlega viðkomandi aðgerðir eða hugsanlega vanrækslu. Því skal ekki orða kvörtun í almennum orðum heldur tilgreina staðreyndir sem viðkomandi aðili eða aðilar geta véfengt. Vísa má til lagagreina og reglugerða sem eiga við um forsendur stjórnsýsluákvæðana. Í öðru lagi skal vera hægt að áfrýja ákvörðun fyrir viðeigandi dómstólum, hvort sem það er einkamálaréttur, stjórnvaldsdómstóll eða efnahagsbrotaréttur. Þessi grundvallarregla útilokar ekki að máli sé vísað til óháðs gerðadóms.

III. Eftirlitsaðilar almannaútvarpsstofnana.

1. Valdsvið.

Viðmiðunarregla 9.

32. Eins og áður hefur verið nefnt er mikilvægt að forðast lögsögulegan árekstur milli stjórna og eftirlitsaðila almannaútvarpsstofnana og þá einkum til að koma í veg fyrir afskipti þeirra síðarnefndu af stjórnunarstörfum sem þeir fyrrnefndu eiga að hafa óskorað vald til að sinna sjálfstætt, með fyrirvara um tilskilið eftirlit. Í samræmi við það lýsir þessi viðmiðunarregla þeirri meginreglu að stjórnþæki sem ráða starfsemi almannaútvarpsstofnana skuli skilgreina ótvírætt valdsvið eftirlitsaðila þeirra. Þar sem viðmiðunarreglurnar eiga að tryggja sjálfstæði almannaútvarps en ekki stofnunarinnar í heild taka þær ekki sérstaklega fram hver skuli vera ábyrgð fyrrnefndra eftirlitsaðila. Hverju ríki er því frjálst að skilgreina þessa ábyrgð sem felur yfirleitt í sér skipun stjórnenda viðkomandi stofnunar (stjórnar, forseta, framkvæmdastjóra o.s.frv.) samþykktir um hana og eftirlit með starfsemi hennar, einkum hvað varðar dagskrá.
33. Verkahringur eftirlitsaðila almannaútvarpsstofnana skal engu að síðar vera skilgreindur í samræmi við meginreglur viðmiðunarreglnanna. Í fyrsta lagi mega eftirlitsaðilar ekki hafa neina lögsögu yfir daglegum rekstri almannaútvarpsstofnana sem er alfarið á hendi stjórnarinnar samkvæmt viðmiðunarreglu 4 með fyrirvara um hugsanlegar undantekningar eins og nefnt er í 23. mgr. Enn fremur skulu störf eftirlitsaðila á dagskrársviði vera í samræmi við ákvæði viðmiðunarreglu 10.
34. Skýr skil milli starfa stjórnar og eftirlitsaðila gefa auðvitað ekki til kynna að engin samskipti skuli vera á milli þeirra. Þvert á móti geta þau stuðlað að góðum rekstri þjónustunnar. Því kann að vera vert að tilgreina samskiptaform í stjórnkerfi almannaútvarps-

stofnana. T.d. geta ákvæði sem veita eftirlitsaðilum vald til að setja innri reglur um almannaútvarpsstofnanir falið í sér að reglurnar séu settar í samráði við stjórnina. Á sama hátt geta ákvæði um fundi eftirlitsaðila falið í sér að æðstu stjórnarmenn hafi rétt til fundarsetu nema viðkomandi eftirlitsaðili ákveði annað. Almannaútvarpsstofnanir skulu eins og við á geta breytt innri reglum sínum með fyrirvara um þá kvöð að upplýsa eftirlitsaðila sína um það.

Viðmiðunarregla 10.

35. Eins og fram kemur að framan er dagskrárgerð, undirbúningur og framleiðsla efnis alfarið á ábyrgð stjórna almannaútvarpsstofnana. Til samræmis við það mega eftirlitsaðilar slíkra stofnana ekki undir neinum kringumstæðum hafa fyrir fram eftirlit með dagskrárgerð. Þetta kemur ekki í veg fyrir að þeir verði kallaðir til ráðgjafar stjórn um dagskrármálefni og hugsanlega til aðstoðar henni á þessu sviði. Þessir aðilar gætu jafnvel haft vald til að skilgreina dagskrárviðmið eða stefnu (t.d. hvað varðar smekk og siðprýði) og hafa umsjón með beitingu slíkra viðmiða.
36. Minna má á að ákveðinn fjöldi sérlega mikilvægra atriða (sjá 23. mgr.) má vera háður fyrir fram samþykki eftirlitsaðila eins og þegar keypt er dagskrárefni fram yfir ákveðna upphæð. Slíkt vald heimilar eftirlitsaðilum ekki að beita fyrir fram eftirliti með dagskránni heldur er tilgangur þess eingöngu að tryggja trausta fjármálastjórn stofnunarinnar.

2. Staða.

Viðmiðunarregla 11.

37. Eftirlitsaðilar almannaútvarpsstofnana geta verið mismunandi í eðli sínu, ýmist utanaðkomandi (þingnefndir, fjölmiðlaeftirlit), innra eftirlit (útvarpsráð, o.s.frv.) eða sambland af hvoru tveggja. Samsetning eftirlitsaðila almannaútvarpsstofnana og skipunarhættir þeirra geta einnig verið breytilegir. Hver sem samsetningin er eða skipunarferlið skal skilgreina reglur um eftirlitsaðila þannig að hann sé laus við pólitísk afskipti eða afskipti af öðrum toga. Í þessu samhengi er vakin athygli á ákvæði í ályktuninni um framtíð almannaútvarps sem var samþykkt á ráðherrastefnunni í Prag: „sjálfstæði almannaútvarps verður að tryggja með viðeigandi skipan svo sem fjölraðisskipaðri innri stjórn eða með öðrum óháðum aðilum.“

Viðmiðunarregla 12.

38. Krafan í viðmiðunarreglu 11 hefur þá eðlilegu afleiðingu að meðlimir eftirlitsráða skuli skipaðir á gegnsæjan hátt, þ.e. á einfaldan og sérstakan hátt sem gerir almenningi kleift að fá fullvissu um hvaða reglur ráða skipan þeirra. Því ber ekki að skilja hugtakið „skipun“ sem opinberan gjörning af hálfu yfirvalds. Enn fremur verður að skipa í eftirlitsráð á fjölraðislegan hátt. Þetta þýðir að meðlimir þess skuli ekki vera fulltrúar eins sjónarmiðs, stjórnmalastefnu eða þjóðishóps heldur endurspegla eftir fremsta megni litróf stjórn mála eða þjóðfélagshópa. Þetta má gera á ýmsa vegu. Sem dæmi má nefna að þar sem allir eða sumir meðlimir eftirlitsráðs eru skipaðir af þingi mun ákvæði um aukinn meiri hluta tryggja að meirihluta flokkur á þingi hefur ekki meiri hluta í eftirlitsráðinu. Annar möguleiki er að þingflokkar tilnefni fulltrúa í eftirlitsráðið í hlutfalli við fjölda þingsæta sinna.
39. Enn ein aðferð er að skilyrða að eftirlitsráð almannaútvarpsstofnana skuli skipað fulltrúum ýmissa hópa til að endurspegla fjölbreytni samfélagsins (fulltrúum kirkna, sam-

taka launþega og atvinnurekenda í ýmsum geirum, neytendasamtaka, lista, menningar, íþróttu o.s.frv.) og þess gætt sérstaklega að kynjahlutföll séu jöfn sem og að nýbúar eigi fulltrúa.

40. Viðmiðunarregla 12 felur einnig í sér þá meginreglu að meðlimir eftirlitsráðs séu í heild sinni fulltrúar hagsmuna almennings. Ástæðan fyrir þessu ákvæði er að almannaútvarpsstofnun starfar í þágu almennings. Þetta gefur til kynna að eftirlitsaðilarnir sem bera ábyrgð á að sannreyna það þjóna almenningi. Þessi meginregla útilokar ekki þann möguleika að meðlimir eftirlitsráða, hver um sig, geti verið fulltrúar hagsmuna einstakra hópa, einkum minnihlutahópa, sem endurspegla fjölbreytni þjóðfélagsins. Eðlileg afleiðing þessarar meginreglu er að meðlimum eftirlitsráðs verður hvorki sagt upp, þeir reknir eða þeim skipt út á skipunartíma þeirra nema af því yfirvaldi sem skipaði þá, nema eftirlitsráðið sem þeir sitja í votti að þeir séu ófærir um að gegna starfi sínu eða meinað að gera það.
41. Reglan í viðmiðunarreglu 6 um uppsöfnun hagsmuna skal eiga við að breyttu breytanda um eftirlitsaðila almannaútvarpsstofnana. Víska skal til 26. og 27. mgr. við beitingu þessara reglna.

Viðmiðunarregla 13.

42. Vegna gegnsæis gagnvart almenningi eins og kveðið er á um hér að framan hvað varðar skipun eftirlitsráða almannaútvarpsstofnana er tilgangur þessarar viðmiðunarreglu að kynna almenningi reglur um greiðslur til þeirra sem skipa framangreind ráð. Það skal undirstrikað að þótt þessi viðmiðunarregla kveði á um að reglur um slíkar greiðslur felur hún ekki í sér að upphæðin skuli tilgreind.

IV. Starfsfólk almannaútvarpsstofnana.

43. Sjálfstæði almannaútvarpsstofnana þýðir að starfsfólk þeirra er verndað með sértækum ákvæðum fyrir utanaðkomandi þrýstingi frá pólitískum valdhöfum eða öðrum, sem og fyrir samþykkt ráðstafana sem hafa áhrif á þá og byggjast ekki alfarið á því hvernig þeir sinna umsömdum skyldum sínum. Í eftirfarandi viðmiðunarreglur eru settar fram nokkrar tryggingar sem eiga í öllum kringumstæðum við starfsfólk almannaútvarpsstofnana. Af þeim sökum gera þær ekki greinarmun á ýmsum flokkum starfsmanna innan almannaútvarpsstofnunar.
44. Með það í huga að blaðamenn verða einna helst fyrir barðinu á árásum á sjálfstæði fjölmiðla telst þó engu að síður ráðlegt að setja sérstök ákvæði í lög um starfsemi almannaútvarpsstofnana til að gæta frelsis fréttamanna þeirra. Vísbendingar um hvernig megi gæta frelsis fréttamanna (einkum varðandi aðgengi að upplýsingum og trúnað við heimildamenn) er að finna í ályktuninni um frelsi fréttamanna og mannréttinda sem var samþykkt á fjórðu ráðherrastefnu Evrópu um fjölmiðastefnu (Prag, desember 1994). Einnig skal bent á að sérstakar ráðstafanir til að tryggja sjálfstæði starfsfólks almannaútvarpsstofnana má gera innan hvernar stofnunar (t.d. reglur um heimil störf fréttamanna utan stofnunarinnar þar sem þeir eru ráðnir til starfa).

Viðmiðunarregla 14.

45. Ein útbreiddustu en þó ekki augljósustu afskipti af sjálfstæði almannaútvarpsstofnana er þegar starfsfólk er ráðið og rekið eða stuðlað að framgangi þess í starfi, aðallega á grundvelli stjórnmalaskoðana en ekki eingöngu faglegrar hæfni. Til að koma í veg fyrir slíkt athæfi kveður þessi viðmiðunarregla á um þá grundvallarreglu að starfsfólk

almannaútvarpsstofnana skuli ráðið á jafnréttisgrundvelli. Jafnréttisins skal gæta á öllum stigum og á öllum starfstímanum. Því má ekki beita starfsmann almannaútvarpsstofnunar neinum refsingum á forsendum sem lýst er í viðmiðunarreglu 14. Misrétti á þessum forsendum hvað varðar ráðningu starfsfólks, laun, þjálfun og almenn réttindi og skyldur þess verður heldur ekki liðið. Þetta hefur ekki áhrif á rétt almannaútvarpsstofnunar til að taka tillit til þarfar á fjölbreytni í útsendu dagskrárefni við val, ráðningu og störf þeirra sem fást við dagskrárgerð.

Viðmiðunarregla 15.

46. Frelsi til að taka þátt í starfi verkalýðsfélaga og verkfallsrétturinn teljast til grundvallar-réttinda í atvinnulífi og þjóðfélagi og skulu starfsfólki almannaútvarpsstofnana tryggð þau, einkum til að það geti staðið á sjálfstæði sínu gagnvart hugsanlegum þrýstingi að utan. Hér er rétt að hafa í huga þá meginreglu félagsmálasáttmála Evrópu að „verkfólk og vinnuveitendur hafa rétt til að stofna staðbundin félög, landsfélög og fjölþjóðleg sambönd til að gæta hagsmuna sinna á sviði efnahags- og félagsmála“ eins og skýrt er nánar í 5. gr. (Réttur til að stofna félög) sem kveður á um að „sammingsaðilar skuldbinda sig til að sjá um, að landslög skerði ekki það frelsi né að þeim verði beitt til að skerða það“. Einnig er ítrekað að í 4. mgr. 6. gr. (Réttur til að semja sameiginlega) félagsmálasáttmála Evrópu, viðurkenna sammingsaðilar „rétt verkfólks og vinnuveitenda á sameiginlegum aðgerðum, þegar hagsmunaárekstrar verða, þar á meðal verkfallsrétt, með þeim takmörkunum, sem til kynnu að koma vegna gerðra heildarsamninga.“
47. Með það í huga að almannaútvarpsstofnanir starfa í þágu hagsmuna almennings, einkum hvað varðar upplýsingar, má samt sem áður réttlæta ákveðnar hömlur á nýtingu þessa frelsis. Slíkar takmarkanir verða að vera í samræmi við ákvæði 31. gr. (Höft) í félagsmálasáttmála Evrópu eins og þær eru túlkaðar í dómaframkvæmd þeirra aðila sem sjá um beitingu hennar. Samkvæmt ákvæðum þessarar greinar verða öll höft eða takmarkanir á réttindum og meginreglum sem sett eru fram í sáttmálanum og um beitingu þeirra að vera „eins og lög kveða á um“ og á þann hátt „sem nauðsynlegt er í lýðræðisþjóðfélagi til verndar réttindum og frelsi annarra, eða til verndar almannahagsmunum, öryggi þjóðarinnar, heilsu eða siðgæði almennings.“ Frelsi til að taka þátt í starfsemi verkalýðsfélaga og verkfallsréttinum má stjórna með sérstökum ákvæðum eftir því hvort almannaútvarpsstofnanir eru stofnaðar á grundvelli opinbers réttar eða einkaréttar.
48. Í sérstökum tilvikum má heimila takmarkanir á verkfallsrétti starfsfólks almannaútvarpsstofnunar vegna þarfar á að tryggja áframhaldandi almenningsþjónustu hennar, einkum hvað varðar upplýsingar. Verkfallsrétturinn verður að vera samræmdur rétti almennings að fá upplýsingar. Slíkar takmarkanir mega t.d. felast í skyldu til að senda út nauðsynlegt efni, einkum upplýsingaefni, í verkföllum. Íhuga má aðrar takmarkanir, svo sem verkföll sem stríða gegn siðgæði eða lögum og reglu. Að síðustu skal hafa í huga 30. gr. (Takmarkanir á styrjaldar- eða hættutímum) í félagsmálasáttmála Evrópu sem kveður á um að: „Á styrjaldartímum eða öðrum hættutímum, þegar tilveru þjóðar er ógnað, getur sérhver sammingsaðili gert ráðstafanir, sem takmarka skuldbindingar hans samkvæmt sáttmála þessum, að svo miklu leyti sem brýna nauðsyn krefur vegna ástandsins, enda brjóti þær ráðstafanir ekki í bága við aðrar skuldbindingar hans samkvæmt alþjóðalögum“.

Viðmiðunarregla 16.

49. Sjálfstæðið sem almannaútvarpsstofnunum er tryggt gefur til kynna að starfsfólk þeirra má ekki taka við neinum fyrirmælum frá einstaklingum eða aðilum utan stofnunarinnar sem það starfar hjá. Þessi meginregla kemur þó að sjálfsögðu ekki í veg fyrir að starfsmaður almannaútvarpsstofnunar sem gegnir einnig störfum utan hennar fái fyrirmæli þar að lútandi frá þeim sem stjórna þessari starfsemi (eins og í tilfelli blaðamanns sem starfar samtímis hjá almannaútvarpsstofnun og dagblaðsútgáfu). Það telst kannski ráðlegt í vissum kringumstæðum að setja innri reglur sem tilgreina í hvaða tilfellum og við hvaða skilyrði starfsfólk almannaútvarpsstofnunar má starfa utan hennar. Þetta kemur í veg fyrir hugsanlega hagsmunaárekstra milli starfa innan og utan stofnunarinnar.
50. Viðmiðunarregla 16 útilokar heldur ekki þann möguleika að starfsfólk almannaútvarpsstofnunarinnar, jafnvel í starfi hjá viðkomandi stofnun, fái öðru hverju fyrirmæli frá utanaðkomandi aðilum með fyrirvara um fyrir fram samþykki yfirmanns eða yfirmanna viðkomandi starfsfólks (þetta á t.d. við um starfsmann almannaútvarps sem vinnur undir stjórn annars í samstarfsverkefni stofnunarinnar sem hann starfar hjá og annarri útvarpsstofnun eða kvikmynda- eða sjónvarpsfyrirtæki). Þessi meginregla kemur ekki í veg fyrir að eftirlitsaðilar almannaútvarpsstofnana gefi starfsfólki þeirra fyrirmæli svo fremi þeir hafi rétt til þess samkvæmt ráðandi lögum. Í þeim undantekningartilvikum þar sem þess er krafist af starfsfólki almannaútvarpsstofnana að inna af hendi verkefni fyrir almenning skal starfsfólk vera áfram undir stjórn næstu yfirboðara sinna og taka eingöngu við fyrirmælum gegnum þá.

V. Fjármögnun almannaútvarpsstofnana.

51. Fjármögnun er greinilega einn af lykilþáttum í sjálfstæði almannaútvarpsstofnana þar sem uppruni fjárens og upphæðirnar geta ráðið umtalsverðu um svigrúm þeirra til að sinna verkefnum sínum. Þetta hefur orðið mjög viðkvæmt mál í Evrópu á undanförunum árum, einkum eftir sókn einkafyrirtækja inn á fjölmiðlasviðið. Kröfur hafa heyrst á vissum svæðum í bæði Vestur- og Austur-Evrópu um að fjármagna almannaútvarpsstofnanir með afnotagjaldi fyrir útvarp/sjónvarp og gefa einkareknum stöðvum alfarið eftir auglýsingamarkaðinn.
52. Á sama tíma hefur almenningur mótmælt hækkunum á afnotagjöldum eða skyldunni að greiða þau, þar sem sumir hópar almennings sjá enga ástæðu eða engar frekari ástæður til að borga fyrir móttöku efnis sem hefur minna áhorf þar sem fjölbreytni í útvarps- og sjónvarpsþjónustu er fyrir hendi. Enn fremur hefur í Austur-Evrópu reynst erfitt að skipta frá fjármögnun úr opinberum sjóðum (styrkjum) í fjármögnun óháða ríkisafskiptum (afnotagjöld, auglýsingar o.s.frv.). Þessar tilhneigingar, einkum áhrif einkastöðva á auglýsingatekjumarkaðinn ásamt erfiðu efnahagsástandi í Evrópu á undanförunum árum, hafa gert fjárhagsstöðu sumra almannaútvarpsstofnana erfiða og vakið áhyggjur um framtíð þeirra.
53. Ályktunin um framtíð útvarpsþjónustu sem var samþykkt á ráðherrastefnunni í Prag gaf góð fyrirheit þar sem aðildarríkin skuldbundu sig til að „tryggja almannaútvarpi örugga og viðeigandi tekjustofna til að það geti sinnt verkefnum sínum“. Viðmiðunarreglur 17 og 19 tilgreina fjármögnunarleiðir sem ætti að beita til að tryggja sjálfstæði almannaútvarpsstofnana.

