

Frumvarp til laga um breytingar á lögum um sviðslistir, nr 165/2019 (Þjóðarópera).

Umsögn stjórnar Íslensku óperunnar.

7. maí 2024.

Ofangreint frumvarp til laga um Þjóðaróperu sem kveður á um að óperustarfsemi á Íslandi sé færð undir beina stjórn ríkisins en að formi til sett aftur inn í Þjóðleikhúsið er með svo miklum ágöllum um markmið, tilgang, ávinning, stjórnun, fyrirkomulag og framkvæmd að stjórn Íslensku óperunnar telur nauðsynlegt að gera alvarlegar athugasemdir og mæla með því að það verði ekki samþykkt nema með verulegum breytingum. Athugasemdir Íslensku óperunnar beinast einkum að eftirfarandi:

1. **Tilgangur** frumvarpsins er að færa meginhluta óperustarfsemi á Íslandi undir beina stýringu ríkisins og ráðherra. Það er úrelt 19. aldar hugmynd sem er hvarvetna á undanhaldi. Notkun orðins „þjóðarópera.“ virðist helst til skrauts. Færa má rök fyrir því að Þjóðarópera sé þegar fyrir hendi eða að henni megi koma í annan farveg með mun einfaldari og hagkvæmari hætti en reynt er að gera með frumvarpinu.
2. **Markmið.** Hvergi er að sjá listræn eða fagleg markmið. Skýrt markmið er þó að auka verulega fastan kostnað og þrefalda hann með amk 24 nýjum stöðugildum. Þannig á að hverfa frá rekstrarformi sem byggir á breytilegum kostnaði, sem hefur sýnt sig leiða til hagkvæmustu nýtingar fjármagns auk þess að gefa ríkinu sveigjanleika um fjárveitingar.
3. **Sjálftæði** er fórn að og snúið 44 ár aftur í tímann með því að gera óperuna að deild í Þjóðleikhúsinu en setja hana jafnframt undir vald ráðherra á flestum sviðum. Þetta gengur gegn ríkjandi stefnu annars staðar á Vesturlöndum.
4. **Rekstrarform**, sem lagt er til, ríkisstofnun, hefur hvarvetna verið víkjandi undanfarna áratugi en form ríkisstyrktra hlutafélaga eða sjálfseignarstofnana að styrkjast. Hér vill íslenska ríkið fara gegn straumnum.
5. **Stjórnunarlegur óskýrleiki.** Með því að færa óperuna undir Þjóðleikhúsið án þess að starfsemin lúti stjórn þjóðleikhússtjóra eða þjóðleikhúsráðs heldur stýringu ráðherra verður til stjórnunarleg óreiða sem gengur gegn góðum stjórnarháttum.
6. **Kostnaðar-ábatagreining** er engin. Gert er ráð fyrir meir en þreföldun á beinum kostnaði ríkisins í 650 mkr án þess að reynt sé að greina ábatann. Slíkt mat hlýtur að vera forsenda nýrra opinberra útgjalda, í þessu tilviki að listræn framsetning batni, að kostnaðaraukning svari betur kröfum eftirspurnar eða að nýting fjármuna batni.
7. **Meðferð fjármuna.** Samkvæmt greinagerð frumvarpsins bætast við 24 stöðugildi frá því sem er hjá Íslensku óperunni sem svo kallar á stærra húsrými. Fastur kostnaður eykst þannig um amk 330 mkr ofan á 150 mkr sem fyrir voru hjá Íslensku óperunni. Þrátt fyrir meir en þreföldun fjáveitingar mun Þjóðaróperan því aðeins geta sýnt tvær stórar óperur á ári en Íslenska óperan, sem að mestu er rekin á breytilegum kostnaði myndi geta sýnt fimm stórar óperur fyrir sama fé.
8. **Skortur á greiningu.** Í stjórnarsáttmála ríkistjórnarflokkanna frá nóvember 2021 segir að unnið skuli að þarfagreiningu vegna óperustarfsemi í landinu. Þannig greining hlýtur að ná til listrænna og hagrænna atriða en ekki síður til þarfa og eftirspurnar almennings en án áheyrenda er engin ópera. Þessi greining hefur ekki farið fram eftir því sem best er vitað eða niðurstaða hennar að ekki gerð opinber. Framkvæmd stjórnarsáttmálans hlýtur að byggjast á slíkri greiningu.

