

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

VEDRANA TRBUŠIĆ

NADZOR NAD DELOVANJEM JAVNEGA SERVISA

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

VEDRANA TRBUŠIĆ

Mentorica: doc. dr. Sandra Bašić Hrvatin

NADZOR NAD DELOVANJEM JAVNEGA SERVISA

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorici, doc. dr. Sandri Bašić Hrvatini, za vso izkazano pomoč in dragocene nasvete, ki so mi pomagali pri pisanju naloge.

Hvala tudi družini za njihovo podporo, vzpodbudo in razumevanje.

Nadzor nad delovanjem javnega servisa

Za funkcionalnost javnega rtv servisa je ključno, da je organiziran tako, da lahko deluje neodvisno in v javnem interesu. Posamezni sistemi javnih servisov se lahko med seboj precej razlikujejo, zato jih ni mogoče primerjati brez upoštevanja specifičnih družbeno-političnih in zgodovinskih okoliščin, ki so vplivale na uveljavitev določenega sistema. Diplomaska naloga s primerjavo treh različnih sistemov s predpostavkami teoretičnega modela neodvisnega javnega servisa ugotavlja, na kak način različni sistemi delujejo, katere so njihove ključne značilnosti in kdo ima največ vpliva pri nadzoru nad javnim servisom. Sistemi BBC, RAI in RTV Slovenija sledijo različnim organizacijskim logikam in se pri tem bolj ali manj približujejo karakteristikam neodvisnega modela. Predpostavkam modela se najbolj približa BBC, medtem ko RAI in RTV Slovenija v določenih pogledih odstopata. V nalogi sem potrdila hipotezo, da je za dejansko neodvisnost javnega servisa ključnega pomena neodvisnost od političnih in ekonomskih pritiskov, ki se kaže v organizacijski strukturi, odločilen vpliv na delovanje določenega servisa pa ima tudi politična kultura. S primerjavo sem potrdila tudi hipotezo, da je finančna neodvisnost najboljše zagotovljena s financiranjem prek pristojbine, vendar mora biti višina le-te regulirana tako, da onemogoča vpliv politike.

Ključne besede: javni servis // BBC // RAI // RTV Slovenija.

Control over public service broadcasting

For public service broadcasting to function well, it has to be organized in such a way that it can operate independently and in public interest. Different systems of public service broadcasting vary greatly, therefore it is impossible to compare them without taking into account specific socio-political and historical circumstances in which they have developed. In my thesis, I compare three different systems with the characteristics of a theoretically constructed model of an independent public service broadcaster. The system that shares the most characteristics with the model turns out to be the BBC, while RAI and RTV Slovenija deviate from the suppositions of the model in certain aspects. For public service broadcasting to be really independent, independence of economical and political pressures, as demonstrated in the organizational structure, is crucial. Also, political culture plays a major role in this respect. The best way to finance public service broadcasting is to impose a license fee, however the latter has to be regulated in such a way that politics cannot interfere with the functioning of public service broadcasting.

Keywords: public service broadcasting // BBC // RAI // RTV Slovenija.

KAZALO

1. Uvod.....	6
2. Javni rtv servis.....	9
2.1 Opredelitev javnega servisa.....	9
2.2 Pomen javnega servisa	12
2.3 Tradicija javne radiotelevizije v Evropi	14
2.4 Odgovornost do javnosti.....	16
2.5 Regulacija javne radiotelevizije	18
2.5.1 Pristop evropske politike	21
2.5.2 Vloga in pomen organizacijske strukture.....	23
2.5.3 Vloga in pomen civilne družbe	24
2.6 Financiranje	25
2.6.1 Stališče evropske politike na področju financiranja javnega servisa	28
3. Model neodvisnega javnega servisa	29
3.1 Značilnosti neodvisnega javnega servisa.....	31
4. Primerjava različnih sistemov javnega servisa.....	33
4.1 Kratka zgodovina in razvoj sistemov BBC, RAI in RTV Slovenija	36
4.2 Primerjava treh sistemov javnega servisa s teoretičnim modelom neodvisnega javnega servisa.....	41
4.2.1 Neodvisnost od političnih pritiskov	41
4.2.2 Neodvisnost od ekonomskih pritiskov	53
4.2.3 Zastopanost javnosti v ključnih organih upravljanja.....	57
4.2.4 Transparentnost delovanja in financiranja	61
5. Razprava.....	65
6. Zaključek	68
7. Viri	70

1. UVOD

Pravica do komuniciranja in dostopa do informacij je osnovna človekova pravica, nujna za delovanje demokratične družbe. Javni mediji, ki državljanom posredujejo neodvisne informacije in jih izobražujejo o zadevah javnega pomena, so ključni faktor v delovanju zdrave demokracije. V diplomski nalogi se bom ukvarjala z javnim radiotelevizijskim servisom¹ in ugotavljala razlike med teorijo in prakso, med idealom in realnostjo. Skušala bom opredeliti in pojasniti osnovne predpostavke neodvisnega javnega servisa ter s pomočjo modela pokazati, v kolikšni meri se konkretni javni servisi približujejo teoretičnemu modelu.