Viðmiðunarregla 17.

54. Þessi viðmiðunarregla ítrekar þá skuldbindingu aðildarríkjanna í ályktuninni um framtíð almannaútvarps að „viðhalda, og þar sem nauðsyn krefur, koma á hæfum og öruggum fjármögnunarramma sem tryggir almannaútvarpi burði til að sinna verkefnum sínum.“ Að auki er tekið fram að fjármögnunarramminn verði að vera gegnsær. Örugg fjármögnun almannaútvarpsstofnana er mikilvæg til að þær geti sinnt starfi sínu á sjálfstæðan hátt, jafnvel þótt viðkomandi yfirvald sem ber ábyrgð á fjármögnuninni lendir í fjárhagsörðugleikum. Eins og þegar hefur komið fram í fyrrnefndri ályktun eru margar fjármögnunarleiðir til að halda uppi og efla almannaútvarp: afnotagjald; opinberir styrkir; tekjur af auglýsingum og kostun; tekjur af efnissölu (hljóð- og myndefnis) og þjónusta, dagskrársamningar, o.s.frv. Í þessum viðmiðunarreglum nær hugtakið „afnotagjald“ til ákveðinna svipaðra fjármögnunaraðferða hins opinbera (skattaálagna á rafmagnsreikninga eða annarra greiðslna til að afla almannaútvarpsstofnunum fjár).
55. Nefna ber að viðmiðunarreglurnar mæla ekki með neinni sérstakri fjármögnunaraðferð fyrir almannaútvarpsstofnun til að tryggja sjálfstæði hennar, svo fremi að skilmálar fjármögnunarinnar (styrkja eða afnotagjalds) virði þær meginreglur sem eru settar fram í viðmiðunarreglu 18. Um aðra fjáröflun en opinbera styrki gilda meginreglurnar í viðmiðunarreglu 18.

Viðmiðunarregla 18.

56. Þótt ekki sé mælt með neinni sérstakri fjármögnunarleið getur opinber fjármögnun (styrkir, afnotagjöld, o.s.frv.) aukið hættu á afskiptum af rekstri almannaútvarpsstofnunarinnar nema henni fylgi öryggisþættir sem vernda sjálfstæði hennar. Viðmiðunarregla 18 skilgreinir eðli þessara öryggisþátta. Vakin er sérstök athygli í þessu samhengi á meginreglunni í fyrsta undirlíð þar sem beinasta og mesta ógnunin við sjálfstæði almannaútvarps er að utanaðkomandi yfirvöld beiti fjárveitingunni til að hafa afskipti af starfsemi þess, einkum dagskrárgerð.
57. Þessi hættu má þó ekki skyggja á önnur tilfelli þar sem fjárhagsþættir geta ógnað sjálfstæði almannaútvarps. Að þessu er vikið í ákvæðum 2. til 5. undirlíðs ásamt viðeigandi gagnráðstöfunum. 2. og 3. undirlíður skýra nánar tvær hliðar meginreglunnar í ályktuninni um framtíð almannaútvarps um „að afnotagjaldið eða opinberi styrkurinn skal vera til nægilega langs tíma svo almannaútvarpið geti skipulagt til langframa“.
58. Í fyrsta lagi skal hafa samráð við almannaútvarpsstofnanir við ákvörðun framlagsins eða afnotagjaldsins sem á að kosta starfsemi stofnananna. Slíkt samráð er réttlætt með þeirri staðreynd að þetta fjármagn á að nægja til að þær geti sinnt þeim verkefnum sem þeim eru falin. Í öðru lagi kemur fram í þessum undirlíðum mikilvægi greiðsluforms framlaganna eða afnotagjaldanna. Illa ígrunduð innheimta og greiðsluaðferðir eða óreglulegar eða síðbúnar greiðslur geta ógnað samfelldri starfsemi almannaútvarpsins. Hvað afnotagjald varðar skal huga sérstaklega að hugsanlegum afleiðingum þess á fjárhag almannaútvarpsins og þar með starfsemi þess að undanskilja ákveðna hópa greiðslu afnotagjalds.
59. Fjórði undirlíðurinn er nauðsynlegur og óaðskiljanlegur mótaðili meginreglunnar um stofnunarlegt sjálfræði sem lýst er í viðmiðunarreglu 1. Þess ber að minnast að þessi meginregla undanskilur ekki þar til bæra aðila innan almannaútvarpsstofnunarinnar, einkum stjórn hennar, frá því að svara fyrir fjármálastjórn stofnunarinnar. Einnig má vekja athygli á að umfram allt eru þær stofnanir sem ætlað er að endurskoða fjármálastjórn fyrst og fremst ábyrgar gagnvart almenningi hvað þetta varðar. Fimmti undirlíður er til að tryggja að fjárveitingum til almannaútvarpsstofnana sé skipt jafnt í samræmi við

þarfir hverrar stofnunar. Grundvöllur úthlutunarinnar er þarfir hverrar stofnunar og mannaúður hennar ásamt tæknilegum og fjárhagslegum tilföngum sem hún beitir til að uppfylla þær.

Viðmiðunarregla 19.

60. Eins og fram kemur hér að framan þýðir stofnunarlegt sjálfræði almannaútvarpsstofnana að þær bera ábyrgð á starfsháttum sínum. Þessi ábyrgð nær til notkunar tilfanga eins og tilgreint er í ályktuninni um framtíð almannaútvarps, einkum hvað varðar opinber tilföng. Til samræmis við það er innri eða utanaðkomandi endurskoðun á almannaútvarpsstofnuninni heimil. Fjárhagslegt eftirlit af þessu tagi verður ætíð að þjóna þeim tilgangi að sannreyna rétta stjórn stofnunarinnar hvað varðar stjórnslu hennar, bókhald og fjármál. Það getur því ekki falið í sér eftirlit með dagskrá. Engu að síður geta skuldbindingar um útgjöld við dagskrá (t.d. efniskaupasamningar fram yfir ákveðna upphæð) verið háðar samþykki tilgreindra yfirvalda eins og bent er á í 23. og 36. mgr. hér að framan.
61. Athuga ber að það fer eftir stöðu almannaútvarpsstofnunar í opinberum rétti og einkarétti hvaða reglur gilda um eftirlit með stjórnslu, bókhald og fjármálastjórn hennar og reglur um ábyrgð stjórnenda hennar. Þetta þýðir að athuga verður ákvæði laga á viðkomandi sviðum (laga um fyrirtækjarekstur, opinberra laga) um leið og tryggt er að beiting þeirra við viðkomandi almannaútvarpsstofnun sé í samræmi við meginreglu viðmiðunarreglu 19.

VI. Dagskrárstefna almannaútvarpsstofnana.

62. Dagskrá almannaútvarpsstofnana, einkum fréttir og fréttabættir, verður að endurspegla fjölbreytt viðhorf og sjónarmið samfélagsins alls. Í þessu sambandi skal vísað til krafna sem fram koma í ályktuninni um framtíð almannaútvarps, einkum til þess ákvæðis að almannaútvarp skuli vera vettvangur almennrar umræðu þar sem rúm er fyrir sem viðtækust sjónarmið og viðhorf. Athygli er einnig vakin á þeirri kröfu að almannaútvarp miðli hlutlausum og óháðum fréttum, upplýsingum og skýringum.
63. Viðmiðunarreglurnar eiga að skilgreina ótal grundvallareglur sem eiga að ráða dagskrá almannaútvarps, óháð stöðu þess, til að tryggja sjálfstæði þess. Ítrekað skal að sjálfstæðið á ekki bara við um afskipti af stjórnmalalegum toga heldur einnig áhrif fyrirtækja og annarra geira þjóðfélagsins. Því kann að vera gagnlegt að hafa ákvæði um auglýsingar og kostun í lögum um almannaútvarpsstofnanir til að hindra auglýsendur og kostendur í að hafa áhrif á dagskrá stofnananna. Nánari umfjöllun um þetta atriði er að finna í köflum III og IV í samningi Evrópuráðsins um sjónvarp milli landa og meðfylgjandi greinargerð.

Viðmiðunarregla 20.

64. Þessi viðmiðunarregla rifjar upp grundvallarreglu í 3. mgr. 7. gr., í samningi Evrópuráðsins um sjónvarp milli landa. Þessi grundvallarregla er enn mikilvægari fyrir almannaútvarps því eins og lögð er áhersla á í ályktun nr. 1 frá ráðherrastefnunni í Prag eiga þær „að vera vettvangur fyrir almennar umræður þar sem viðtækustu sjónarmið og viðhorf koma fram“ og verða „að útvarpa óhlutdrægum og óháðum fréttum, upplýsingum og skýringum.“ Í þessu samhengi er lögð áhersla á mikilvægi þess að tryggja jafnan aðgang að fjölmiðlum og einkum aðgengi stjórnmalaflokka að almannaútvarpsstofnunum í kosningabaráttu. Jafn aðgangur þýðir ekki endilega að allir stjórnmalaflokkar skuli

fá jafnan útsendingartíma óháð fylgi þeirra. Engu að síður þýðir það að allir stjórnmalaflokkar fái nægilegan útsendingartíma til að kynna stefnumál sín. Þetta tiltekna tilfelli sýnir það almenna jafnvægi sem á að hafa að leiðarljósi í dagskrá almannaútvarpsstofnana. Mismunandi ráðstafanir má gera til að tryggja að ofangreindar kröfur séu virtar, bæði innan almannaútvarpsstofnana og utan þeirra, t.d. með óháðum eftirlitsyfirvöldum.

Viðmiðunarregla 21.

65. Þótt eðlilegt sé og jafnvel æskilegt í lýðræðisþjóðfélagi að stjórnvöld segi frá aðgerðum sínum í fjölmiðlum, einkum í almannaútvarpi, verður slíkur fréttáflutningur að vera háður ákveðnum reglum svo að almannaútvarp verði ekki rödd stjórnvalda. Viðmiðunarregla 21 setur því fram þá meginreglu að útsending opinberra tilkynninga, yfirlýsinga eða upplýsinga frá yfirvöldum skuli eingöngu heimil við sérstakar aðstæður og skal tekið fram að upplýsingaherferðir sem varða hagsmuni almennings, svo sem heilbrigðismál, heyri ekki undir þessa viðmiðunarreglu. Sérstakar aðstæður tákna sérstaka atburði í lífi þjóðar, hvort sem þeir eru reglulegir (útsending ávarpa á þjóðhátíðardögum eða stefnuræða forsætisráðherra á þingi) eða sértækir (útsending ávarpa þegar hættuástand ríkir eða náttúruhamfarir).
66. Fyrir utan þessar sérstöku aðstæður vaknar oft sú spurning hvort yfirvöld eigi að hafa reglulegan aðgang að útsendingum almannaútvarpsstofnana til að kynna stefnu sína hverju sinni og hvort rétturinn til andsvars skuli þá veittur stjórnarandstöðuhópum. Í þessu efni skal aðgreina opinberar tilkynningar frá venjulegri dagskrá. Meginreglan skal vera að allar opinberar tilkynningar ótengdar ofangreindum undantekningaraðstæðum séu útilokaðar.
67. Þótt meginreglan um miðlun framangreinds efnis sé viðurkennd skulu gilda um þau ákveðnar reglur og hæfilegur tími skal líða á milli. Þótt skilgreining á þessu ákveðna bili milli flutnings ávarpa sé hvorki möguleg né æskileg skal það vera hæfilegt. Daglegar, vikulegar eða mánaðarlegar yfirlýsingar eru því óheimilar. Enn fremur skal veita andstöðuhópum ákveðinn útsendingartíma þegar stjórnvöld tryggja sér reglulegan aðgang að almannaútvarpsstofnunum fyrir opinberar tilkynningar. Þessi réttur til andsvars skal skilgreindur þannig að stjórnarandstöðuhópar á þingi geti tjáð viðhorf sín.
68. Greinargerðir um stefnu stjórnvalda hverju sinni í reglulegum útsendingum almannaútvarpsstofnana (fréttabættir og fréttaskýringabættir, umræður og fundir, viðtöl, o.s.frv.) skulu í öllum tilfellum vera í samræmi við meginreglur um hlutleysi og jafnvægi.

Viðmiðunarregla 22.

69. Opinberar tilkynningar sem eru sendar út í almannaútvarpi, hvort sem um sérstakar kringumstæður er að ræða eða ekki, skulu ætíð auðkenndar sem slíkar í útsendingu. Almanningur skal aldrei velkjast í vafa um uppruna og tilgang þessara tilkynninga, sem er utan venjulegrar dagskrár almannaútvarpsstofnana. Þetta má gera á ýmsan hátt (svo sem tilgreina opinberan uppruna tilkynninganna í afkynningu eða kynningu þular á efninu). Þar sem þessar opinberu tilkynningar eru ótengdar venjulegri dagskrá almannaútvarpsstofnana er rökrétt afleiðing að þær skuli alfarið sendar út á ábyrgð viðkomandi yfirvalds.

VII. Aðgengi almannaútvarpsstofnana að nýrri fjarskiptatækni.

70. Ný fjarskiptatækni, einkum stafræn, er án efa mikilvæg nýjung fyrir framtíð útvarps. Ný tækni gerir það mögulegt að skapa nýja tegund þjónustu, einkum greiðsluvarp, sem hægt er að beina markvisst að áhugahópum í þjóðfélaginu. Þessar nýju breytingar þarfnast umhugsunar um framtíðarhlutverk almannaútvarps í nýju samhengi sem einkennist af margföldun á framboði efnis: mun almannaútvarp enn hafa hlutverki að gegna og ef svo er, hvernig verður þetta hlutverk réttlætt? Ef almannaútvarp gegnir enn hlutverki í framtíðinni, hvaða ráðstafanir skal gera til að gera því kleift að sinna verkefnum sínum? Hvaða hugsanlegu mörk ber að setja svo að aðlögun almannaútvarps að nýju fjölmiðla-umhverfi spilli ekki sérkennum þess?
71. Ályktun nr. 1 á ráðherrastefnunni í Prag svaraði þessum spurningum, einkum með því að staðfesta „mikilvægt hlutverk almannaútvarps sem grundvallarþáttar í fjölraðisboðskiptum sem allir hafa aðgang að“ og með því að viðurkenna „þörfina á því að tryggja festu og stöðugleika almannaútvarps.“ Þessar yfirlýsingar fengu aukið gildi með skuldbindingum þátttökuríkja um „að viðhalda og þróa öflugt almannaútvarp í umhverfi sem einkennist af vaxandi samkeppnisframboði útvarpsþjónustu og örum tæknibreytingum.“
72. Burðir almannaútvarps til sjálfbærni og þróunar gefur til kynna, eins og kemur fram í ályktun nr. 1 frá ráðherrastefnunni í Prag, að almannaútvarp skuli „geta nýtt sér nýja tækni eins og þörf krefur til að sinna verkefnum sínum“. Viðmiðunarregla 23 ítrekar þessa grundvallarreglu með þeim skilningi að þessi verkefni eru falin almannaútvarpi samkvæmt lögum í víðasta skilningi hugtaksins (lögum, reglugerðum eða öðrum ákvæðum, svo sem skilyrðum starfsleyfis, stofnskrá eða einkaleyfi). Án þessa er hættu á því að almannaútvarp komist fljótlega í jaðarstöðu og gæti þegar fram líða stundir glatað sjálfstæði sínu.
73. Að auki lýsir viðmiðunarregla 23 þeirri meginreglu að almannaútvarp eigi að geta þróað nýja þjónustu byggða á framangreindri tækni svo fremi það hafi leyfi til þess frá yfirvöldum sem hafa til þess heimild hvað varðar verkefni þess og starfsemi.

Fylgiskjal II.

Ríkisútvarp um allan heim.

Skýrsla gerð af McKinsey fyrir BBC, janúar 1999
(isl. þýð. Jón D. Þorsteinsson og Jón Ásgeir Sigurðsson).

YFIRLIT

Á síðasta áratug hefur útvarpsmarkaður um allan heim breyst verulega.

Það að stýring innanlandsmarkaðar með lögum hefur verið afnumin, útbreiðsla fjölrása sjónvarps eykst og fram hafa komið öflugir aðilar sem reka staðgreiðslusjónvarp (*pay-per-view*), hefur gjörbreytt samkeppnisaðstæðum á mörgum mörkuðum. Og nú – þegar stafræna tímabilið rennur upp – búum við okkur undir enn stórkostlegri breytingar.

Ríkisútvarpsstöðvar (*Public service broadcasters* (PSB)) urðu til í umhverfi þar sem aðeins voru ein eða tvær rásir. Enginn furðar sig á því, að markaðsþróunin hefur þrengt að gamalkunnu útvarpsfyrirmyndinni – og sums staðar hefur gildi hennar verið dregið mjög í efa.

BBC hefur nokkrum sinnum falið **McKinsey** að kanna hvernig ríkisútvarpsstöðvar bregðist við þessari þróun. Við gerð þessarar skýrslu könnuðum við 20 markaði í fjórum heimsálfum. Í hverju tilviki skoðuðum við núverandi þátttakendur og samkeppnisumhverfi, einkenni dagskrárefnis, þróun markaðarins o.s.frv. Við skoðuðum einnig núverandi stöðu ríkisútvarps (PSB) að því er varðar markaðshlutdeild, sérkenni og fjármögnun. Þótt markaðir og sú opinbera útvarpsstarfsemi sem fram fer á hverjum stað séu mismunandi, gátum við borið niðurstöður okkar saman við niðurstöður fyrri ára og séð í hvaða átt þróunin stefnir. Einnig gátum við borið saman stefnu ríkisútvarps á hverjum tíma og fundið hvað auðkennir þau fyrirtæki sem best virðast búin til að mæta ögrun hinnar stafrænu aldar.