Tilgangur og markmið.

Frumvarpið virðist hafa tvönnan tilgang, 1) að koma óperustarfsemi undir beina stjórn ríkisins og 2) að fella hana inn í rekstur Þjóðleikhússins. Hvergi er lýst ávinningi af ríkisstýringu, hvorki hagrænum né listrænum og öll röksemdafærsla virðist út í bláinn. Í greinargerð segir aðeins „Markmið með lagasetningunni er að búa til traustan grundvöll fyrir íslenska óperulist...“. Þetta er ekki skýrt nánar svo sem með því að tilgreina hvort og með hvaða hætti skortur á lögum hafi veikt grundvöll fyrir íslenska óperulist. Þvert á móti segir í greinargerð: „Árangur af þessari 90 ára sögu óperuflutnings á Íslandi er að listformið hefur öðlast fastan sess í íslensku menningarlífi“.

Þá segir „Með lögbundnu hlutverki öðlast Þjóðarópera bolmagn til að fylgja eftir stefnu hins opinbera hvað varðar jafnrétti, inngildingu og aðgengi auk þess að opna dyr fyrir nýjum Íslendingum“. Ekki er tilgreint með hvaða hætti hafi skort bolmagn til að fylgja þessari stefnu eftir. Hér eru aðeins orð án merkingar sem engan veginn geta talist rök fyrir lagasetningu.

Hvergi er að sjá ný listræn markmið eða fjárhagslegan ávinning hvað þá ávinning fyrir óperuunnendur en án þeirra er engin ópera. Einu skýru rekstrarmarkmiðin eru að Þjóðarópera nái fullri starfsemi á leikárinu 2028-2029 með þreföldun fjárframlags í 650 milljónir króna, en líka þreföldun á föstum kostnaði og að hún „muni ráða yfir 12 fullum stöðugildum fyrir einsöngvara og 16 hálfum stöðugildum fyrir kór, auk fasts starfsfólks,“ án þess að sá fjöldi sé tilgreindur en yrði líklega 3-4 ofan á það sem fyrir var hjá Íslensku óperunni. Hvergi er tilgreint hvernig þessi 20 söngvarar skuli nýttir né er fjöldi söngstöðugilda settur í samhengi við fjölda sýninga hvað þá eftirspurn almennings.

Almennum orðum er farið um að stefnt sé að ná meiri samfellu í leikárið og að sýningartímabil verði lengt, væntanlega fram á sumarið. Ætla má því að stefnt sé að 6-7 stórum sýningum á ári og hafa slíkar tölur komið fram í fjölmiðlum m.a. frá menningarráðherra. Með því að breytilegur kostnaður við uppsetningu einnar óperu er 80-100 mkr að frádregnum miðasölutekjum og með fastan kostnað upp á 472 mkr er fjárhagsrammi Þjóðaróperu strax sprunginn. Eftir munu standa 178 mkr í beinan sýningarkostnað sem þýðir að hægt verður að bjóða upp á tvær stórar sýningar á ári auk nokkurra smærri atriða. Þetta er sami sýningafjöldi og tilgreindur er í samningi ríkisins við Íslensku óperuna en fyrir helming kostnaðar. Svo virðist sem kostnaðagreining hafi verið takmörkuð við samningu frumvarps og greinargerðar. Í svo stóru máli verður að gera kröfu um nákvæmari vinnubrögð.

Þá er aðeins rætt með almennum orðum samstarf listastofnana og óperuflutning utan Reykjavíkur og engin áþreifanleg markmið sett í því sambandi. Skýrt markmið er þó um sýningar og stuðning við íslenskar óperur, sem ber að fagna. Þá er lauslega nefnd sala á miðum til erlendra ferðamanna án þess að tilgreind séu markmið eða aðferðir.