Za funkcionalnost javnega servisa je ključno, da je organiziran tako, da lahko deluje neodvisno in v javnem interesu. Če je možnost dostopa do neodvisnih informacij, raznolikih vsebin in do prostora javne razprave, ki je dostopen vsem, v javnem interesu, potem morajo obstajati mehanizmi, ki bodo zagotovili takšno delovanje javnega servisa. Med zahtevami po neodvisnosti so ključni pogoji nadzor javnosti, nevmešavanje politike, finančna neodvisnost, odgovornost ter jasna percepcija o pomembnosti in vlogi javnega servisa za demokratično delovanje države.

Bistvo naloge bo pokazati, kako je zagotovljen nadzor nad delovanjem javnega servisa, in primerjati različne oblike organizacije sistemov javnega servisa. Pojmi, s katerimi se bom v diplomski nalogi največ ukvarjala, so vprašanja organizacije sistema javnega servisa, strukture nadzornih organov ter vloge politike in financiranja – ključni elementi pri zagotavljanju neodvisnosti in funkcionalnosti sistema javne RTV. Primerjala bom tri države – Veliko Britanijo, Italijo in Slovenijo – in način organizacije javnega servisa ter pokazala, na kak način je v danih okoliščinah določen sistem funkcionalen. Za uspešno delovanje nekega sistema ne zadostuje zgolj formalna struktura, v praksi je pomembna celotna struktura družbe, zgodovinske okoliščine, ki so botrovale nastanku določenega sistema, ter politična kultura, ki določa percepcijo pomena javnega servisa.

Danes se javne radiotelevizije ukvarjajo s številnimi aktivnostmi, tako javnega pomena kot komercialnimi. Napredki v tehnologiji, razmah svetovnega spleta in prehod na digitalno omrežje so generirali spremembe tudi na področju organizacije javnega servisa ter

¹ Razen poimenovanja *javni servis* bom uporabljala tudi poimenovanja *javna radiotelevizija* in *javni radiotelevizijski servis* oziroma *javni rtv servis*.

opredeljevanja pojma javne službe. Vendar pa se v diplomski nalogi ne bom ukvarjala z vsemi aktivnostmi javnega servisa, kot tudi ne bom analizirala vseh storitev, ki jih specifični javni servisi ponujajo. Osredotočila se bom predvsem na pojem javnega interesa in kako je definiran, na mehanizme zagotavljanja odgovornosti do javnosti, na faktorje pri zagotavljanju transparentnosti in odgovornosti ter na vlogo in pristojnosti nadzornih organov. Kar me bo zanimalo, je torej makro pogled; ne bom se ukvarjala s specifičnimi programskimi usmeritvami, gledanostjo in drugimi konkretnimi značilnostmi, ampak predvsem s pomenom in vlogo koncepta javnega servisa ter realizacijami tega koncepta v različnih državah.

Diplomska naloga je sestavljena iz dveh delov. V prvem delu bom opredelila predmet preučevanja ter predstavila teoretska izhodišča pri definiciji javnega servisa, ključne značilnosti, pomen in tradicijo javnega servisa v Evropi ter predlagane smernice v regulaciji. V drugem delu bom predstavila model neodvisnega javnega servisa in opredelila njegove značilnosti. Na osnovi modela bom primerjala organizacijo javne radiotelevizije v Sloveniji (RTV Slovenija), Veliki Britaniji (BBC) in Italiji (RAI). Zakaj ravno te države? Države so si med seboj zelo različne, tako po značilnostih medijskega prostora kot tudi po načinu organizacije javnega servisa. Primerjati sisteme teh držav med seboj bi pomenilo primerjati neprimerljivo. Kljub temu sem se odločila ravno za te tri države, saj se mi zdi opredelitev razlik in posameznih značilnosti njihovih sistemov zanimiva. Slovenijo sem izbrala, ker Radiotelevizijo Slovenija redno spremljam in ker gre za javni servis, ki je doživel velike spremembe pri preoblikovanju iz državnega v javni servis. Posebnost italijanskega sistema javne televizije je njegova močna povezanost s politiko, ki se kaže od začetkov do danes. Ker sem del svojega študija opravila v Italiji, sem imela priložnost izvedeti več o italijanskem medijskem prostoru, zato sem želela svojo izkušnjo in znanje uporabiti tudi v diplomski nalogi. Kot tretjo državo sem izbrala Veliko Britanijo, saj velja BBC za zgled javnega servisa. Vsaka od držav, ki jih bom obravnavala ima samosvoj sistem organizacije javnega servisa, ki je proizvod številnih dejavnikov in je zato tudi nacionalna posebnost. Vrednotiti različne sisteme po načelu dober-slab in jih primerjati med seboj nikakor ni pravi pristop, saj je za uspešno delovanja javne televizije treba upoštevati več različnih faktorjev, kot so zgodovinske okoliščine, v katerih je nastal, družbeni okvir znotraj katerega deluje in politična kultura. V svoji primerjavi bom s pomočjo predpostavk teoretičnega modela opisala značilnosti vsakega posameznega sistema javnega servisa ter na ta način pokazala kako trije sistemi, ki so si med seboj zelo različni, delujejo. Na ta način bom posredno pokazala tudi kdo dejansko nadzoruje javni servis, saj teoretični model temelji na predpostavkah značilnih za neodvisni javni servis.