Helstu niðurstöður skýrslunnar eru þessar:

- **Ríkisútvarpsstöðvum sem athugaðar voru má skipta í þrjá flokka, eftir meginstefnu þeirra:**
 - *Stefnt er að sérhæfingu fremur en markaðshlutdeild (t.d. PBS, ABC).* Þessi fyrirtæki (sem oft er þröngvað í þessa stöðu vegna þess hvernig þau eru fjármögnuð) hafa lítil áhrif haft á stærstu útvarpskeðjurnar, þar sem þau eru ekki veruleg ógnun við samkeppni á viðskiptagrundvelli.
 - *Stefnt er að markaðshlutdeild fremur en sérhæfingu (t.d. RAI, RTVE).* Þótt ríkisútvarp af þessu tagi hafi möguleika til að hafa veruleg áhrif á markaðinn er í raun fátt sem greinir það frá einkaútvarpi sem fjármögnuð er á viðskiptagrundvelli. Flest fyrirtæki í þessum hópi treysta mjög á auglýsingatekjur.
 - *Einhvers konar jafnvægi milli þessara tveggja þátta (t.d. SVT, ARD).* Ríkisútvarp af þessari gerð hefur verulega áhorfshlutdeild þótt það haldi sérstöðu sinni og uppfylli skyldur sínar um almannáþjónustu.
- **Öflugt ríkisútvarp getur gegnt mikilvægu hlutverki á flóknnum samkeppnismarkaði nútímans.**

Við höfum komist að því að í umhverfi þar sem velja má um margar rásir nær ríkisútvarp bestum árangri þegar það útvarpar metnaðarfullri dagskrá og þrýstir einnig á keppinautana að gera það sama. Með reglum sem stjórnvöld setja um einkaútvarp má ná sumum þessara markmiða, en rannsókn okkar sýnir að ríkisútvarp er það æskilegasta, það skapar bæði þrýsting að því er varðar gæði dagskrár og markaðslegan þrýsting gagn-

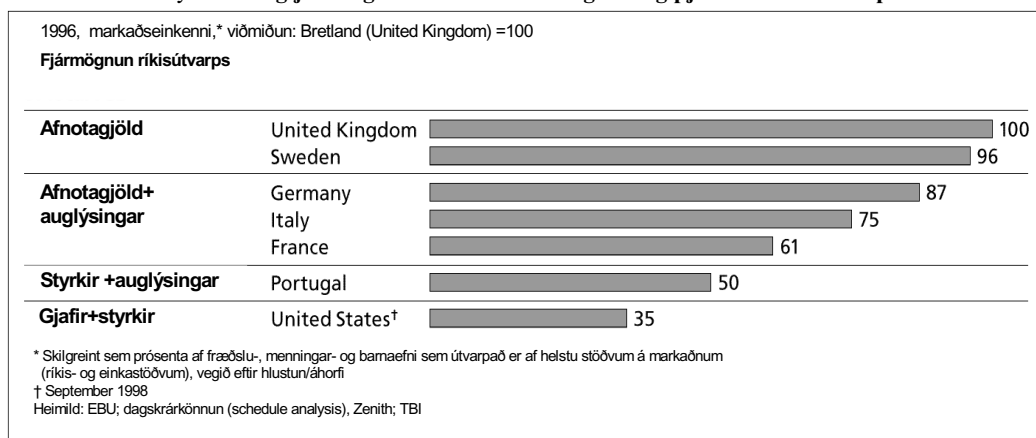
vart einkaútvarpi, sem stuðlar að því að útvarpsmarkaðurinn uppfylli væntingar þjóðfélagsins.

Þetta gerist með ákveðinni **gæðahringrás**: Vegna sérstæðs hlutverks og fjármögnunar getur ríkisútvarp gert nýtt dagskrárefni vinsælt og með því hvatt einkastöðvarnar til að skapa sitt eigið efni af sama tagi. Á þennan hátt eru gæði markaðsins í heild aukin.

Þetta má skýra með dæmi frá Bretlandi. BBC eyðir miklu fé og oft nokkrum árum til að gera vandaða leikna þætti svo sem *Pride and Prejudice*. Keppinautarnir í einkageiranum hafa, í stað þess að láta BBC eftir þessa tegund dagskrárgerðar, skapað sína eigin vinsælu leiknu þætti, – t.d. *Moll Flanders* og *The Camomile Lawn* á Channel 4. Samkeppni útvarpsstöðvanna eykur gæðin og þroskar smekk notendanna fyrir þessari tegund dagskrár.

Til að skapa þessa gæðahringrás verður ríkisútvarpið að hafa nægilegt áhorf en halda þó sérstöðu sinni gagnvart keppinautum í einkageiranum. Þetta er mjög mikilvægt fyrir hagsmuni almennings. Rannsókn okkar sýnir ljóslega að það er sterkt samband milli fjármögnunar ríkisútvarps og almennra gæða ljósvakamiðla í landinu (mynd 1).

Mynd 1. Augljós tengsl eru milli markaðsgæða og þjónustu ríkisútvarps



- **Á mörgum mörkuðum höfum við fundið stefnubreytingu og sums staðar endur-reisn ríkisútvarps.** Rannsóknin hefur leitt í ljós lykilatriði í stefnu hjá ríkisútvarpi sem árangursrík „nýsköpun“ hefur farið fram:
 - Skýr markmið og dagskrárstefna sem gerir þeim kleift að halda áhorfsshlutfalli og jafnframt sérstöðu.
 - Nýskipan í rekstri, einkum með tilliti til þess að minnka kostnað.
 - Vöxtur og þróun á nýjum sviðum með þróun markaðsins.
- **Við fundum ljósa sönnun þess að það veltur að miklu leyti á fjárhag, hvernig til tekst til við það að framfylgja nýrri stefnu.**
 - Í mörgum tilfellum er ríkisútvarp fjármagnað, að minnsta kosti að hluta, með auglýsingum. Rannsókn okkar leiðir í ljós hættur sem geta verið þessu samfara. Við höfum

fundið rök fyrir því, að því stærri hluti sem auglýsingartekjur eru af heildartekjum, þeim mun minni líkur eru á að ríkisútvarpið bjóði fram vandaða dagskrá*.

- Rannsókn okkar sýnir að fjármögnun með afnotagjaldi treystir best fjárhag ríkisútvarps þegar til lengri tíma er litið, og gerir því kleift að taka þá áhættu að fjárfesta í sérstæðum tegundum dagskrár og í nýrri þjónustu.
- Við höfum komist að raun um að tilraunir til að veita undanþágur frá afnotagjaldi – til dæmis fyrir eldri borgara í Frakklandi – hafa einungis valdið skaða og síðan þarfnast pólitískt vandræðalegra leiðréttinga.
- **Í framtíðinni má vænta þess að þær ríkisútvarpsstöðvar sem best standa lagi sig áfram að kringumstæðum og taki þátt í stafrænni uppbyggingu, eins og þær hafa gert í fjölrása umhverfi.**

Þrátt fyrir þörfina fyrir vöxt og aðlögun – t.d. með því að hefja nýja þjónustu – breytast ekki skilyrðin fyrir því að árangur náist: fjölbreytt, blönduð hágæðadagskrá, veruleg markaðshlutdeild, næg og trygg fjármögnun og hagkvæmur rekstur.

Ríkisútvarp hefur mikilvægu mótandi hlutverki að gegna á þeim heildarmarkaði þar sem það starfar.

Ríkisútvarp er fyrirmynd annarrar útvarpsstarfsemi.

Öflugt ríkisútvarp getur eftt útvarpsmenningu og þar með menningu þjóðarinnar.

Það er hagur allra útvarpsnotenda að sjá til þess að ríkisútvarp starfi áfram, svo að ljósvakamiðlar verði það fjölbreytta, örvasandi og sameinandi afl í þjóðfélaginu sem þeir hafa verið mikinn hluta síðustu aldar.

1. MAT Á STÖÐU RÍKISÚTVARPS

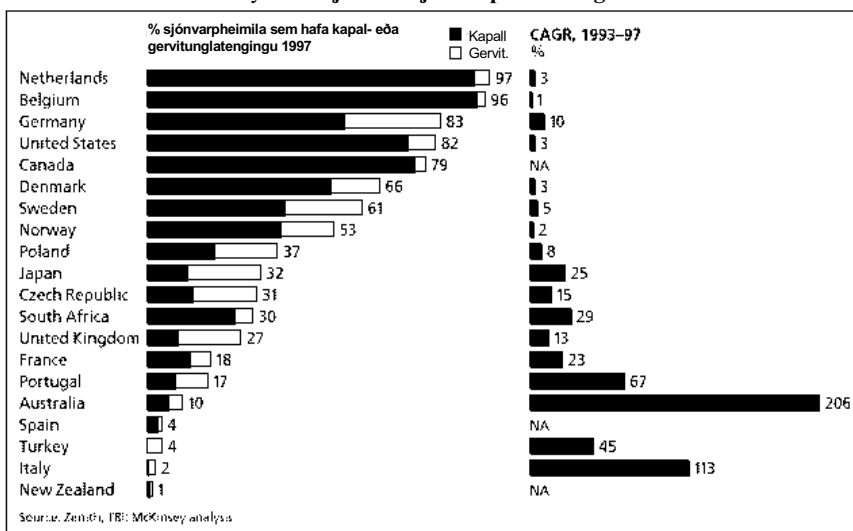
Ríkisútvarpsfyrirtæki hafa fundið fyrir róttækum breytingum á þeim mörkuðum sem þau starfa á frá því á miðjum níunda áratugnum. Víðast hvar var ríkisútvarp áður einokunarfyrirtæki og var upphaflega ætlað að láta í té alla dagskrá á markaðnum. En með tilkomu samkeppni frá einkaútvarpi, fyrst með jarðstöðvum, síðan fjölrása kapalkerfum og gervitunglum og nú síðast með stafrænni tækni, er ríkisútvarp komið í gjörbreytt samkeppnisumhverfi sem krefst víðtækrar og krefjandi aðlögunar.

Þrýstingurinn á ríkisútvarpið er verulegur og hefur margar hliðar. Útvarp hefur í grundvallaratriðum orðið meiri samkeppnisiðnaður en það var fyrir 20 árum. Og ríkisútvarp þarf að takast á við eftirfarandi:

* Það eru samt sem áður nokkur útvarpsfyrirtæki sem að hluta til veita almannaþjónustu og eru að minnsta kosti að hluta fjármögnuð með auglýsingum, (t.d. Channel 4 í Bretlandi). Vert er að veita því athygli að þau eru oft með einhverskonar öryggisnet sem gerir þeim kleift að fylgja stefnu sinni. Ennfremur eru þau á markaði þar sem þegar er fyrir stórt, traust ríkisútvarp.

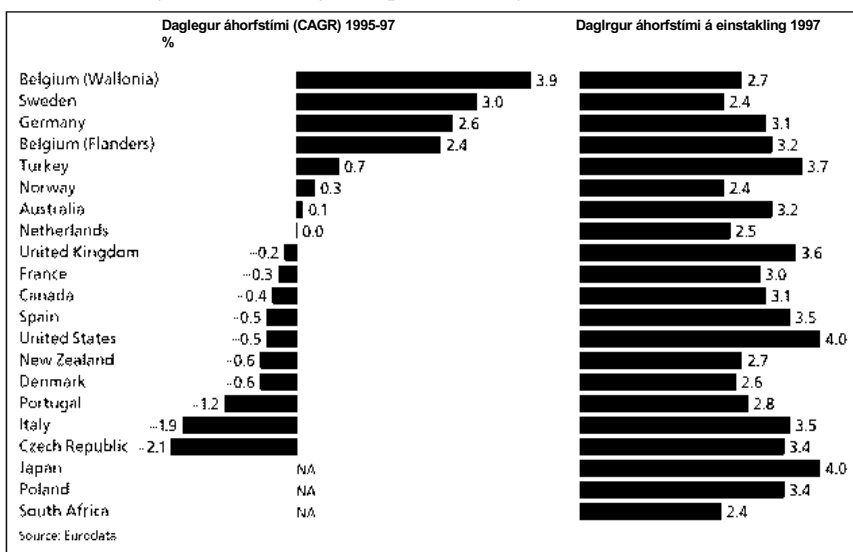
- Aukna samkeppni frá einkastöðvum og útbreiðslu fjölrása sjónvarps (mynd 2)

Mynd 2. Fjölrása sjónvarp mikilvægara



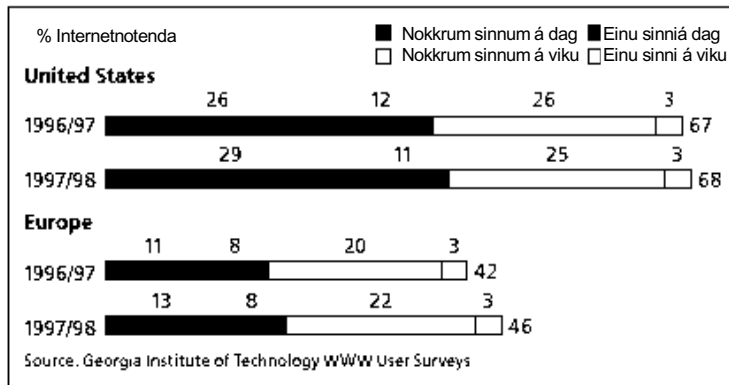
- Mettun sjónvarpsáhorfs og útbreiðslu (mynd 3)

Mynd 3. Þróun í sjónvarpsáhorfi breytist eftir mörkuðum



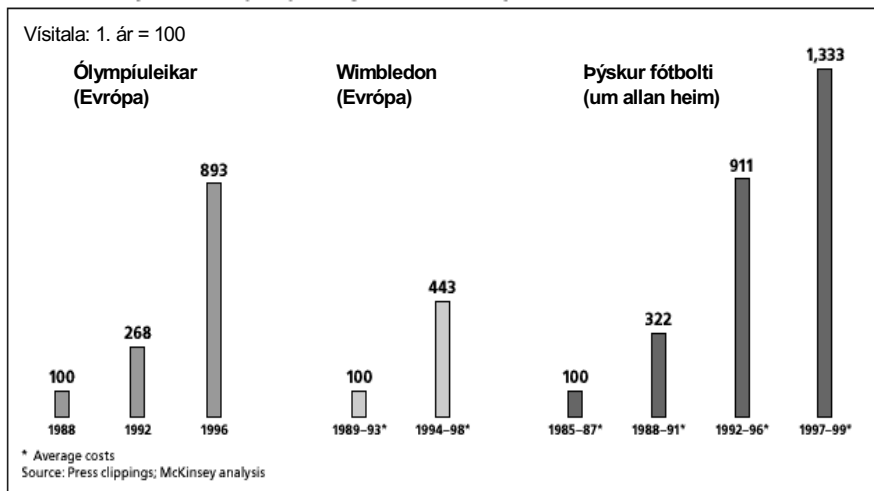
- ... vísbendingar um að fólk hverfi frá útvarpi yfir til nýrra miðla (mynd 4)

Mynd 4. Margir notendur Internetsins flakka um netið í stað þess að horfa á sjónvarp



- Aukin útgjöld vegna sýningarréttar á efni, svo sem íþróttar (mynd 5)

Mynd 5. Verð á sýningarrétti fyrir meiri háttar íþróttaviðburði fer hækkandi



- Þrengri fjárhag þar eð stjórnvöld reyna að minnka heildarbyrði skatta og vegna þess að aukin samkeppni minnkar auglýsingatekjur (mynd 6).

Mynd 6. Þrýstingur á fjármögnun eykst

<p>Ríkisfjármögnun Önnur not fyrir skatttekjur (t.d. heilbrigðismál, menntamál). Minni eyðsla ríkissjóðs af pólitískum ástæðum, (t.d. vegna Maastricht-samkomulagsins)</p>	<p>Eyðsla ríkissjóðs er mjög gagnrýnd og fjármögnun opinbers sjónvarps með</p>
<p>Auglýsingafjármögnun Samkeppni frá nýjum jarðstöðvarásum.</p>	<p>Auglýsendur verða sífellt fjölbærari og hafa marga fleiri valkosti til að ná til skilgreindra</p>

Sökum þessa mótbysrs og þá einkum vegna missis á markaðshlutdeild (og þar með áhrifa) til nýju einkastöðvanna, höfðu margir aðhyllst þá skoðun á síðustu árum að ríkisútvarp væri **úrelt**. Menn héldu því fram að rásum mundi fjölga mjög í framtíðinni, eins og í Bandaríkjunum og fjölbreytnin yrði geysileg. Ríkisútvarp var sagt óskilvirk eftirlegukind fyrri tíma, þegar ríkið var allsráðandi. Ríkisútvarpi hætti til að hafa miklu meiri yfirbyggingu þar sem það væri með stórar dagskrárgerðardeildir, fræðsludeildir og ýmsar skyldur sem einkaútvarp hefði ekki; skortur á samkeppni hefði valdið því að í mörgum tilfellum væri ríkisútvarp makrátt og hefði of marga starfsmenn. Ennfremur væri einkaútvarp oft glöggskyggjari í markaðssetningu sinni. Nýjar auglýsingaútvarpsstöðvar voru álitnar framsæknari og áhugaverðari en gamalkunnugt staðnað ríkisútvarp.

Mynd 7. Yfirlit yfir ríkisútvarp*

Land	Ríkisútvarp	Helstu keppinautar
Australia	ABC	Network 7, Network 9, Network 10
Belgium (Flanders)	VRT	VTM, VT4, Ka 2
Belgium (Wallonia)	RTBF	RTL-TVI
Canada	CBC, SRC	CTV, TVA
Czech Republic	CT	Nova, Premiera
Denmark	DR, TV2	TV3, TvDanmark
France	F2, F3	TF-1, M6, Canal Plus
Germany	ARD, ZDF	RTL, Sat.1, Pro Sieben
Italy	RAI	Canale 5, Italia 1, Rete 4
Japan	NHK	NTV, TBS, Fuji TV, TV Asahi, Tokyo TV
Netherlands	NOS	RTL4, Veronica, SBS6
New Zealand	TVNZ	TV3, TV4
Norway	NRK	TV2, TV3, TV Norge
Poland	TVP	Polsat, regional channels
Portugal	RTP	SIC, TVI
South Africa	SABC	M-Net, e-tv
Spain	RTVE	Antena 3, Tele 5, regional channels
Sweden	SVT	TV3, TV4, Kanal 5
Turkey	TRT	Kanal D, ATV, Show TV, Star, TGRT
United Kingdom	BBC	ITV, Channel 4, Channel 5
United States	PBS	ABC, CBS, Fox, NBC

* Áhersla var lögð á stór almenn útvarpsfyrirtæki með verulega opinbera fjármögnun

Þessi rannsókn á ríkisútvarpi sem fór fram sumarið 1998 sýnir þó aðra mynd. Í sumum löndum hefur ríkisútvarp ekki náð að rétta úr kútnum eftir það tap á markaðshlutdeild og þá óskilvirkni sem fylgdu því að það var ekki lengur lögverndað. Annars staðar hefur ríkisútvarp stöðvað markaðstapið og tekið að blómstra (að minnsta kosti hlutfallslega) með því að skapa sér sérstöðu með góðum árangri. Í sumum tilfellum hefur ríkisútvarp ekki átt þessu láni að fagna og ýmsir þættir hindrað velgengi, svo sem illa samkeppnishæf dagskrárstefna, úrelt vinnubrögð og þó einkum ófullnægjandi fjármögnun. Í þessari skýrslu er könnuð núverandi staða ríkisútvarps¹ í heiminum og byggt á viðamiklum rannsóknum og viðtölum í 20 löndum (mynd 7).