Hér skal fullyrt að öllum lýstum markmiðum er hægt að ná með einfaldari og ódýrari leiðum en frumvarpið gerir ráð fyrir, hvort sem er með sjálfseignarstofnun, hlutafélagi eða ríkisstofnun með raunverulegu sjálfstæði. Mörg hafa verið í framkvæmd hjá Íslensku óperunni:

- Hægt er að fastráða söngvara með auknu fjárframlagi. Þetta var reynt hjá Íslensku óperunni við misjafnan árangur. Tímabundnar ráðningar geta orðið ungum söngvurum mikill stuðningur við að efla listrænan þroska og starfsframa. Skýrt samhengi þarf þó að vera á milli fjárveitinga, fjölda stöðugilda og raunverulegra þarfa.
- Samstarf listastofnana er þegar fyrir hendi. Íslenska óperan hefur sýnt í Þjóðleikhúsinu og hefur áhuga á að gera það oftar. Hún hefur unnið að samstarfi við Borgarleikhúsið, sýnt í Hofi á Akureyri, Vestmannaeyjum, Eldborg og Norðurljósum í Hörpu. Markmiðið hefur ávalt verið að nýta hagkvæmasta sýningarrýmið. Íslenska óperan og Sinfóníuhljómsveit Íslands hafa rætt samstarf en kjarasamningar hafa reynst hindrun.
- Hægt er að auka samfellu í leikárinu með fleiri uppfærslum og auknum fjárframlögum. Samhljómur hefur hins vegar lengi verið um að íslenskur markaður þoli með góðu móti tvær stórar óperuuppfærslur á ári auk smærri viðburða. Hár kostnaður við hverja uppfærslu leggur skyldu á vandað mat á hvort stórum óperusýningum skuli fjölgað.
- Íslenska óperan hefur lagt sig fram um að sýna og hefur sýnt íslenskar óperur sem mæta listrænum kröfum og ekkert sem hindrar að sú þróun haldi áfram óháð rekstrarformi.
- Með breyttri markaðssetningu hefur Íslenska óperan náð góðum árangri við að auka sölu erlendis til óperuferðamanna. Áætlað er að um 12-14% seldra miða á stórar óperusýningar séu til erlendra ferðamanna og að um 700 hafi séð Madama Butterfly á síðasta ári. Það er hægt að þróa þennan markað undir hvaða rekstrarformi sem er og ekki að sjá að ríkisrekstur bæti þar um.

Af þeim markmiðum sem lýst er með frumvarpinu eru líklega athyglisverðust þau sem ekki eru nefnd. Það bendir til þess að þeir sem komu að undirbúningi og samningu þess hafi lítið kynnt sér það sem er að gerast í óperuheimi nútímans.

- Í greinargerð segir aðeins að Þjóðaróperu sé „heimilt að hafa tekjur af eigin starfsemi og taka aðgangseyri...“. Engin markmið, engar kröfur. Íslenska óperan hefur ávallt þurft að hámarka eigin tekjur með miðasölu og kostun. Takmarkað aðgengi að fjármagni hefur skapað hvatann. Íslenska óperan hefur með þessu náð hærra hlutfalli eigin tekna en gengur og gerist í sviðslistum á Íslandi.
- Ekkert er minnst á sjálfbærni og hvernig starf í þeim anda getur aukið hagkvæmni og bætt nýtingu fjármagns og efna. Íslenska óperan hefur átt í vaxandi samstarfi við erlendar óperur um samnýtingu sviðsmynda, búninga og uppfærslna. Með því sparast fé og sóun á öllum sviðum minnkar og umhverfismarkmið nást.
- Þörf fyrir erlent samstarf er vaxandi nauðsyn en aðeins er nefnt að Þjóðaróperu sé heimilt að eiga í erlendu samstarfi. Íslenska óperan á í vaxandi samstarfi við erlendar óperur um framleiðslu á nýjum og eldri óperum. Má nefna samframleiðslu á óperunni Brothers og fyrirhugaða samframleiðslu á La bohème. Þetta er vaxandi þáttur í óperurekstri og mikið hagsmunamál fyrir íslenska óperu að taka þátt.