Pri primerjavi bom izhajala iz dveh hipotez, in sicer:

H1: *Organizacija javnega servisa na način, ki zagotavlja njegovo neodvisnost od interesov politike in trga, je ključna, da lahko javni servis deluje v interesu javnosti.*

H2: *Neodvisnost javnega servisa najbolje zagotavlja financiranje prek pristojbin, saj to pomeni, da mora javna RTV delovati v interesu javnosti, ki jo tudi plačuje.*

Vsako državo bom na posameznih točkah primerjala s predpostavkami modela in pokazala, kako različni sistemi zagotavljajo pogoje za delovanje javnega servisa v danih okoliščinah. Pomembno je poudariti, da treh sistemov ne bom primerjala med seboj temveč jih bom primerjala s teoretičnim modelom neodvisnega javnega servisa. Cilj naloge ne bo normativno vrednotiti posameznih sistemov, ampak predvsem s primerjavo pokazati na razlike in podobnosti v organizaciji modelov javnega servisa ter ugotoviti odklone od posameznih točk postavljenega modela. S spoznavanjem posameznega sistema javnega servisa, s poznavanjem njegove strukture in načel, ki mu vladajo, bom ugotavljala v kolikšni meri se obravnavani sistemi približajo teoretičnemu modelu ter posredno tudi, kdo dejansko nadzoruje javni servis. Svoje ugotovitve, razlago in sklepe o posameznih sistemih bom strnila v razpravi in zaključku.

2. JAVNI RTV SERVIS

2.1 Opredelitev javnega servisa

Svet Evrope je na ministrski konferenci v Pragi leta 1994 sprejel resolucijo, s katero je opredelil značilnosti in naloge javnega servisa. Javni servis s svojimi programi ustvarja skupno referenčno točko celotne javnosti in s tem družbeno kohezijo in integracijo ter zavrača vsakršno diskriminacijo; ustvarja forum za javne razprave; sporoča nepristranske in neodvisne novice, informacije in komentarje; razvija pluralistične, inventivne in raznolike programe; razvija programe, ki služijo interesom širše javnosti in hkrati omogoča zastopanje vseh manjšin; odseva filozofska in verska prepričanja celotne družbe z namenom poglobljanja strpnosti in razumevanja; s programi aktivno prispeva k večjemu spoštovanju in širjenju raznolikosti nacionalne in evropske kulturne dediščine; podpira izvirno avdiovizualno produkcijo, predvsem filme, drame in druga kreativna dela, ter ponuja programske storitve, ki jih komercialne postaje ne omogočajo (Svet Evrope 1994)².

Unescova definicija javnega servisa podaja naslednjo opredelitev:

»Javni servis je namenjen javnosti, javnost pa ga tudi financira in nadzoruje. V tem smislu ni ne državni ne komercialni medij in je neodvisen tako od političnega vmešavanja kot tudi od tržnih pritiskov. Državljanom omogoča informativne, izobraževalne in zabavne vsebine. Če zagotavlja pluralizem, programsko raznolikost, uredniško neodvisnost, primerno financiranje, odgovornost in transparentnost delovanja, lahko javni servis služi kot temelj demokracije« (Unesco 2008)³.