Í hverju landi höfum við reynt að gera okkur grein fyrir:

- Markaðsumhverfi: sögulegri og núverandi stöðu þess; hvernig það breytist; og hvernig stjórnvöld reyna að hafa áhrif á það.
- Núverandi frammistöðu ríkisútvarps; samsetningu dagskrár, áhorfshlutdeild; fjármögnun og fjárhagslegum styrk; og markmiðum ríkisútvarps sem býr við þrýsting vaxandi samkeppnismarkaðar.

Á grundvelli ályktana úr þeirri rannsókn, mótuðum við þrjár lykilspurningar, sem við leitum svara við:

- Hvað er það sem almenningur krefst af útvarpsmarkaðnum?
- Hvaða hlutverki gegnir nútíma ríkisútvarp við að uppfylla þessar óskir?
- Hvaða eiginleikar ríkisútvarps hæfa best til að mæta þessum kröfum?

* Á öllum mörkuðum höfum við einbeitt okkur að almennu ríkisútvarpi. Á mörgum mörkuðum er einnig hálfopinbert útvarp (t.d. Channel 4), en þessar rásir eru venjulega með einhvers konar fjárhagslegt öryggisnet og njóta nokkurs skjóls vegna tilveru öflugra ríkisútvarps. Einnig eru margar almannaþjónusturásir með sérhæfðu efni (t.d. Arte, 3Sat), en þótt þær auðgi markaðinn á margan hátt hafa þær ekki viðtæk áhrif. Vegna þessa höfum við einbeitt rannsókn okkar á hverjum markaði að helstu almennu ríkisútvarpsfyrirtækjunum sem njóta marktækrar opinberrar fjármögnunar.

2. MÖRKUN STEFNU FYRIR ÚTVARPSMARKAÐINN

Þjóðfélög hafa háleitar hugsjónir fyrir útvarpsmarkaði sína. En eftir því sem þessir markaðir hafa þróast frá ríkiseinokun í fjölbreytt „vistkerfi“, eða útvarpsumhverfi með mörgum þáttakendum, verður erfiðara fyrir stjórnvöld og þjóðfélagið almennt hafa bein áhrif á þá. Í sumum löndum hefur ríkisútvarp beinlínis verið notað sem öflugt tæki til að stýra þróun markaðarins. Í öðrum hafa stjórnvöld reynt að ná sama takmarki með því að beita laga- boðum og samkeppni (einkaútvarp heimilað), en með misjöfnum árangri.

Stefnumið á útvarpsmarkaði

Ýmsar framleiðslugreinar eru einungis mikilvægar frá fjárhagslegu sjónarmiði. Ljós- vaka- miðlar hafa þá sérstöðu að ná inn á heimili fólks og móta skilning þess á umheiminum með áhrifaríkum og jafnvel ómeðvituðum hætti. Hljóðvarp og sjónvarp eiga mikilvægan þátt í skilningi almennings á þjóðfélaginu og heiminum öllum. Vegna þessarar sérstöðu útvarps- miðla hafa stjórnvöld, og þjóðfélagið í víðari merkingu, sérstakan áhuga á umfangi og gæðum innlends útvarpsmarkaðs.

Þeir metnaðarfyllstu stefna að **almennum útvarpsmarkaði** sem:

- **Býður fjölbreytt dagskrárefni í háum gæðaflokki.** Útvarpsmarkaðurinn uppfyllir viðurkenndar kröfur um smekk og siðgæði og flytur fréttir, fréttatengt efni og fræðslu- efni sem er upplýsandi og óhlutdrægt.
- **Tryggir að allir geti tekið á móti slíku dagskrárefni.** Þjónusta og dagskrárefni hins almenna útvarpsmarkaðar hafa þjóðlegt og menningarlegt gildi, en eru ekki takmörkuð við sérstaka hópa (sem oft útilokar þá sem eru lakar settir).
- **Endurspeglar smekk bæði meirihluta og minnihluta.** Stuðlar að samstöðu í þjóð- félaginu og þeirri tilfinningu minnihlutahópa að þeir séu hluti af samfélaginu.
- **Á þátt í því að viðhalda menningu þjóðarinnar.** Innlendir útvarpsmarkaður hjálpar til að skilgreina og viðhalda þjóðlegri sérstöðu og menningu.
- **Styður öflugna innlenda dagskrárgerð.** Útvarp í landinu endurspeglar betur þjóðleg gildi en innflutt dagskrárefni og eflir einnig þennan þátt efnahagslífsins.
- **Skapar eðlilegan hagnað í einkageiranum.** Styrkir innlandan efnahag innan viður- kenndra samkeppnismarkna.

Við upphaf útvarpsstarfsemi var öll dagskrárgerð víðast hvar í höndum ríkisútvarps. Þar sem um einokun var að ræða, sem stjórnað var (að meira eða minna leyti) af ríkisstjórn, var tiltölulega auðvelt fyrir ríkisstjórnir og þjóðfélög í víðari skilningi að tryggja með beinum áhrifum á útvarpið að menningarstefnu þeirra væri fylgt.

Í flestum tilfellum, þar sem ríkisútvarp er byggt upp sem þjónustustofnun, hefur það mjög skýrt hlutverk, til dæmis að*:

- Veita notendum sínum þjónustu sem upplýsir, menntar, skemmtir og auðgar líf notendanna með þeim hætti sem markaðurinn einn er ekki fær um
- Sameina fólk til hátíðahalds, sameiginlegrar reynslu og á erfiðleikatímum
- Auðvelda fólki að víkka sjóndeildarhring sinn með námi og með því að efla færni sína
- Endurspeglja þjóðir, svæði og samfélög markaðarins gagnvart sjálfum sér og markaðnum í heild.

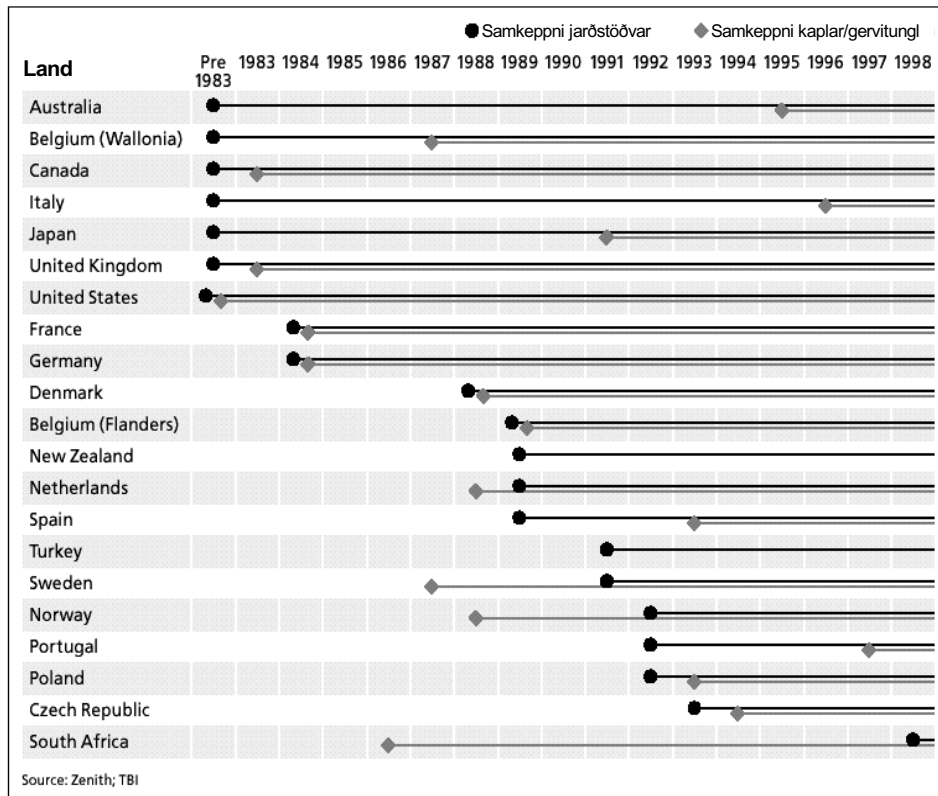
* Tekið úr The BBC Beyond 2000; svipuð ákvæði er að finna í stefnuyfirlýsingum flestra ríkisútvarps- fyrirtækja sem könnunin nær til.

Ríkisútvarp við aðstæður samkeppni

Vegna kröfu um opinn markað og samkeppni við ríkisútvarp hafa mörg lönd afnumið sérleyfi á útvarpsmarkaðnum og heimilað viðskiptavæðingu útvarps (einka-/auglýsingaútvarp) (mynd 8).

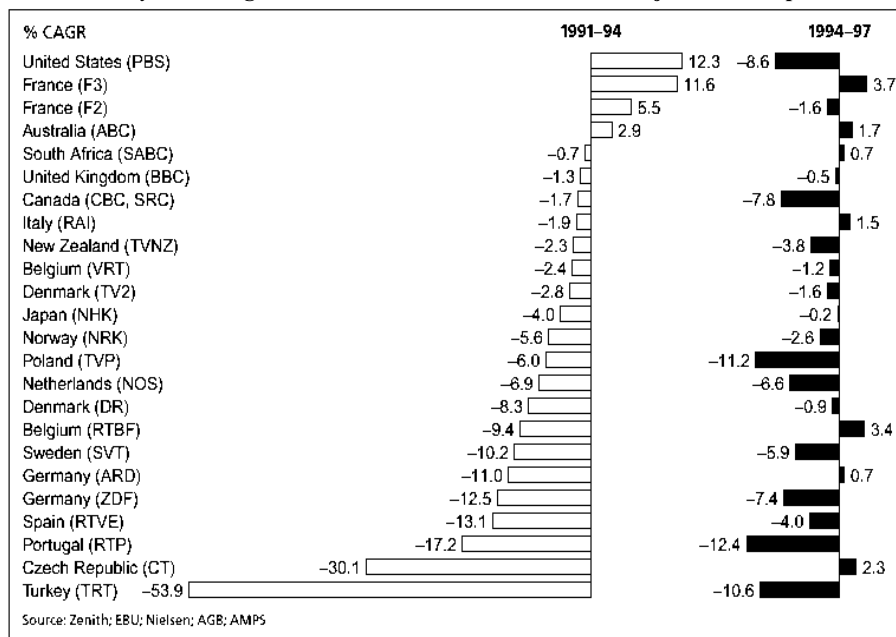
Notendum býðst aðgangur að rásum um jarðstöðvar, og einnig um kapla og gervihnetti, og eru þá útvarpsfyrirtæki í sumum tilfellum staðsett utan landamæra ríkisins.

Mynd 8. Ríkisútvarpsfyrirtæki hafa búið mismunandi lengi við samkeppni frá einkaútvarpi



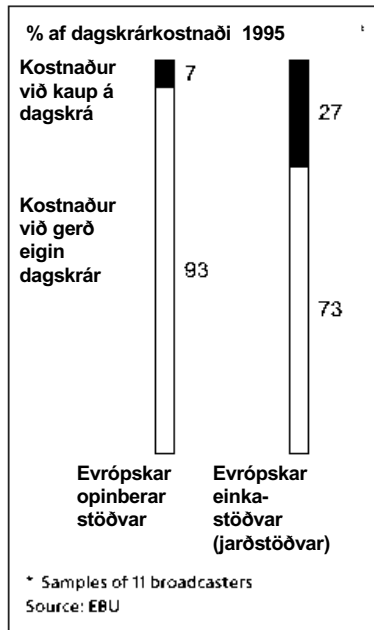
Nýju einkastöðvarnar einbeittu sér, gagnstætt ríkisútvarpi, einkum að því að hámarka notendahlutfall og skapa ágóða. Almannaþjónustuefni útvörpuðu þær fyrst og fremst vegna ákvæða í reglum, ekki að eigin frumkvæði. Ríkisútvarp reyndi í flestum tilfellum að þjóna öllum þegnum þjóðfélagsins, á meðan auglýsingastöðvar einbeittu sér að arðbærustu markhópum notenda. Ríkisútvarp eyddi mestu af dagskrárfé sínu í dýrt efni (með takmarkaðar vinsældir) svo sem náttúrufræði og listir, en auglýsingaútvarp keypti ódýrt og vinsælt skemmtiefni frá Hollywood. Þegar á þetta er litið er ekki undarlegt að nýju einkastöðvarnar juku fljótt áhorfshlutdeild sína á kostnað ríkisútvarps (mynd 9).

Mynd 9. Hægt hefur á minnkun áhorfshlutdeildar hjá ríkisútvarpi



Þótt þessi breyting á útvarpsmörkuðum sé æskileg að sumu leyti, er nú mun erfiðara um vik að gera frekari gæðakröfur til hins almenna útvarpsmarkaðar. Ríkisútvarp heldur (í flestum tilfellum) sínu striki, enda þótt aukinn fjöldi notenda velji meira skemmtanatengt efni frá einkaútvarpi. Þótt vandað dagskrárefni væri tiltækt í viðkomandi landi, minnkaði áhorf. Fræðilega var komið til móts við óskir notenda (vönduð dagskrá var fyrir hendi), en ekki í raun (minna var horft á vandaða dagskrá). Heildargæði margra landsmarkaða fóru minnkandi og mörgum ríkisútvarpsstöðvum mistókst að „gera það góða vinsælt og það vinsæla gott“.

Mynd 10. Einkastöðvar eyða minna fé í eigin dagskrárgerð



Ennfremur kemur í ljós að einkaútlit eyðir minna í dagskrárgerð en ríkisútlit. Skiljanleg tilhneiging einkastöðvanna til að skapa hagnað fyrir hluthafa þýðir að meira er byggt á ódýru innfluttu efni. Þetta stríðir gegn viðleitni til að viðhalda þjóðlegri menningu og halda uppi öflugri innlendri framleiðslu.

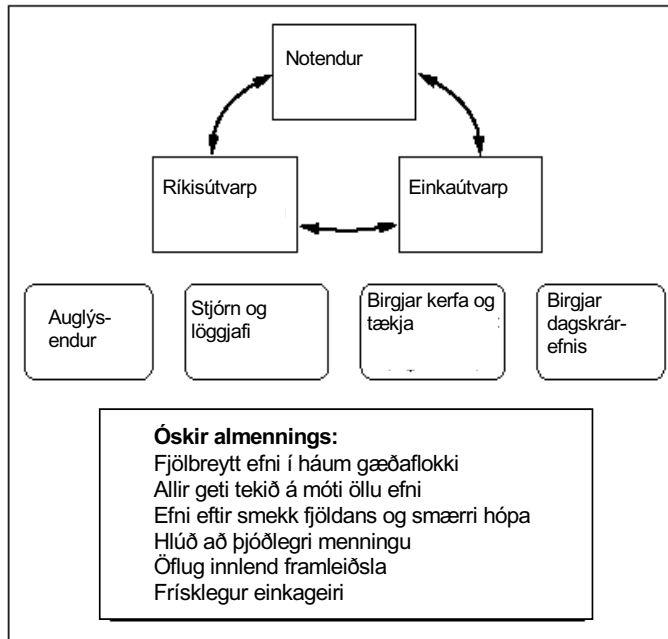
Í ljósi þessara aðstæðna þurfa stjórnvöld að finna nýjar leiðir til að hafa áhrif á landsmarkaði sína.

Frá einokun til blandaðs kerfis

Umverfið hefur gjörbreyst. Þegar samkeppni kom til skjalanna breyttist útvarpsstarfsemi úr því að vera einföld einokun í flókið og breytilegt vistkerfi, þar sem ríkisútlit er meðal fjölda þátttakenda sem berjast fyrir tilveru sinni.

Á hverjum útvarpsmarkaði er nú fjöldi lykilhópa með mismunandi völd – notendur, ríkisstjórn/löggjafi, birgjar sem leggja til kerfi og tæki, auglýsendur, seljendur dagskrárefnis, ríkisútlit og einkaútlit – sem allir eiga þátt í að styrkja eða veikja heildarstöðu markaðarins. Hver þessara hópa hefur sín eigin markmið og samverkun þeirra er flókin (mynd 11).

Mynd 11. Á útlvarpssviðinu eru margir þátttakendur



Í einföldustu markaðsmyndinni eru notendur, ríkisútlvarp og einkaútlvarp:

- Notendur leita eftir efni í háum gæðaflokki sem bæði er skemmtilegt og örvandi. Þetta efni getur verið fræðandi eða hreint skemmtiefni.
- Ríkisútlvarp leitast við að upplýsa, mennta og skemmta með því að láta í té fjölbreytta og vandaða dagskrá og þjónustu án þess að fjármögnun sé tryggð með markaðssetningu. Í þessu skyni er send út blönduð dagskrá sem allir hafa aðgang að.
- Einkaútlvarp leitast við að hámarka verðmæti hlutabréfa með því að skapa hagnað. Þetta er einkum gert með því að hámarka hlutfall arðsömustu markhópa notenda á grundvelli kostnaðarhagkvæmni (stundum á kostnað gæðanna og oft nær þjónustan ekki til allra).

En það eru aðrir þátttakendur:

- Auglýsendur sem reyna að ná til ákveðinna markhópa með því að kaupa tíma í dagskrá sem þessir hópar horfa á.
- Ríkisstjórn og löggjafi reyna að stuðla að gæða- og siðgæðiskröfum til efnis, heiðarlegri samkeppni útlvarpsfyrirtækja, öflugri innlendri framleiðslu og eðlilegum hagnaði í einkageiranum.
- Birgjar dreifikerfa og tæknibúnaðar leitast við að hámarka hagnað hluthafa og er í því skyni ákjósanlegt að verða ómissandi tengiliður milli útlvarpsfyrirtækis og notenda.
- Framleiðendur dagskrárefnis leitast við að hámarka hagnað, beita sköpunargáfu sinni og sjá til þess að dagskrárefni þeirra fái stóran áhorfendahóp.

Margbrotin samvinna þessara sjö markaðsaðila mótar útlvarpsumhverfið. Eins og í hverju öðru rekstrarumhverfi eru þátttakendur hver öðrum háðir og þeir sem ná bestum árangri eru ekki endilega þeir sem nú eru sterkastir, heldur þeir sem best eru hæfir til að laga sig að breytingum á umhverfinu. Þessar breytingar geta orðið af völdum hvaða aðila sem er – **ef**

ríkisstjórnin breytir reglum um einkaútlarp, **ef** notendur verða þreyttir á dagskrá núverandi stöðva, **ef** auglýsendur finna nýja og skilvirkari fjölmiðla, – **þá** getur allt landslagið farið úr skorðum.