Hvað varðar seinni tilganginn, að fella óperurekstur inn í Þjóðleikhúsið er aðeins lauslega rétt um samlegðaráhrif en hvergi sýnt fram á að þau séu yfirleitt fyrir hendi. Ráðherraskipuð „samstarfsnefnd“ á að finna út úr því og fær til þess næstum þrjú ár! Í útgáfu greinargerðar sem birtist í samráðsgátt stjórnarráðsins er hins vegar beinlínis sagt að sameining óperu við Þjóðleikhúsið kalli á að byggingu nýs sýningarrýmis, svo kallaðs svarts kassa verði flýtt. Augljóslega mikilvægt hagsmunamál stjórnenda Þjóðleikhússins en eðlilegra væri að ný lög leiddu fremur til ávinnings fyrir óperuna og óperuunnendur. Hvergi er sýnt fram á slíkt og ekki er að sjá að þau atriði sé raunverulegur tilgangur frumvarpsins.

Rekstrarform og stjórnunarhættir.

Með samþykkt frumvarpsins verður Þjóðaróperan ekki sjálfstæð stofnun heldur deild í Þjóðleikhúsinu. Þetta veldur miklum vonbrigðum enda hefur óperustarfsemi notið fulls sjálfstæðis til þessa, sem almennt er viðurkennt að sé best í skapandi listum. Reyndar er talað um Þjóðaróperu sem sjálfstæða deild með sjálfstæðan fjárhag en stjórnunarlegur óskýrleiki er slíkur að hann samrýmist engan veginn góðum stjórnarháttum.

Í frumvarpinu segir (2.gr,b): „Ráðherra skipar óperustjóra...“. Og síðar: „Óperustjóri heyrir undir þjóðleikhússtjóra í skipuriti og skal eiga samráð við hann um gerð fjárhagsáætlana og meiri háttar ákvarðanir er varða Þjóðaróperu.“ Þetta þýðir að óperustjóri lýtur ekki stjórn þjóðleikhússtjóra, sem hvorki getur ráðið né sagt upp undirmanni sínum, sem hefur aðeins við þjóðleikhússtjóran samráðsskyldu, hvað sem það þýðir. Þjóðleikhússtjóri, sem ber ábyrgð á rekstri Þjóðleikhússins ber ekki ábyrgð á deild, sem þó mun hafa veruleg áhrif á rekstur, ásýnd og álit stofnunarinnar sem hann stjórnar. Þjóðleikhússtjóri skal því láta sér lynda að hafa og vinna með undirmanni sem hann hefur ekkert boðvald yfir og sitja uppi með afleiðingar af því sem miður kann að fara hjá óperustjóra. Í heilbrigðum rekstri getur svona fyrirkomulag ekki gengið.

Það sérstaka er að aðeins ráðherra hefur boðvald yfir óperustjóra og í raun öllum óperurekstri með beinu borðvaldi eða með reglugerðum um:

- Starfsemi Þjóðaróperu m.a. um hlutverk hennar í þróun og frumflutningi nýrra íslenskra verka.
- Rekstur Þjóðleikhússins og Þjóðaróperu, þar með talið um samstarf og hlutverkaskiptingu þjóðleikhússtjóra og óperustjóra.
- Gerð og samþykkt fjárhagsáætlana og eftirlit með þeim.
- Ráðningar hjá Þjóðaróperu.
- Samrekstur Þjóðleikhúss og Þjóðaróperu að öðru leyti.

Auk þess:

- Skipa samstarfsnefnd sem meta skal fýsileika frekari samþættingar Þjóðleikhússins, Þjóðaróperu og Íslenska dansflokksins. Sú nefnd „skal m.a. kanna möguleika á, og meta ávinning af auknum samrekstri fag- og stoðdeilda.“ Þessi nefnd á að skila ráðherra skýrslu með niðurstöðum sínum fyrir lok 2027, eftir tæplega þrjú ár. Í eðlilegum rekstri og eðlilegri stjórnsýslu væri þetta á könnu þjóðleikhússtjóra, óperustjóra og dansflokkestjóra og væri hægt að vinna á einum mánuði með aðstoð ráðgjafa. Best væri þó að niðurstaða um þetta lægi fyrir áður en farið er að breyta lögum.