Če povzamemo vse te značilnosti, lahko javni servis opredelimo kot servis, ki »...zagotavlja dostop javnosti do množičnih komunikacijskih kanalov, služi javnemu interesu in oblikuje, odpira in vzdržuje prostor javne razprave. Javnost financira javni servis, ga nadzoruje (zastopana je v nadzornih organih), javni servis pa zagotavlja programske vsebine javnega interesa« (Bašič Hrvatina 2002: 6).

² 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Praga 1994. Dostopno na [http://www.humanrights.coe.int/media/documents/dh-mm/MinisterialConferences\(E\).doc](http://www.humanrights.coe.int/media/documents/dh-mm/MinisterialConferences(E).doc) (15. marec 2008).

³ http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=1525&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (15. marec 2008).

Sistem organiziranosti javnega servisa se razlikuje od države do države. Kot navaja Humphreys (1996), se da »razloge za uveljavitev različnih sistemov javnega servisa v veliki meri razložiti s pomočjo različnih političnih kontekstov – zgodovinskega, kulturnega in institucionalnega – znotraj katerega so nastali« (Humphreys 1996: 111). Kljub temu pa so nekatere univerzalne zahteve, ki jih javni servis mora izpolnjevati, konstitutivna značilnost vseh. Sandra Bašić Hrvatini podaja naslednje ključne značilnosti in načela javnih radiotelevizij:

- *Geografska univerzalnost* – javni servis mora biti dostopen državljanom na celotnem teritoriju, saj tako zagotavlja pravico dostopa do informacij vsem državljanom ne glede na prebivališče. Prav tako je pomembno, da razen pristojbine in televizijskega sprejemnika uporabnik ne rabi plačevati za posamezne storitve, ki jih ponuja javni servis.
- *Zastopnost vseh interesov in okusov* – programi morajo ustrezati različnim okusom in interesom.
- *Plačevanje po načelu enakosti* – pristojbino naj plačujejo vsi enako, plačniki pa naj bi bili vsi uporabniki televizije.
- *Nepristranskost in neodvisnost* – od kakršnihkoli političnih in ekonomskih pritiskov.
- *Izobraževanje javnosti* – pojmovati javnost kot racionalna, zrela in učeča se bitja ter ponujati najrazličnejše izobraževalne vsebine.
- *Posebna skrb za manjšine* – javni servis mora zagotavljati programske vsebine za narodne manjšine kot tudi za vse druge manjšine glede na celotno populacijo.
- *Spodbujanje konkurenčnosti pri kakovosti programov* – pri javnem servisu mora biti poudarjena kakovost in ne količina programov ali gledanost.
- *Liberalizacija in ne omejevanje programskih producentov* – javni servis bi moral omogočati ustvarjanje producentom z najrazličnejšimi idejami, ki lahko producirajo programe za najrazličnejše skupine občinstva.
- *Služenje interesom javnosti* – javni servis bi moral graditi nacionalno identiteto, vzpodbujati občutek skupnosti in povezanosti. Gojiti bi moral javno sfero, kjer posamezniki delujejo kot državljani (glej Bašić Hrvatini 2002: 11–13).

Humphreys navaja dva konceptualna modela, ki opredeljujeta značilnosti Evropskega modela javnega servisa. V prvem primeru gre za model, ki ga je razvil Jay Blumler in ki na šestih

točkah opredeljuje značilnosti evropskega sistema javne televizije v primerjavi z ameriškim tržno naravnanim modelom (Blumler v Humphreys 1996: 118). Drugi model, ki se naslanja bolj na britanski sistem, pa je razvil Broadcasting Research Unit (1986). Model temelji na osmih načelih javne televizije⁴ in ga je mogoče aplicirati tudi na druge evropske države. Značilnosti javnega servisa po Blumleru (1992) so: 1.) *etika vsestranskosti* (splošna storitev javnega servisa, ki zagotavlja informativne, izobraževalne in zabavne programe); 2.) *splošen mandat* (javni servis dobi mandat na osnovi pravnega akta, koncesije, listine,... ki opredeljuje njegov namen in poslanstvo, za izpolnjevanje dolžnosti pa skrbi nadzorno telo); 3.) *zavezanost raznolikosti, pluralizmu in obsežnosti*; 4.) *kulturna funkcija* (obe točki opredeljujeta služenje različnim okusom in družbenim segmentom); 5.) *nekomercializacija* in 6.) *mesto v politiki* (evropski javni servis so vsi na določen način povezani s trgom) (glej Humphreys 1996: 117–120).