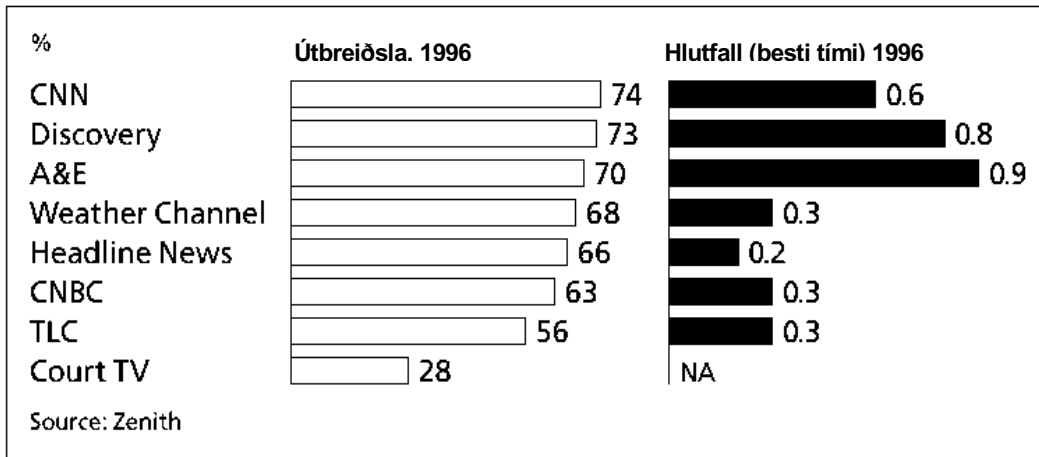
Mótun hins nýja blandaða útvarpsumhverfis

Með tilkomu samkeppni hefur ríkisvaldið misst möguleikann til að hafa **bein** áhrif á útvarpsmarkaðinn. En vegna mikilvægis útvarpsgeirans hafa stjórnvöld reynt að hafa áhrif á þróun þessa umhverfis. Til þess hafa þau einkum notað tvennskonar aðferðir. **Önnur aðferðin** er sú að setja reglugerðir. Í Bretlandi eru t.d. reglur um „jákvætt“ og „neikvætt“ efni. Að því er það neikvæða varðar mega útvarpsfyrirtæki ekki sýna fatlað fólk eða þjóðernisminnihluta á lítilsvirðandi hátt, að því er það jákvæða varðar verða þau að halda vissum gæðum og fjölbreytni í dagskrárgerð, þar á meðal ákveðnu lágmarki af fréttum, kennslu- og fræðsluefni. Á flestum þeim mörkuðum sem rannsakaðir voru eru svipaðar reglur um jákvætt og neikvætt efni.

Í **Bandaríkjunum** hefur í raun mest verið treyst á reglusetningu. Þótt ríkisútlarp sé til (Public Broadcasting System) hefur það lítið notendahlutfall og stuðningur frá ríkinu er misjafn. Sumir halda því fram að bandaríska fyrirmyndin, þar sem tugir rása bjóða marga valkosti í frjálsum markaðsumhverfi, sé besti útvarpsmarkaður sem völ er á, og lítil eða engin þörf sé á ríkisafskiptum. Bandaríski markaðurinn býður fleiri valkosti um áhorf en annars staðar þekkjast og margir þeirra eru mjög vandaðir. Samt sem áður er fátt sem ber þess vott að þessi ofgnótt nái öllum markmiðum innlends útvarpsmarkaðar. Á bandaríska markaðnum er fjöldi af kapal- og gervihnattarásum í einkaeign sem í vissum mæli veita fræðslu fyrir almenning (t.d. Discovery Channel, The Learning Channel, The History Channel, CNN). En þeir sem reka kapalkerfi senda út slíkar rásir einungis í þeim tilgangi að afla velvildar og afskiptaleysis stjórnvalda á kapalsvæðinu. Í raun hafa slíkar rásir lágt notendahlutfall – með fáeinum undantekningum (CNN, Discovery) – (mynd 12). Þessar rásir hafa lítil áhrif haft á einka-stöðvarnar.

Hin aðferðin sem ríkisvaldið getur notað til að hafa áhrif á útvarpsumhverfið er ríkisútlarp. Ríkisútlarpið er ekki lengur allsráðandi á markaðnum (með undantekningu nokkurra markaða í þriðja heiminum) en hefur fengið mikilvægt hlutverk – það að hafa áhrif á landsmarkaðinn.

Kapal- og gervitunglarásir sem veita almannajónustu í Bandaríkjunum hafa lítið áhorf

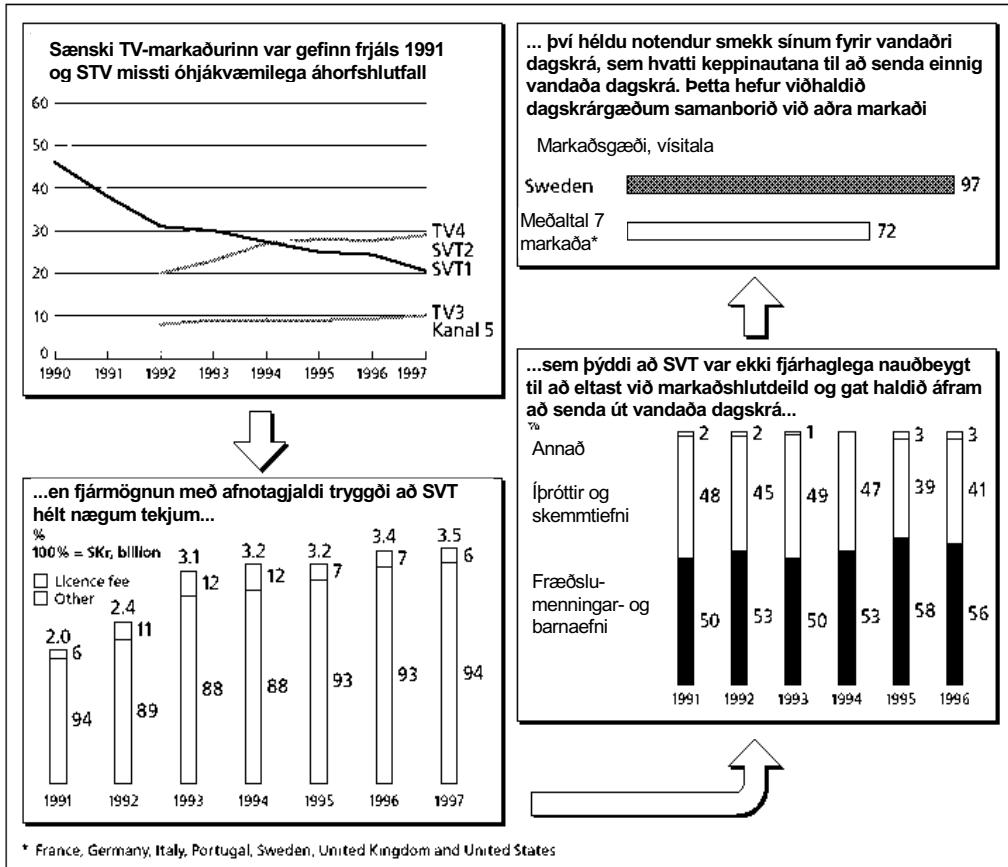


Ef ríkisútvarpið er sterkt, með vandaða* dagskrá og verulega áhorfshlutdeild getur það haft mikil áhrif til að móta útvarpsumhverfið. Ef það er veikt er hætt á að einkaútvarpið ráði umhverfinu, til hagsbóta fyrir hluthafana, en oft til skaða fyrir heildarumfang og gæði útvarpsmarkaðarins.

Svíþjóð er gott dæmi um hvernig mismunandi umhverfisþættir – einkum reglugerðir og ríkisútvarp – geta unnið saman til að auka gæði útvarpsmarkaðsins í heild. Einkaútvarp um jarðstöðvar hófst 1991 og nýju keppinautarnir svo sem TV3 og TV4 fengu fljótlega verulegt áhorf. En þar sem SVT er fjármagnað með afnotagjöldum hafði þetta minnkaða áhorf ekki tafarlaus áhrif á tekjur SVT. SVT tók upp vel hugsaða dagskrárstefnu (t.d. með því að senda skemmtiefni á besta tíma) en sendi áfram út fjölbreytta dagskrá og hélt þannig við áhuga á vandaðri dagskrá meðal notenda. Vegna þessa eru heildargæði sænska markaðsins mjög mikil og SVT hefur nú 50% áhorf á besta dagskrártíma (mynd 13).

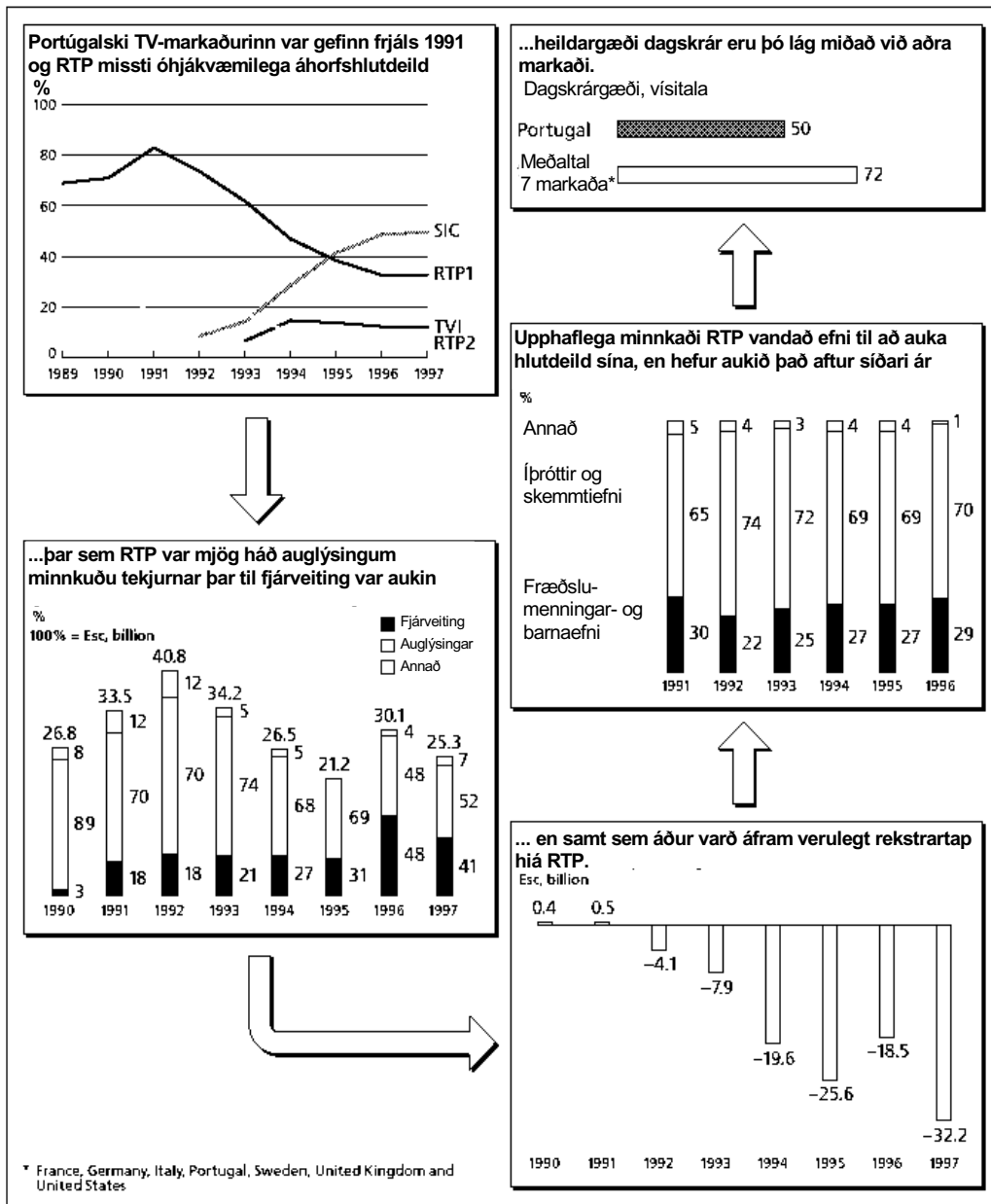
* Í þessari rannsókn eru séreinkenni dagskrár metin eftir magni fræðslu-, menningar- og barnaefnis. Þessi aðferð hefur að sjálfsgöðu sínar takmarkanir – einkum hvað snertir gæði slíkrar dagskrár, sem geta verið breytileg. Því miður er útilokað að mæla gæði og innihald dagskrárefnis með áreiðanlegum hætti, en við fundum veigamiklar vísbendingar um sérkenni ríkisútvarps, þeas. strangari gæðakröfur og minna um æsingastíl en í dagskrám einkastöðva.

Mynd 13. Sænska markaðsumhverfið



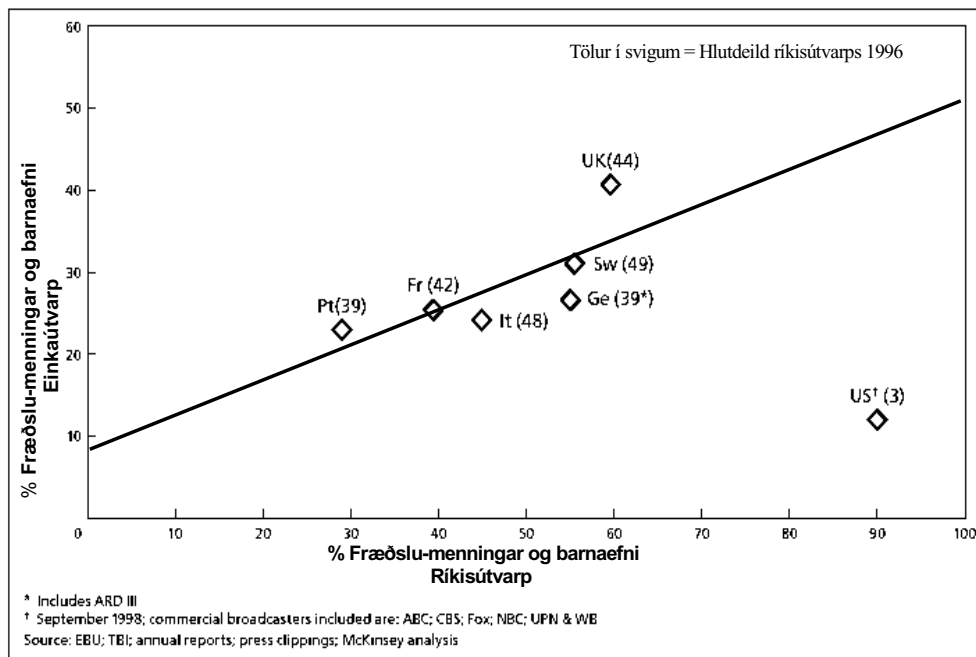
Í **Portúgal** hafa aðstæður á útvarpsmarkaði valdið hnignunarferli og versnandi gæðum ljósvakamiðla. Samkeppni um jarðstöðvar hófst 1992 og eins og í Svíþjóð náðu einkarásirnar (SIC og TVI) fljótlega verulegum hluta af áhorfi. En þar sem ríkisútvarpið RTP var fyrst og fremst fjármagnað með auglýsingum þýddi minnkað hlutfall verulega tekjuskerðingu. Þótt ríkisstjórnin reyndi að létta byrðina með því að auka fjárframlög (með skilmálum um hvernig þeim skyldi eytt, t.d. í hljómsveitir, fræðsluefni, ofl.) neyddist RTP til að taka upp meira viðskiptavædda stefnu til að reyna að auka auglýsingatekjur. Árangurinn er sá að heildargæði á portúgalska markaðnum eru nú tiltölulega lítil. RTP hefur upp á síðkastið lagfært samsetningu dagskrárinnar til að gera hana vandaðri og áhorfshlutdeildin er hætt að dragast saman (mynd 14).

Mynd 14. Portúgalska markaðsumhverfið



Með athugun á þróun blandaðra útvarpsmarkaða höfum við fundið sterkt samband milli gæða ríkisútvarps og gæða einkaútvarps á markaðnum, og þetta samband undirbyggir heildargæði útvarpsmarkaðarins (mynd 15).

Mynd 15. Sterkt samband er milli gæða ríkisútvarpsins og heildargæða markaðarins – að því tilskildu að ríkisútvarpið hafi næga markaðshlutdeild til að hafa áhrif



Við teljum drifkraftinn í þessari gæðahringrás vera mismunandi markmið ríkisútvarps og einkaútvarps. Óhjákvæmilega beina einkastöðvarnar kröftum sínum að því að ná miklu áhorfi og vinsældum og þær vilja síður taka áhættu með nýjungum í efni eða dagskrágerð. Þetta má skýra með dæmi frá Bretlandi. BBC eyðir miklu fé og oft nokkrum árum í það að gera athyglisvert náttúrulífsefni svo sem *Life on Earth*. Keppinautarnir hafa, fremur en að láta BBC eftir þennan efnisflokk, gert sína eigin vinsælu náttúrulífs- og vísindapætti, – t.d. *Survival* hjá ITV og *Equinox* hjá Channel 4. Samkeppnin milli þessara stöðva eykur gæðin og eflir smekk notenda fyrir þessu efni. Af þessu leiðir að notendahlutfall verður hátt og breskir náttúrulífspættir eru fluttir út til yfir 110 landa.

Ólíklegt er að þessi árangur hefði náðst ef BBC hefði aldrei sent út náttúrulífspætti. Efnið er mjög dýrt og tekið getur ár að framleiða hvern þátt; nýlegur þáttur BBC *The Human Body (Mannslíkamin)* var meira en þrjú ár í framleiðslu. Fæst einkaútvarpsfyrirtæki geta beðið svo lengi eftir ávöxtun fjárfestinga sinna; þau gera það ekki nema árangur sé tryggður – venjulega sem áhorf.

Önnur dæmi um að einkaútvarp líki eftir vönduðum vinnubrögðum ríkisútvarps eru:

- Í Kanada hefur meiri útbreiðsla fréttu hjá ríkisútvarpinu CBC fyrir áhugamenn um frönsk málefni aukið gæði svæðisútvarps. Helsti keppinautur ríkisútvarpsins, TVA, varð að auka gæði slíkra fréttu sinna, og leiddi það af sér bætt gæði á samkeppnismarkaði.

- Í Þýskalandi lagði ZDF snemma áherslu á innlenda framleiðslu. Keppinautarnir urðu að endurskoða notkun sína á innfluttu efni og innlend framleiðsla hefur blómstrað.

Niðurstaðan er sú, að þótt hægt sé með reglum að þvinga einkastöðvar til að hafa nokkra vandaða þætti í dagskrá sinni (yfirleitt ekki á besta tíma), er það hættan á að missa áhorfendur yfir til ríkisútvarpsins sem knýr einkastöðvarnar til að gera vandaða þætti sem eru vinsælir og aðgengilegir.

Ríkisvald sem styður ríkisútvarp og hvetur það til að ná miklu áhorfi, nýtir eiginleika markaðarins til að fá betri afurðir – betri dagskrá hjá öllum útvarpsfyrirtækjum.