Hér er um að ræða ráðherraræði samhliða valdleysi stjórnenda listastofnana sem eindregið er varað við.

Erfitt er að átta sig á röksemdum fyrir því að Þjóðarópera skuli vera hluti af Þjóðleikhúsinu. Ekki er sýnt fram á listrænan ávinning, fjárhagslegan sparnað eða aukna framleiðni. Yfirbygging verður í besta falli sú sama í versta falli meiri. Helst er að sjá að með þessu strykist barátta Þjóðleikhússins fyrir viðbyggingu, svo kölluðum svörtum kassa. Talað er um að Þjóðaróperan beini viðskiptum sínum til stoðdeilda Þjóðleikhússins og er þá væntanlega átt við leikmyndasmiðju, saumastofu, markaðs- og fjármáladeilda. Ekki er gefið til kynna að þessar stoðdeildir séu nú vannýttar eða hafi umfram mönnun. Þvert á móti segir að stoðdeildir þurfi að efla og stækka með tilkomu Þjóðaróperu. Hún mun svo greiða sitt hlutfall af kostnaði þessara deilda. Óperan hefur fram til þessa lágmarkað kostnað sinn við rekstur stoðdeilda og getað beint viðskiptum þangað sem kostnaður er lægstur. Sá möguleiki hverfur með samþykkt frumvarpsins. Einu sjáanlegu rökin fyrir því að setja Þjóðaróperu undir Þjóðleikhús virðast því vera pólitísk ásynd, að ekki komi til ný ríkisstofnun. Fyrir það er dýrmætu sjálfstæði fórnað og komið á stjórnunarlegum óskapnaði.

Þeim markmiðum og ávinningi sem ætlað er að ná með stofnun Þjóðaróperu er aðeins lýst með almennum orðum, hvort sem er í greinargerð eða skýringum með frumvarpinu, fréttatilkynningu ráðuneytis eða viðtölum við þá sem unnið hafa að undirbúningi. Ekki er um að ræða raunverulegt stöðumat, skilgreiningu á vandamálum né rökstudda framsetningu á lausnum. Lýsingar eru meira í ætt við fagurgala.

Svo virðist sem við undirbúning frumvarpsins hafi eingöngu verið horft inn á við og einblínt á hvernig mæta má kröfum fárra hagsmunaaðila eða vilja hins pólitíska valds. Ekki virðist hafa verið skoðað hvernig þróun er í rekstri eldri eða yngri operuhúsa í heiminum. Eðlilegt hefði verið að skoða rekstur operuhúsa í Skandinavíu eða Írsku Þjóðaróperunnar sem stofnuð var 2018 við það að Irish Opera varð Irish National Opera.

- Í Svíþjóð eru stóru óperurnar Konunglega óperan í Stokkhólmi, Gautaborgaróperan og Malmöóperan hlutfélög sem fá styrki frá ríki og sveitarfélögum en njóta að öðru leyti listræns og rekstrarlegs sjálfstæðis. Í Stokkhólmi og Gautaborg eru fastar stöður söngvara en ekki í Malmö.
- Þjóðaróperan í Bergen er sjálfseignarstofnun með aðsetur í Grieghallen. Hún nýtur opinberra styrkja að upphæð ISK 450 milljóna árlega. Hún flytur tvær stórar óperur á ári auk minni verka. Stöðugildi eru 9,6 en engir fastráðnir söngvarar. Hún greiðir ekki sérstaklega fyrir undirleik Fíharmoníunnar í Bergen eða Edvard Grieg kórinn.
- Jóska óperan (Den Jyske Opera) er sjálfseignarstofnun sem fær ISK 900 milljónir árlega. Óperan sýnir yfirleitt fjórar óperur eða söngleiki á ári og sýnir víða um Jótland. Engir fastráðnir söngvarar og greitt er sérstaklega fyrir kór og hljómsveitir.
- Irish National Opera er sjálfseignarstofnun með eigin stjórn en stjórnaraðild frá írsku ríkinu. Stofnunin hefur ekkert fastráðið listafólk og sýnir á þessu ári fjórar stórar óperur auk minni uppfærslna. Fjárveitingar á árinu 2024 nema 825 mkr. Þó að írski markaðurinn sé mun stærri en sá íslenski má að miklu leyti sækja fyrirmyndir þangað.