3. MÖRKUN NÝRRAR STEFNU FYRIR RÍKISÚTVARP

Um allan heim er vaxandi skilningur á mikilvægu hlutverki ríkisútvarps í nýju útvarpsumhverfi, og jafnvel enn frekar í fjölrásumhverfi stafræns útvarps. Þessi skilningur er samfara endurnýjaðri áherslu á ríkisútvarp og í sumum tilvikum endurreisn nokkurra mikilvægra ríkisútvarpsfyrirtækja. Í þessari rannsókn okkar höfum við kynnst nýrri stefnumörkun á sviði ríkisútvarps, þar sem stefnumið eru löguð að kröfum nútímans. Í þessum kafla er fjallað um lykiltríði í þessum efnum.

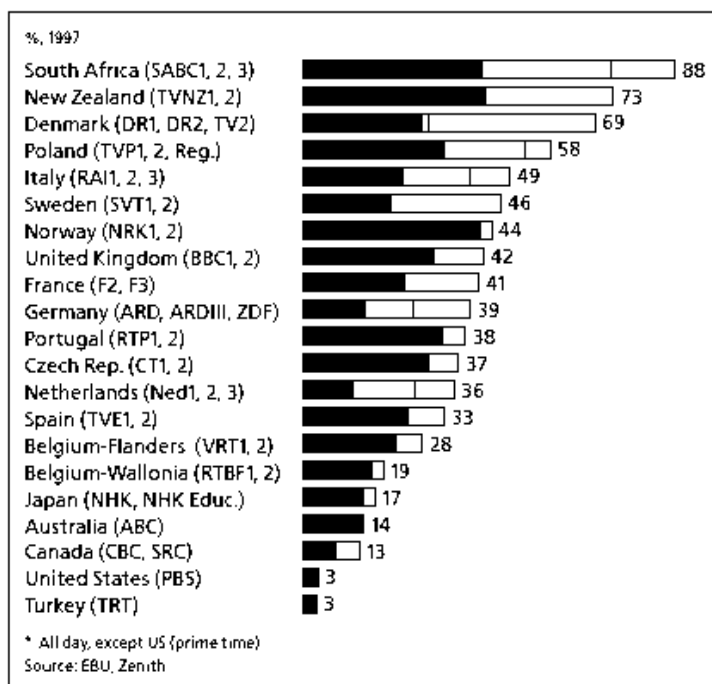
Skilgreining á hlutverki og dagskrárstefnu ríkisútvarps

Um allan heim reyna ríkisútvarpsfyrirtæki stöðugt að finna gott jafnvægi milli markaðs- hlutdeildar og gæða. Einkaútvarp hefur það tiltölulega skýra hlutverk að ná á hagkvæman hátt áhorfi hjá eftirsóknarverðustu markhópunum, en til ríkisútvarps eru gerðar aðrar kröfur.

Ríkisútvarp verður að hafa dagskrá með vönduðu, blönduðu efni, dagskrárefni sem tengist markmiðum þjóðfélagsins að því er varðar hinn almenna útvarpsmarkað og þessvegna:

- býður ríkisútvarp vandaða og fjölbreytta dagskrá
- endurspeglar smekk fjöldans svo og minnihlutahópa
- á ríkisútvarp þátt í því að viðhalda þjóðlegri menningu
- hefur ríkisútvarp nægan áhorfendafjölda til að hafa áhrif á keppinauta í einkageiranum
- stuðlar það að öflugri innlendra framleiðslu á dagskrárefni.

Mynd 16. Áhorfshlutdeild* ríkisútvarps er mismikil



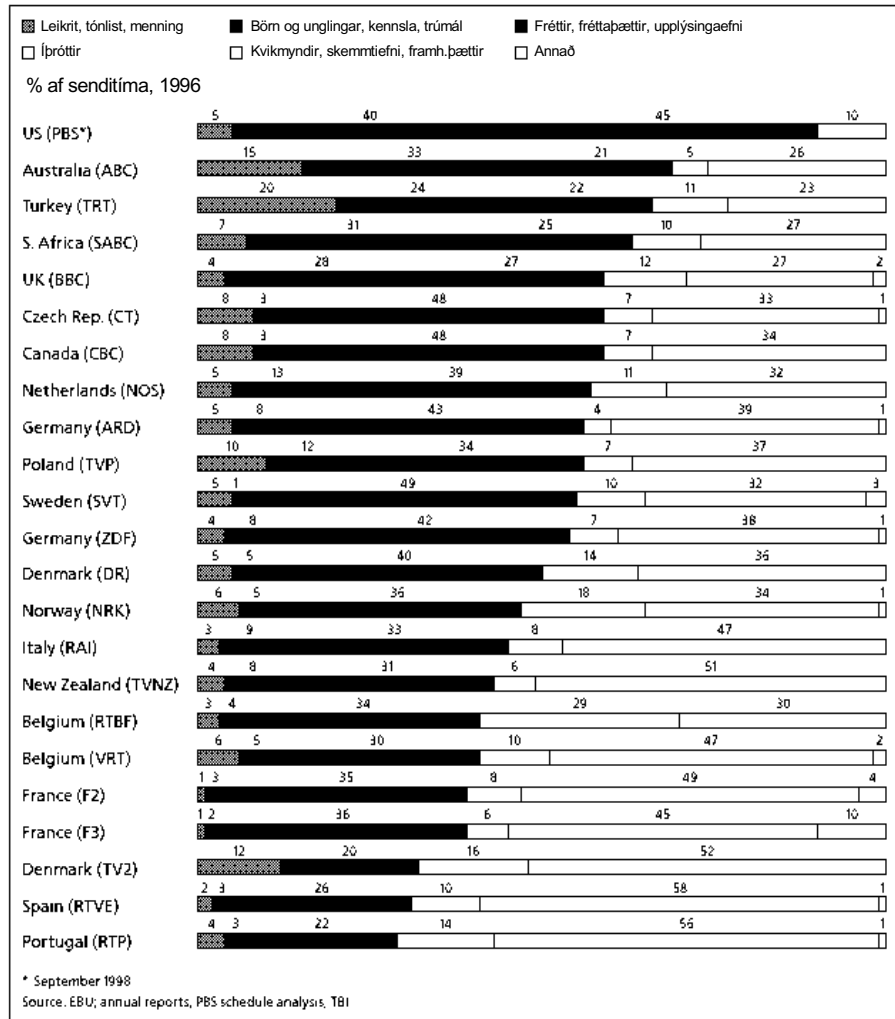
Könnun okkar sýnir að árangurinn er mjög mismunandi. Í sumum löndum hefur ríkisútvarp marktækt áhorf, en lítið í öðrum löndum (mynd 16).

Einnig er marktækur munur á dagskrárgæðum (mynd 17).

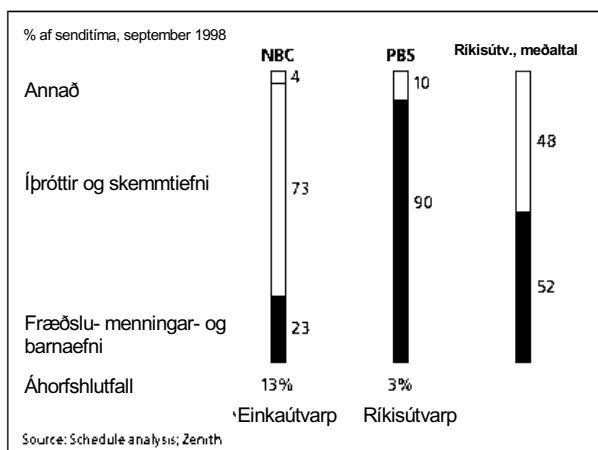
Könnunin sýnir einnig að **gæðin ein nægja ekki**. Ríkisútvarp í Bandaríkjunum er með mjög vandaða dagskrá, þar sem sérstök áhersla er lögð á fræðslu, listir og samtímaviðburði. Eins er TRT í Tyrklandi með mjög vandaða dagskrá. Í báðum löndum hefur ríkisútvarp þó mjög lágt áhorfshlutfall, og dagskrá einkastöðvanna á markaðnum er ekki vönduð. Bandarískir og tyrkneskir notendur njóta þess því ekki að fá fjölbreytta, vandaða dagskrá á helstu rásum sínum.

Á sama hátt er **ekki nóg að hafa mikið áhorf**. Tiltölulega auðvelt er að ná miklu áhorfi (en getur verið dýrt). Vinsælir dagskrárliðir svo sem knattspyrna, spurningakeppni eða vinsæl Hollywoodmynd geta aflað hvaða stöð sem er aukins áhorfs. RAI 1 á Ítalíu er með dagskrá sem svipar mjög til dagskrár keppinautanna í einkageiranum. RAI 1 er með umtalsverða áhorfshlutdeild en hlutfall fræðslu-, menningar og barnaefnis er tiltölulega lágt. Þótt það láti Ítölum í té skemmtiefni sem er vinsælt meðal fjöldans, uppfyllir það ekki öll þau markmið sem lýst var hér á undan. Ennfremur hefur það lítil áhrif á dagskrá keppinautanna í einkageiranum.

Mynd 17. Dagskrá ríkisútvarps er mjög mismunandi



Mynd 18. **Bandaríska ríkisútvarpið (PBS) leggur áherslu á gæði fremur en áhorfshlutdeild**



Ríkisútvarp er skilvirkast þar sem tekist hefur að sameina hátt áhorfshlutfall og mikil gæði, svo sem hjá ARD og ZDF í Þýskalandi, SVT í Svíþjóð og BBC í Bretlandi. Þeim hefur tekist það vandasama verk að finna viðeigandi jafnvægi milli áhorfs og gæða. Áhorfendur stilla á vinsæla þætti, en horfa síðan áfram á dagskrárefni sem er bæði vandað og auðskilið. Að gera dagskrárefni aðgengilegt fyrir fjöldann, er erfitt verkefni, en þar sem ríkisútvarpi tekst það, hafa almenn gæði útvarpsmarkaðarins aukist, vegna þess að keppinautar finna sig knúna til að gera það sama.

- Í Bretlandi hefur góður árangur BBC við það að ná miklu áhorfi á náttúrulefshætti leitt af sér vandaða náttúrulefshætti eins og *Survival* hjá einkaútvarpinu ITV. Á sviði leikinnu þátta hefur *Pride and Prejudice* hjá BBC leitt af sér *Moll Flanders* og *Hornblower* hjá ITV.
- Í Þýskalandi hafa gæði fréttu hjá ARD og ZDF hvatt RTL til að gera fréttahættina *Spiegel TV* sem eru gerðir í samvinnu við eitt af virtustu fréttatímamarkaðum Þýskalands.
- Eins hefur árangur SVT við gerð vandaðra leikrita hvatt TV3 til að hefja framleiðslu á vönduðum leikritum. SVT hefur tekist mjög vel að hvetja keppinautana til að gera vandaðar dagskrár (mynd 20).

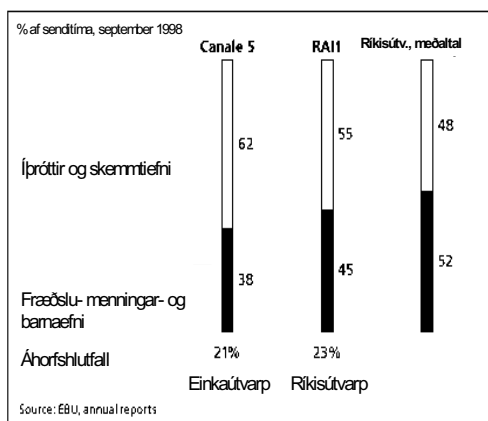
Samkvæmt þessu getum við raðað útvarpsstöðvum í könnun okkar í þrjú flokka eftir áhorfshlutdeild og gæðum:

- **Áhersla á gæði fremur en áhorf.** Skipulag og lagarammi þvinga ríkisútvarp í ýmsum tilfellum til þess að leggja fremur áherslu á gæði en áhorfshlutdeild. Til dæmis hefur PBS í Bandaríkunum aðeins brot af fjármagni stærstu einkastöðvanna og hefur kosið að leggja áherslu á sérgreind svið. Þótt það hafi nokkur áhrif á þessum sérgreindu sviðum, eru áhrif þess á útvarpsmenningu í Bandaríkjunum óveruleg.

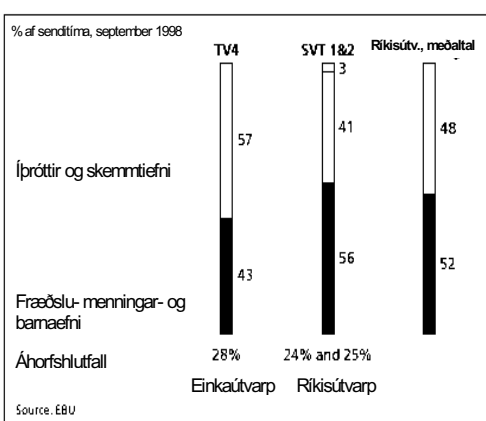
Vert er að gefa gaum að því að sum sérsvið í starfsemi ríkisútvarps eru fjármögnuð með sérstökum ráðstöfunum – t.d. NZ On Air á Nýja Sjálandi og Channel 4 í Bretlandi. Þótt fjármögnun af því tagi geti leitt af sér vandaðar dagskrár, er oft um að ræða lítið svigrúm sökum takmarkaðs fjármagns og þess vegna er áhorf lítið.

- **Áhersla á áhorf fremur en gæði.** Í sumum tilvikum hefur ríkisútvarpið lagað sig meira að smekk fjöldans í því skyni að auka áhorf eða eða viðhalda því – oft knúið af nauðsyn þess að auka auglýsingatekjur vegna þess að aðrar tekjur hafa verið skertar. Á Ítalíu hefur RAI gert þetta á aðalrás sinni RAI 1. Sé þessu lengi áfram um langa hríð, er ríkisútvarpið berskjaldað gagnvart kröfum um einkavæðingu, þar sem lítill munur er á því og keppinautumum í einkageiranum.

Mynd 19. Ríkisútvarp Ítalíu (RAI) leggur áherslu á áhorf fremur en gæði.



Mynd 20. Ríkisútvarp Svíþjóðar leggur áherslu jafnvægi milli áhorfs og gæða



- **Jafnvægi milli áhorfs og gæða.** Á mörgum útvarpsmörkuðum hefur komið til sögunnar nýtt fyrirkomulag sem gerir ríkisútvarpi kleift að halda verulegu áhorfi án þess að glata sérstöðu sinni. T.d. hefur SABS í Suður-Afríku – eftir nokkrar misheppnaðar tilraunir – breyst úr útvarpi sem beinist að hvíta minnihlutanum í útvarp sem reynir, innan ákveðinna marka, að höfða til allrar þjóðarinnar með blöndu af vinsælu og alvarlegu efni. Á svipaðan hátt hefur SVT í Svíþjóð haldið mikilvægu áhorfi ásamt því að uppfylla skyldur sínar um almannaþjónustu.

Í Þýskalandi er öflugt ríkisútvarp (ARD og ZDF) og þannig stuðla þjóðverjar að útvarpsmarkaði þar sem einkastöðvar bjóða vandaða dagskrá. Í sama tilgangi voru enn fremur settar reglur sem banna ARD og ZDF að selja auglýsingar í dagskrá eftir kl. 20. Meiri áhersla á auglýsingatengda dagskrá á besta áhorfstíma skilar ríkisútvarpinu því engum tekjum. Portúgalski markaðurinn, þar sem ríkisútvarp hefur tiltölulega lítið áhorf, býður miklu minna af fræðslu-, menningar- og barnaefni samanborið við Þýskaland. Þótt strangari reglur kynnu að bæta gæði dagskrár einkastöðva í Portúgal, bendir margt til þess að áhrifaríkara væri ef ríkisútvarpið RTP leggði sig fram um að afla vandaðri og sérstæðri dagskrá meiri vinsælda.

Umbætur í rekstri

Ríkisútvarp hefur hvarvetna þurft að gæta þess að dragast ekki aftur úr og hefur því þurft að hagræða í rekstri og minnka kostnað. Aukin útgjöld vegna hækkandi verðs á sýningarrétti og hækkandi launum afburðafólks ásamt takmarkaðri tekjuaukningu gera ríkisútvarpi óhjákvæmilegt að hagræða. Náðst hefur aukin hagkvæmni í rekstri með betri tækni, betri skipulagningu, yfirburðum í markaðssetningu, skilvirkari dagskrárgerð, sveigjanlegra vinnuafli og skipulagsbreytingum, einkum með því að koma á innri markaði. Kveikjan að mörgum þessara aðgerða var það sem einkastöðvarnar gerðu.

Til dæmis hafa margar ríkisútvarpsstöðvar í könnun okkar (þar með taldar BBC, F3, RTVE, RAI og NRK) komið á einhverskonar innri markaði til að auka skilvirkni í rekstri (mynd 21). Þótt flestar ríkisútvarpsstöðvar séu með stórar framleiðslueiningar, eru þessar einingar ekki alltaf skilvirkar. Þegar innri markaður er fyrir hendi geta dagskrárstjórar valið

um að gera dagskrá innanhúss eða fela verkið utanaðkomandi verktaka. Þessi markaðsþrýstingur hefur leitt til aukinnar skilvirkni hjá næstum öllum ríkisútvarpsstöðvum sem hafa nýtt hann. Slíkar markaðsaðstæður hafa einnig áhrif í þá átt að styrkja innlenda dagskrárgerð.

Mynd 21. Opið val á framleiðendum leiddi til verulegrar hagkvæmni hjá BBC

Skilgreining	Kostir
Fornlegur aðskilnaður dagskrárstjórnar og framleiðslu - dagskrárstjóri getur valið um að láta gera dagskrá innanhúss eða fela það fyrirtæki utanhúss	<p>Sparnaður - samkeppni milli innri framleiðslueininga og utanaðkomandi fyrirtækja hvetur til skilvirkni og minnkar kostnað. 300M £ spóruðust milli 1992/3 og 1995/6 og þar af runnu 223M £ til frekari dagskrárgerðar</p> <p>Yfirfærsla á kunnáttu - samstarf með öðrum fyrirtækjum kynnir ríkisútvarpinu nýja tækni sem það hefur ef til vill ekki notað áður og veitir því aðgang að bestu hæfileikamönnum utanhúss.</p> <p>Öflugri einkageiri - aukin eftirspurn frá ríkisútvarpi skapar öflugri óháðan geira, sem leiðir til aukinna gæða og möguleika á auknum útflutningi</p>

Nokkur útvarpsfyrirtæki í þjóðareigu hafa náð góðum árangri í því að breyta dagskrá sinni í þá átt að bæta bæði gæði og áhorf. Þau hafa gert sér ljóst mikilvægi þess að nota dagskrárþætti með miklu áhorfi til að styrkja dagskrá sína á besta tíma. Ríkisútvarp getur til dæmis gegnt hlutverki sínu á mjög skilvirknan hátt með því að hafa vandaða dagskrá næst á eftir vinsælum þætti sem dregur að áhorfendur. Á þennan hátt getur það hvatt áhorfendur til að horfa á dagskrá sem ólíklegt er að þeir stilltu á að öðrum kosti. Á svipaðan hátt má raða saman dagskrá þannig að á eftir áhugaverðustu þáttum komi sérhæft dagskrárefni fyrir smærri markhópa.

Til dæmis hefur France 3 náð góðum árangri með því að nota svæðisfréttir kl. 19.00 sem inngang að kvölddagskrá sinni. Sem helsta landshlutaútvarp* í Frakklandi hefur F3 aukið fjárfestingu í svæðisfréttum og notað þær til að skapa sérstöðu. Þegar það hefur náð áhorfendum við upphaf besta áhorfstímans (og hefur þá tækifæri til að auglýsa væntanlega dagskrá) hefur það betri möguleika til að halda áhorfendum að minnsta kosti hluta þess sem eftir er af kvöldinu. Á svipaðan hátt er SVT með vinsæla skemmtidagskrá þegar besti áhorfstími hefst. Það sem eftir er af dagskránni er jafn þungt og verið hefur, en áhorf fer vaxandi.

Leiðir til vaxtar og þróunar

Á sama hátt hefur ríkisútvarp þurft að þróa nýja þjónustu og ryðja braut nýrri tækni sem skapar vaxtarmöguleika. Aðrir notendur (einkum herinn) hafa látið eftir tíðnisvið og fjölrása

* Í þessari skýrslu hafa F2 og F3 verið rannsakaðar hvor í sínu lagi, einkum vegna þess að þær eru í samkeppni hvor við aðra. Þótt F3 sé að nafninu til landshlutaútvarp er meiri hluti dagskrárinnar miðaður við landið allt og hún á í harðri samkeppni við F2. Þótt ríkisútvarp í öðrum löndum hafi fleiri en eina rás, eru dagskrár einstakra rása ekki í samkeppni hver við aðra (BBC1 og 2, SVT 1 og 2, ARDI og III).

(bráðum stafrænt) sjónvarp hefur breiðst út. Þessi þróun skapar tækifæri jafnframt því að vera ógnun. Ýmsar ríkisútvarpsstöðvar bjóða nýja þjónustu og þær hafa einnig notað tækifærið til að afmarka frekar markmið einstakra rása (almenn skírskotun eða sérgreind áhuga-svið o.s.frv.). Það fyrirkomulag og aukin nýting safnaefnis ríkisútvarpsins gefa færi á frekari þróun sérhæfðra rása.

Meðal dæma má nefna:

- Í Þýskalandi hafa ARD og ZDF sett upp þrjár vinsælar rásir með efnisflokkunum þingmál, saga og barnaefni. Barnarásin, Kinderkanal, er nú vinsælasta barnarás í Þýskalandi (og olli því að Nickelodeon-rás Viacom-fyrirtækisins hvarf af þýska markaðnum).*
- Í Bretlandi hefur BBC sett upp þrjár rásir – BBC News 24, BBC Choice og BBC Parliament – og kennslurás (Learning Channel) er í undirbúningi.
- CBC í Kanada hefur sett upp fréttarásir (á frönsku og ensku) og menningarrás.

Þótt nokkuð hafi verið deilt um framboð ríkisútvarps á sérhæfðum rásum er ekkert sem bendir til þess að slíkt hafi skaðað útvarpsmarkaðinn í heild. Líkt og ríkisútvarp með almenna landsrás getur aukið gæði hjá öllum útvarpsstöðvum á markaðnum, getur útsending ríkisútvarps á sérhæfðri rás aukið gæðin innan þess efnisflokks á markaðnum almennt. Sé gert ráð fyrir að á markaðnum rúmist tvær útvarpsrásir með sérhæfðu efni, ætti sérhæft ríkisútvarp að geta komið af stað sömu gæðahringrás innan þess efnisflokks og almennt ríkisútvarp gerir á útvarpsmarkaðnum í heild.

4. ÁKVEDIN HÆFILEG FJÁRMÖGNUN RÍKISÚTVARPS

Til lengri tíma lítið, velta afdrif og árangur ríkisútvarps á mörgum atriðum, en þó er rétt fjármögnun að öllum líkindum mikilvægasta forsendan. Í þessari könnun höfum við fundið dæmi um útvarpsstöðvar þar sem aðferðin við fjármögnun var annaðhvort lykilforsenda fyrir góðum árangri eða á hinn bóginn dragbítur. Best er að fjármagna ríkisútvarp með því móti að:

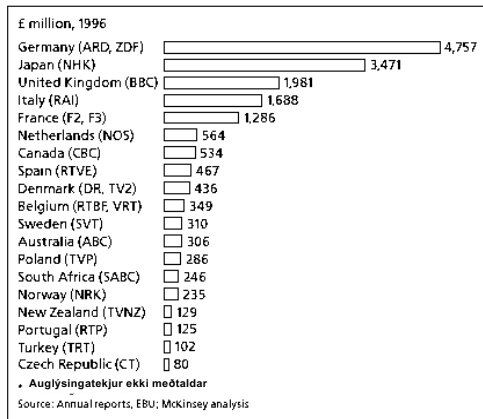
- Fjárhagur nægi til að skapa raunverulegan keppinaut einkastöðvanna
- Fjármögnun sé óháð óæskilegum áhrifum ríkisstjórnar eða hagsmunaaðila
- Tryggja að tekjur séu traustar og stöðugar yfir lengra tímabil
- Tekjur vaxi jafnt og/eða hraðar en kostnaður ríkisútvarpsins
- Fjármögnun sé nógu einföld og sanngjörn til að valda ekki pólitískum deilum.

Nægar tekjur

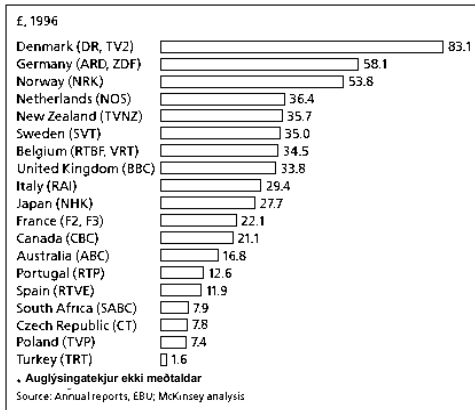
Stærðargráða fjármagns sem rennur til ríkisútvarps er mjög mismunandi eftir löndum, bæði í heild og miðað við höfðatölu (myndir 22 og 23).

* Þótt sjálfstæðum dreifikerfum sé ekki lögum samkvæmt skylt (must carry) að bjóða Kinderkanal, hefur vonduð og fjölbreytt dagskrá rásarinnar og tengsl hennar við ARD og ZDF leitt til þess að kapalckerfi og gervihnattakerfi hafa bætt henni í sjónvarpsrásaframboð sitt.

Mynd 22. Heildartekjur* ríkisútvarps eru mismunandi



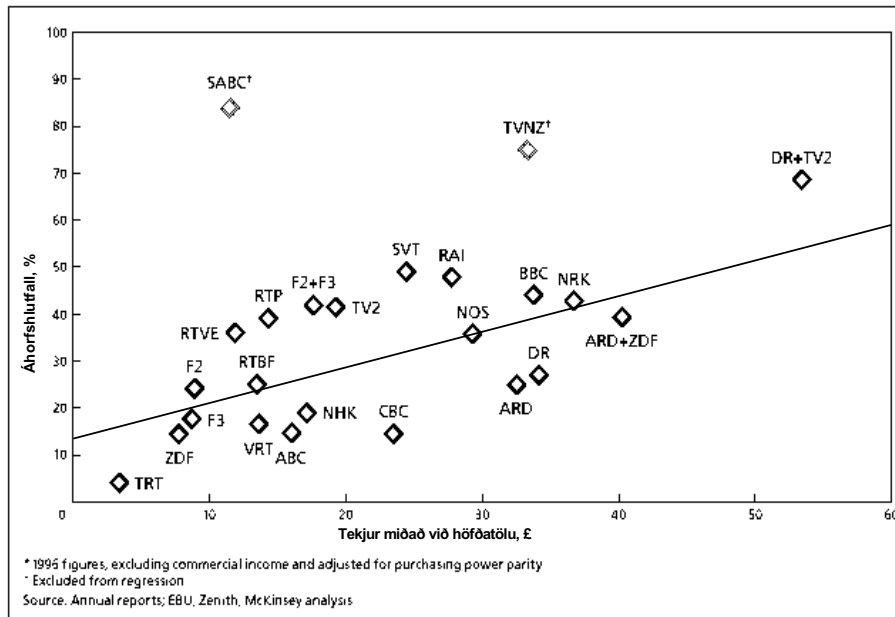
Mynd 23. Tekjur* ríkisútvarps eru mismunandi miðað við höfðatölu



Við fundum sterkt samband á milli umfangs tekna og möguleika ríkisútvarpsins á að halda nægri áhorfshlutdeild og hafa þannig áhrif á markaðinn (mynd 24).

Enda þótt það geti verið freistandi að skera niður fjárveitingar ríkisútvarps sem virðist standa sig slæga (eða á hinn bóginn mjög vel), verða stjórnvöld að hafa í huga það mikilvæga hlutverk sem ríkisútvarp gegnir í markaðsumhverfinu. Ríkisútvarp sem er nauðbeygt að eltast við markaðshlutdeild til að stoppa í fjárhagsgötin (t.d. Portúgal, Spánn), á erfitt uppdráttar. Slík þróun hefur áhrif á heildargæði markaðarins og það getur tekið skamman tíma fyrir smekk áhorfenda að falla niður á lágsta mögulega samnefnara.

Mynd 24. Tekjur miðað við höfðatölu hafa áhrif á áhorfshlutdeild



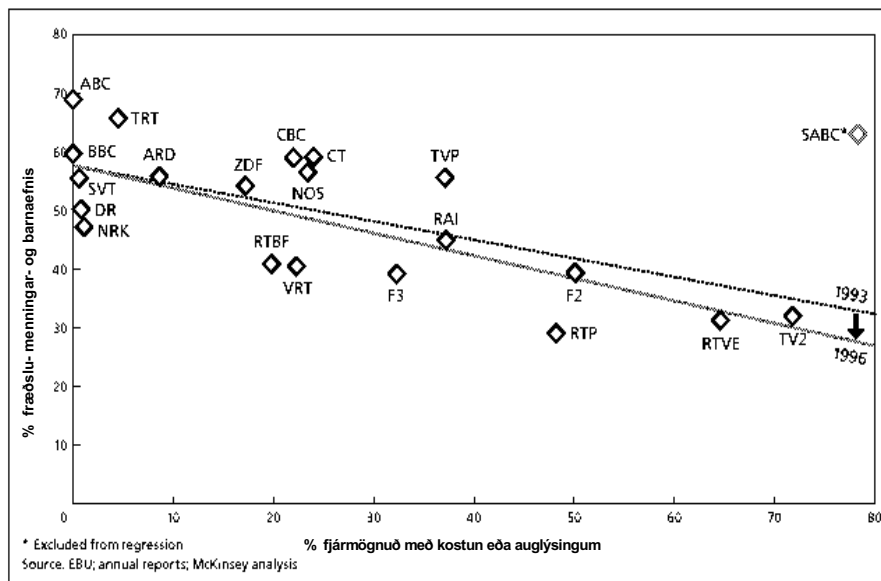
Sjálfstæður fjárhagur

Lykilatriði í starfsemi ríkisútvarps er að það sé álitid hlutlaust og traustvekjandi.

Fjármögnun þess getur haft mikil áhrif á skoðanir almennings. Fjárveitingar úr ríkissjóði geta skapað þá ímynd að ríkisútvarpið sé hliðhollt ríkisstjórninni. Í Suður-Afríku var umfjöllun SABC um fréttir og samtímaatburði oft dregin í efa af gagnrýnendum sem töldu það of vinsamlegt ríkisstjórninni.

Auglýsingar geta haft enn meiri áhrif. Könnun okkar sýnir að ef mikið þarf að treysta á auglýsingar leiðir það óhjákvæmilega til þess að meira er sóst eftir lýðhylli og minna er af vönduðu efni í dagskránni (mynd 25).

Mynd 25. Auglýsingum fylgir eftirsókn eftir lýðhylli við gerð dagskrár



Þetta er mjög áberandi á útvarpsmörkuðum þar sem samkeppni um auglýsingar fer vaxandi. Þessi áhrif aukast ef rásin er einnig háð opinberum fjárframlögum sem aukast eða minnka eftir geðþótta stjórnvalda. Þessi sókn eftir lýðhylli á kostnað gæða getur spillt vandaðri dagskrá ríkisútvarps.

Rannsókn okkar á tekjum allmargra ríkisútvarpsfyrirtækja sýnir að milli 1993 og 1996 minnkuðu auglýsingatekjur sem hlutfall af heildartekjum, en dagskrá útvarpsrása sem höfðu tekjur af auglýsingum var í stórum dráttum óbreytt. Dagskráin miðaðist semsagt áfram við lýðhylli, en tekjurnar fóru minnkandi.

Meginorsök minnkandi tekna virðist vera aukin samkeppni um auglýsingar. Því er það svo að ef auglýsingaháð ríkisútvarp ætlar að auka tekjur sínar verður það að ganga enn lengra í því að breyta dagskrá til að auka lýðhylli.

Ríkisútvarp í slíkri stöðu getur fundið sig fjárhagslega knúð til að láta sérstöðu sína lönd og leið, ef fjármögnun er ekki breytt í grundvallaratriðum. Og eins og við höfum þegar sýnt fram á, skaðar sú þróun allan útvarpsmarkað í viðkomandi landi.

Mynd 26. Ríkisútvarp er fjármagnað á mismunandi hátt

Hluti auglýsinga af fjármögnun	Englím	Australia (ABC) United States (PBS)*	Denmark (DR) Japan (NHK) Norway (NRK) Sweden (SVT) United Kingdom (BBC)
	Einhver	Canada (CBC) Portugal (RTP) Spain (RTVE)	Belgium (VRT, RTBF)* Czech Republic (CT) Denmark (TV2) France (F2, F3) Germany (ARD, ZDF) Italy (RAI) Netherlands (NOS, etc) New Zealand (TVNZ) Poland (TVP) South Africa (SABC)
		Fjárveiting	Afnotagjöld
Grunnfyrirkomulag*			

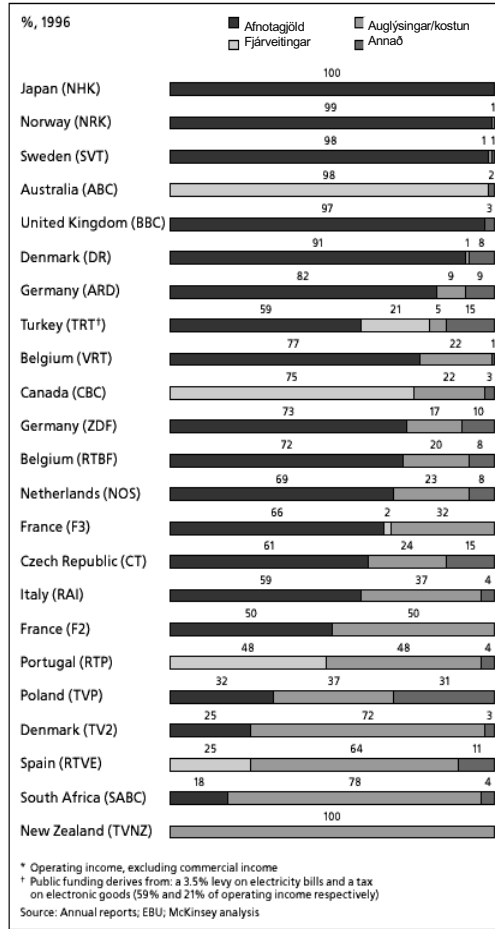
* Turkey funds its PBS (TRT) by means of a levy on electricity bills and a tax on electronic goods, as well as through advertising.
 † Major non-secure source of funding is voluntary subscription/donation
 ‡ VRT advertising relates only to radio
 Source: McKinsey analysis

Áreiðanlegar tekjur

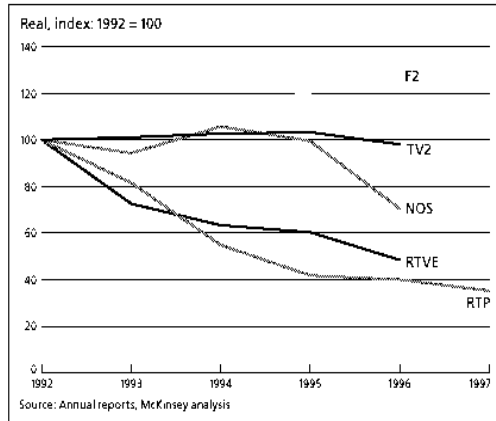
Í langflestum löndum er ríkisútvarp annaðhvort fjármagnað með opinberu fé (afnotagjöldum eða fjárveitingum) eða með blöndu af opinberu fé og auglýsingum og kostun (myndir 26 og 27).

Rannsókn okkar varpar ljósi á nokkur lykilatriði allra þessara fjármögnunaraðferða:

Mynd 27. Fjármögnun ríkisútvarps er mismunandi samsett

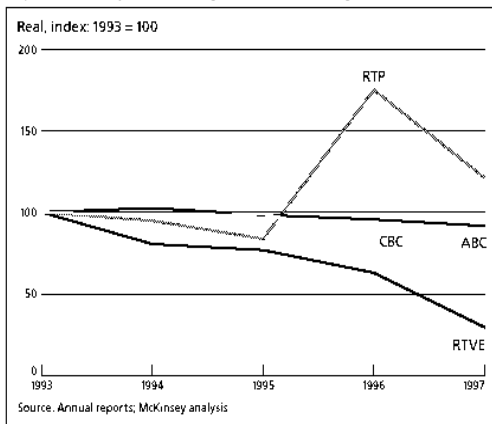


Mynd 28. Auglýsingatekjur eru óvissar



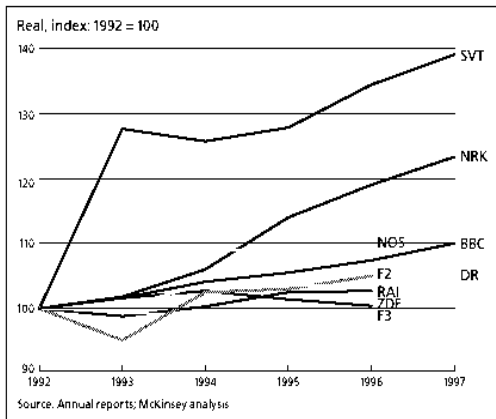
- **Auglýsingar.** Auglýsingatekjur eru oft óvissar (mynd 28), vegna þess hve háðar þær eru sveiflum í viðskiptalífi og áhrifum samkeppni. Þetta gerir ríkisútvarpi erfitt fyrir að skipuleggja fjárfestingar, hvort sem er vegna dagskrár eða umbóta í rekstri. Eftir því sem samkeppni um auglýsingar eykst þurfa útvarpsstöðvarnar að grípa til æ flóknari verð- og birtingastýringar á auglýsingum, til að skapa sama tekjustig og er nú. Óvissan eykst væntanlega þegar þeir sem fyrir eru á markaðnum mæta nýjum keppinautum.