- Í greinargerð með frumvarpinu er bent á að í Danmörku séu sviðslistir á vegum hins opinbera reknar undir einum hatti en ekki nefnt að skipulagið er umdeilt og hefur leitt til innbyrðis hnökra og núnings.

Nýja óperan.

Íslenska óperan hefur ekki lagst gegn breyttu rekstrarfyrirkomulagi og hefur lagt fram tillögur um auðvelda breytingu á rekstraformi sé til þess pólitískur vilji, þannig að samfella fáist í óperustarfsemi þar til nýtt fyrirkomulag kemst á. Íslenska óperan leggur áherslu á að til að breyta vel heppnuðu fyrirkomulagi verða að vera vel skilgreindar ástæður, annað hvort listrænar, fjárhagslegar eða lagalegar. Engar slíkar ástæður hafa verið tilgreindar enda viðurkennt að listræn gæði hafi jafnan verið mikil hjá Íslensku óperunni og nýting fjármagns góð.

Sé vilji til að breyta rekstrarfyrirkomulagi sér Íslenska óperan eftirfarandi lausnir:

1. Að Íslenska óperan haldi áfram sem sjálfseignarstofnun með einn eða fleiri stjórnarmenn tilnefnda af ríkinu. Horft verði einkum til rekstramóðels Írsku Þjóðaróperunnar.
2. Að Íslensku óperunni verði breytt í hlutafélag í eigu ríkisins, en með sjálfstæða stjórn.
3. Að Íslensku óperunni verði með einföldum hætti breytt úr sjálfseignarstofnun í ríkisstofnun en að listrænt og rekstrarlegt sjálfstæði hennar og hæfileg fjarlægð frá ríkisvaldi verði tryggt með lögum.

Íslenska óperan (ÍÓ) hefur nú starfað í 44 ár. Hún var sköpuð af hugsjón og sýn einstaklinga sem vildu lyfta upp óperustarfsemi frá því að vera hliðarstarfsemi í Þjóðleikhúsinu í sjálfstæða Óperu sem færði neytendum klassískar óperur og nýsamín verk af hæstu listrænum gæðum. Í þeim anda hefur Íslenska óperan ávallt starfað með blöndu af stórum uppfærslum, samstarfsverkefnum, minni óperuverkum og tónleikum. Þökk sé aðgengi að hæfileikaríkum söngvurum, tónlistarfólki og öðru listrænu fólki hefur Íslenska óperan notið mikils áhuga og gríðarlegrar aðsóknar áheyrenda, fengið frábæra dóma og unnið sér virðingar langt út fyrir landsteinana. Íslenska óperan hefur notið mikils velvilja ríkisstjórna og fengið frá þeim þann fjárstuðning sem nauðsynlegur hefur verið til að halda uppi vandaðri starfsemi. Sá stuðningur hefur þó verið mismikill eftir árferði í ríkisfjármálum og hefur ríkið þannig geta litið á sín framlög sem breytilegan kostnað en ekki fastan. Þetta hefur skapað ríkan hvata hjá Íslensku óperunni til að nýta fjármagn vel og leggja áherslu á að afla sem mestra eigin tekna. Íslenska óperan hefur þannig getað gefið samfélaginu mikið fyrir litla fjármuni.

Þó að núverandi rekstrarform (sjálfseignarstofnun) hafi reynst vel er stjórn Íslensku óperunnar vel meðvituð um að endurskoðun getur verið nauðsynleg eftir því sem aðstæður breytast. Markmið með endurskoðun ættu að vera að auka listræn gæði, laga rekstrarform að gildandi lögum, bæta nýtingu fjármagns, svara betur þörfum áhorfenda eða ná öðrum, markmiðum sem ekki er hægt að ná með núverandi rekstrarformi.

stjórn Íslensku óperunnar,