Mynd 29. Fjárveitingar eru einnig óvissar



- **Fjárveitingar ríkisvalds.** Í löndum þar sem ríkisútvarp byggir á beinum opinberum fjárveitingum, hafa tekjur einnig verið mjög óvissar og það torveldar útvarpinu að halda sig innan ramma fjárhagsáætlunar og uppfylla jafnframt væntingar stjórnvalda (mynd 29). Það að ríkisútvarpið sé á fjárlögum skapar enn fremur hættu á skerðingu fjárframlaga á samdráttartíma þegar hagvöxtur fer minnkandi. Enn fremur tekur þessi tilhögun óhóflega mikið af tíma stjórnendanna.

Mynd 30. Tekjur af afnotagjaldi eru öruggar

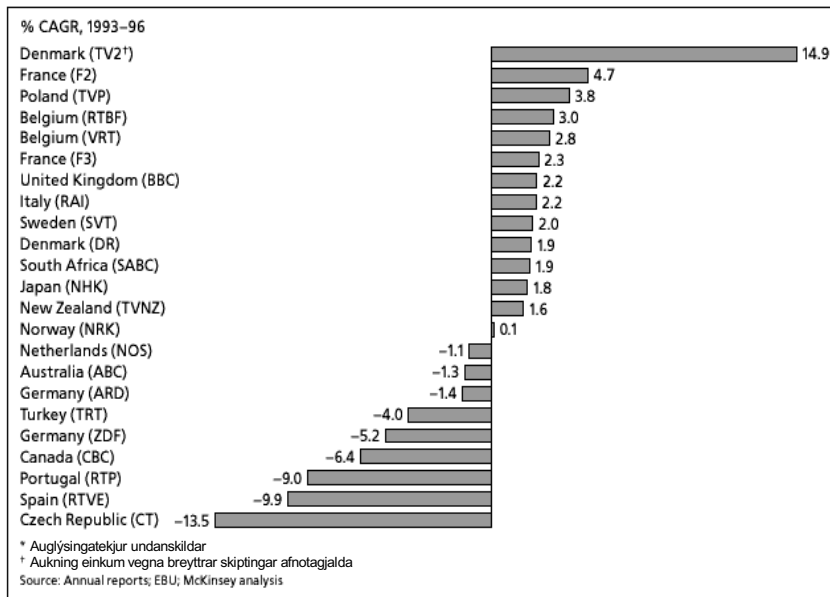


- **Afnotagjald.** Rannsókn okkar sýnir að fjármögnun með afnotagjaldi hefur verið **stöðugri og áreiðanlegri** en aðrar tegundir fjármögnunar (mynd 30). Þetta gerir ríkisútvarpi kleift að fjárfesta markvisst í dagskrárgerð eða umbótum á rekstri, þar eð stofnunin getur treyst á fastar tekjur á afnotagjaldstímabilinu.

Stöðugur vöxtur tekna

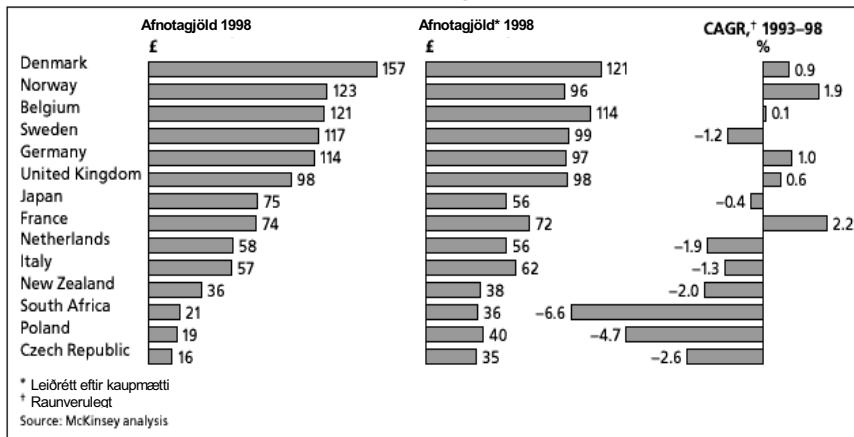
Vöxtur og viðgangur er mismunandi hjá ríkisútvarpsstöðvum, en þeim gengur verst sem eru með blandaða fjármögnun byggða á fjárveitingum og auglýsingum.

Mynd 31 Tekjuaukning* ríkisútvarps er mismunandi eftir mörkuðum



Við höfum enn fremur skoðað mismun á fjármögnun með afnotagjöldum. Upphæð afnotagjalda er talsvert mismunandi milli landa (mynd 32) – og einnig heildaraukning tekna. Ríkisútvarp sem er fjármagnað með afnotagjalda vex yfirleitt hægt og örugglega, en sé það einnig fjármagnað með auglýsingum getur brugðið til beggja vona. Upphæðin sem notendur greiða er einnig talsvert misjöfn, enda þótt munurinn minnki þegar tekið er tillit til kaupmáttar.

Mynd 32 Aukning afnotagjalda af litasjónvarpi er mismunandi eftir mörkuðum (1993–98)



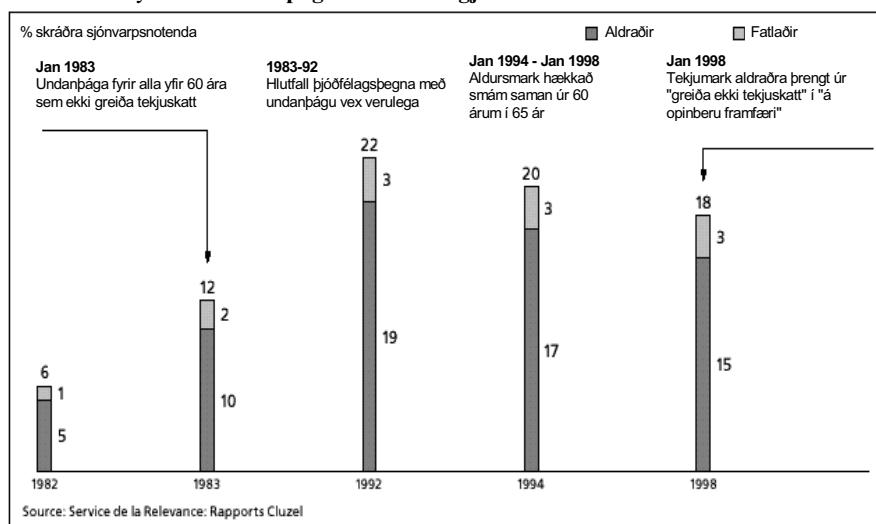
Kostnaður í þessum geira **vex hraðar en verðbólga**. Ástæður eru einkum þær að verð á sýningarrétti fer hækkandi og að flestir starfsmenn útvarps eru mjög færir og vinna í samkeppnisumhverfi. Samkeppni um sýningarrétt og færa starfsmenn eykst, og við það bætist að verða nýjar aðferðir við dagskrárgerð fyrir nýja tækni (t.d. gagnvirkni) verða óhjákvæmlega dýrari en hefðbundin dagskrá. Ef ríkisútlit á að verða virkt mótvægi við einkaútlit verður fjármögnun þess að vera **í takti við kostnað**.

Einfaldar og sanngjarnar aðferðir við tekjuöflun

Víða þar sem ríkisútlit byggir starfsemi á afnotagjaldi eru gerðar undanþágur fyrir ákveðna þjóðfélagsþópa. Í mörgum ríkjum eru blindir þegnar undanþegnir afnotagjaldi eða greiða lægra gjald (svo sem í Bretlandi). Í sumum löndum er afnotagjald aldraðra eða tekju-lágra einnig lækkað. Í þessum löndum hefur komið í ljós að tekjulækkun ríkisútlits af þessum völdum kallar á umtalsverðar lagabreytingar.

- Í Frakklandi gaf stjórn Mitterands út tilskipun árið 1982 sem kvað á um að fólk yfir 60 ára aldri með lágur tekjur skyldi undanþegið afnotagjaldi. Með tímanum fjölgaði fólki í þessum flokki og tekjutapið sem leiddi af þessari tilskipun varð umtalsvert. Vegna þrýstings frá France 2 og France 4 var gerð breyting á þessari tilskipun árið 1993 þar sem aldursmarkið var hækkað í 65 ár. (Þeir sem þegar nutu undanþágu héldu henni þó eftir sem áður). Þrátt fyrir þessa breytingu var tekjutapið áfram verulegt og 1996 var undanþágan takmörkuð með nýrri lagasetningu, þannig að frá 1. janúar 1998 nær hún aðeins til þeirra sem eru yfir 65 ára aldri og með mjög lágur tekjur (mynd 33)

Mynd 33. Undanþágur frá afnotagjaldi í Frakklandi voru skertar

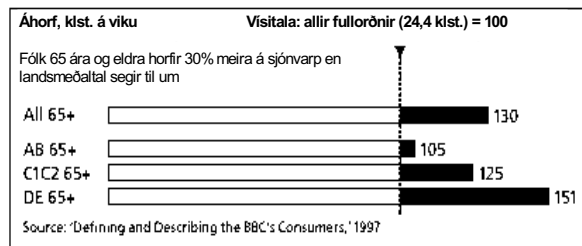


- Svipað ástand skapaðist á **Nýja Sjálandi**. Fólk sem var yfir sextugt og naut lífeyris frá ríkinu eða stríðslífeyris hafði rétt til 33% lækkunar á afnotagjaldi en nú er verið að hækka mörkin á þriggja mánaða fresti upp í 65 ár.

Það kemur ekki á óvart að þurfi verulegum undanþágum frá afnotagjaldi með því að skapa ríkisútvarpinu aðrar tekjur – annaðhvort eru fjárframlög aukin eða þjónustan skert. Hvorugur kostur er æskilegur frá sjónarmiði stjórnvalda og þorra áhorfenda. Áðurnefnd dæmi sýna, að undanþágur veittar af skammsýni, valda álagi á starfsemi ríkisútvarpsins og leiða til ýmissa pólitískt erfiðra breytinga.

Oft njóta þeir hópar sem valdir eru til undanþágu – aldraðir, tekjulágir og fatlaðir – þegar tiltölulega mikillar þjónustu. Þessir hópar horfa meira á sjónvarp en meðaláhorfandi og líta má svo á að þeir greiði lágt einingarverð fyrir notaðan sjónvarpstíma (mynd 34). Ríkisstjórnir hafa gjarnan tilhneigingu til að bjóða undanþágur sem tekjuuppbót, en þær eru ekki gerðar í takt við starfsemi útvarpsins; þessir hópar njóta yfirleitt góðrar þjónustu frá bæði ríkisútvarpi og einkaútvarpi.

Mynd 34. Aldraðir í Bretlandi horfa mikið á sjónvarp



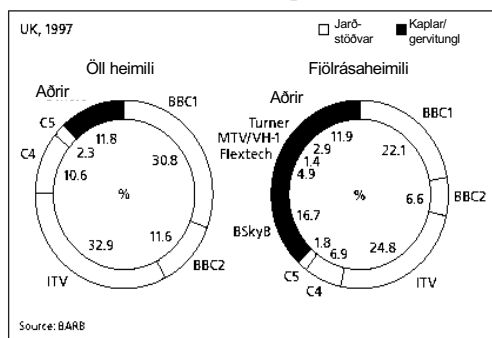
5. FORSENDUR RÍKISÚTVARPS TIL FRAMBÚÐAR

Rannsókn okkar sýnir fram á óvæntan sveigjanleika í ríkisútvarpsgeiranum. Gagnstætt því sem búist var við fyrir nokkrum árum hefur ríkisútvarp víða lagað sig vel að nýju samkeppnisumhverfi og telst enn meðal vandaðasta og vinsælasta útvarps í heimi. Í öðrum löndum hefur ríkisútvarpi aftur á móti ekki vegnað jafn vel. Ríkisútvarp sem blómgast hefur í öllum tilfellum lagað sig að nýjum markaðsaðstæðum og lagt grunn að framtíðarvexti. Þetta er mjög mikilvægt fyrir útvarpsmarkaðinn heima fyrir.

Þegar niðurstöður okkar eru dregnar saman kemur í ljós að:

- Öflugt ríkisútvarp er driffjöður fyrir öflugt og vandað útvarp í heimalandinu. Þau lönd sem eru með fjölbreyttasta dagskrá á öllum útvarpsstöðvum (Bretland, Þýskaland, Svíþjóð) eru með öflugt ríkisútvarp sem ryður brautina.
- Á þessum mörkuðum hafa menn að yfirlögðu ráði kosið að fjármagna ríkisútvarpið að mestu með afnotagjöldum. Það hefur tryggt þessum útvarpsstöðvum stöðugt, áreiðanlegt og fullnægjandi tekjustreymi.
- Þar sem ríkisútvarpi hefur tekist best að bæta starfsemi sína, eru mörg dæmi um að menn noti hugmyndir frá keppinautunum um dagskrárröðun, niðurskurð á kostnaði og þróun nýrra miðla.

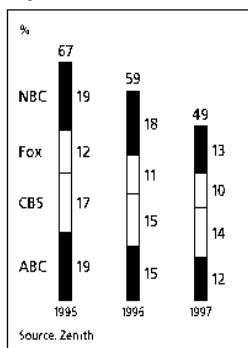
Mynd 35. Aðgengi að mörgum rásum hefur mikil áhrif á áhorfshlutdeild ríkisútvarps



Framtíðarstefna ríkisútvarps er ekki einföld. Saumað er að ríkisútvarpi á sviði fjármögnunar, samkeppni og kostnaðar og þegar stafræna tímabilið gengur í garð verða hlutirnir enn flóknari.

Á stafrænni öld munu framleiðendur há-gæðadagskrár sjá fram á þörf fyrir aukna fjárfestingu. Þótt afkastageta kunni að vera fyrir hendi til að senda út sérhæfðar rásir munu slíkar rásir aðeins geta borið lágan dagskrárkostnað á hvern útsendingartíma. Lítil tilkostnaður getur ekki staðið undir vinsælli dag-

Mynd 36. Áhorfshlutdeild stærstu sjónvarps-samsteypa í Bandaríkjunum minnkar ört



skrá af því tagi sem auglýsendur þurfa á að halda til þess að ná til fjölmenns áhorfendahóps. Framleiðendur munu einnig áfram þurfa fjölbreyttar, almennar og útbreiddar rásir til þess að kosta dagskrárframleiðsluna. Jafnhliða fjölgun rása – einkum þegar stafræn tækni er tekin upp – má búast við að áhorfshlutdeild dreifist og það bitni sérstaklega á stórum landsrásum. Nú þegar bólar á þessari þróun. Á breskum heimilum sem hafa aðgang að fjölda sjónvarpsrásra er minna horft á helstu jarðstöðvarásirnar en á heimilum án fjölrásakerfis. Ennfremur fer áhorfshlutdeild stóru landsrásanna í bandarísku sjónvarpi stöðugt minnkandi (mynd 35 og 36).

Sé það eitt af hlutverkum ríkisútvarps að stuðla að félagslegri samstöðu með því að framleiða vandaða dagskrá sem höfðar til fjöldans og stór hluti áhorfenda getur séð samtímis, þá vandast málið með fjölgun sérhæfðu rásanna. Með stöðugri fjölgun rása sem höfðar til smærri og smærri markhópa, heldur áhorfið áfram að dreifast.

Þótt líklegt sé að ríkisútvarpið haldi áfram að útvarpa frá meiri háttar atburðum sem hafa áhrif á þjóðlífið, verður erfiðara að ná daglega til þeirra áhorfenda sem sjaldan stilla á stöðina.

Það er því ljóst að ríkisútvarpi ber nauðsyn til að efla kjarnann í landsrásum sínum. Þetta verður fremur dýrt, en ef landsrásirnar eru ekki öflugar, hefur ríkisútvarpið lítil áhrif. Auk þess að þjóna meginhlutverki ríkisútvarpsins getur landsrásin verið fyrirmynd annarrar þjónustu, undirbyggt framleiðslu dagskrárefnis og verið miðdepill fyrir heildarframboð ríkisútvarpsins.

Í þessu umhverfi fjölgandi valkosta nær ríkisútvarp bestum árangri (og bætur með áhrifum sínum allan útvarpsgeirann í landinu) þegar það:

- hefur það hlutverk að senda út vandaða dagskrá og jafnframt að hafa mótandi áhrif á útvarpsmarkaðinn í heild.
- sendir út vinsæla dagskrárþætti (án þess að slakað sé á gæðum) til að ná til áhorfenda, svo að þeir séu sáttir við að horfa á ýmislegt annað dagskrárefni – einkum á sviði fræðslu og upplýsinga.

- er vel skipulagt og með sambærilega – ef ekki meiri – kostnaðarhagkvæmni en keppinautar í einkageiranum; og getur skilmerkilega komið sérstæðum kostum sínum á framfæri við áhorfendur.
- býður nýja þjónustu til að styðja og styrkja stöðu sína meðal notenda. Býður ennfremur fleiri valkosti og þægindi – til dæmis meiri umfjöllun um íþróttaviðburði sem ríkisútvarpið hefur sýningarétt á – og veitir áhorfendum þannig meira fyrir peningana.
- hefur öruggan fjárhag sem gerir ríkisútvarpinu kleift að halda áhorfshlutdeild sinni og hafa þarmeð bein áhrif, og gerir því kleift að fjárfesta í nýrri þjónustu og taka „áhættu“ í dagskrárgerð sem ólíklegt er að einkaútvarp leggi í.

Þessir hornsteinar þróast samhliða því að stafræna öldin gengur í garð. Til dæmis kann notkun áhorfenda á rafrænum dagskrárvísi (Electronic Program Guide, EPG) að aukast og móta áhorfsvenjur þeirra. Þannig getur EPG komið í stað venjulegs dagskrárskipulags almennu rásarinnar (þ.e. EPG lærir áhorfsvenjur notandans og gerir tillögur um hvað hann skuli horfa á og velur þætti af öllum rásum til að fylla kvölddagskrá hans).

Fremstu ríkisútvarpsfyrirtækin munu halda áfram að laga sig að stafræna umhverfinu eins og þau hafa gert í fjölrása umhverfinu. Árangur ríkisútvarps er ekki tryggður á stafrænu öldinni, í sumum löndum verður það hugsanlega einkavætt, annars staðar dregst það saman og hugsanlegt er að veikustu fyrirtækin hverfi. En forsendur þess að ná árangri breytast ekki: fjölbreytt blanda af gæðaeefni, veruleg hlutdeild í áhorfi og hlustun, næg og trygg fjármögnun og lítil yfirbygging.

Ríkisútvarp ber mikilvæga ábyrgð á útvarpsmarkaðnum heima fyrir. Það leggur línurnar í allri útvarpsstarfsemi. Því er það hagur allra útvarpsnotenda að sjá til þess að svo verði áfram og að útvarp verði það víðtæka, örvandi þjóðfélagsafl sem það hefur verið meiri hluta síðustu aldar.