Javni RTV servisi se razlikujejo od komercialnih ali državnih po tem, da imajo poseben pomen – delujejo neodvisno od političnih in tržnih sil. Z informiranjem, izobraževanjem, zabavo in kulturnimi vsebinami delujejo v interesu celotne javnosti, saj vzpodbujajo družbeno, politično in kulturno ozaveščenost ter družbeno kohezijo. Ključni principi, ki opredeljujejo javni servis, so univerzalnost tako dostopa kot vsebin, novinarska neodvisnost in nepristransko poročanje, kvaliteta in raznolikost programov, ki ustrezajo potrebam in željam vseh družbenih skupin, ter odgovornost do javnosti (glej Dokumenti Sveta Evrope o zagotavljanju neodvisnosti javne radiotelevizije 2005: 6).

⁴ Definicija javnega servisa, ki jo podaja Broadcasting Research Unit (1986), navaja naslednje načela: 1.) *geografska univerzalnost* (enak dostop do iste storitve); 2.) *skrb za vse interese in okuse*; 3.) *skrb za manjšine*; 4.) *skrb za nacionalno identiteto in skupnost*; 5.) *univerzalnost financiranja* (sistem financirajo uporabniki); 6.) *tekmovalnost z namenom proizvajati dober program, ne zgolj pritegniti občinstva*; 7.) *programske smernice, namenjene liberalizaciji in ne omejevanju ustvarjalcev*; 8.) *neodvisnost od vlade* (glej Humphreys 1996: 118).

2.2 Pomen javnega servisa

»Če je komunikacijske medije možno zagovarjati kot javne ustanove, potem morata biti njihova vloga in pomen jasno in nedvoumno določena« (Keane 1992: 109).

Kadar govorimo o vlogi in pomenu javne radiotelevizije, gre dejansko tudi za razpravo o filozofskih, ideoloških in kulturnih stebrih družbe ter o vlogi države in javnega sektorja pri izpolnjevanju potreb posameznika in družbe kot celote. Prav ti faktorji so lahko ključni pri določanju prihodnosti javne radiotelevizije. Problem, s katerim se danes srečujejo številne države po svetu je, kako zagotoviti ter ohraniti vlogo in pomen ene ključnih družbeno-političnih institucij, razvitih v zahodnoevropskih demokracijah v 20. stoletju, na način, da bosta ustrezala pogojem 21. stoletja (glej Dokumenti Sveta Evrope o zagotavljanju neodvisnosti javne radiotelevizije 2005: 13).

V razpravah o pomenu in prihodnosti javnega servisa se argumenti za in proti javni televiziji gibljejo predvsem okrog vprašanja javnega interesa. »Ko govorimo o idealu javnega servisa se moramo lotiti analize koncepta javnega, javnosti in javnega interesa« (Bašić Hrvatina 2002: 14). Kot navaja Bašić Hrvatina, javno označujejo najmanj trije elementi: prostor, dostopnost in razprava – javni servis zagotavlja javnosti enakopraven dostop do komunikacijskih kanalov in na ta način omogoča prostor javne razprave o zadevah javnega interesa. Pojem *javno* označuje možnost ustvarjanja prostora za javno razpravo, neodvisno od imperativov politike ali ekonomije. V pomenu dostopnosti javno ne pomeni zgolj splošne dostopnosti do vsebin medija, ampak tudi možnost, da v polje javne razprave vstopajo različne družbene skupine (Bašić Hrvatina 2002).

»Temeljni argument v zagovoru javnih medijev je, da sta njihova vloga in pomen zagotavljanje demokratičnega komunikacijskega procesa, v katerem je pravica do informacij javnega pomena dosegljiva vsem državljanom. Javni mediji so neodvisni, to pomeni, da ne delujejo v interesu države, oglaševalcev ali posameznih centrov moči, temveč v interesu svojih uporabnikov« (Bašić-Hrvatina 2002: 16).

Pomen javnega servisa je torej v zagotavljanju prostora javne razprave, omogočanju dostopa do komunikacijskih kanalov vsem družbenim skupinam in nepristranskem informiranju

državljanov, saj je informirani državljan pogoj za delovanje demokratičnega sistema. Hkrati je obstoj demokratične družbe osnovni pogoj za razvoj javne radiotelevizije. Le demokratična ureditev lahko javnemu servisu omogoči nemoteno delovanje, brez pritiskov politike in drugih centrov moči. Ključne značilnosti, po katerih se javni servisi razlikujejo od državnih, so neodvisnost od politike, nepristranskost in pluralizem – vseh teh pogojev pa brez demokracije ni mogoče izpolniti (glej Dokumenti Sveta Evrope o zagotavljanju neodvisnosti javne radiotelevizije 2005: 14).

Splichal navaja naslednje značilnosti, povezane z idejo javne radiotelevizije. V družbi mora obstajati konsenz o tem, da je treba določene storitve, ki so bistvene za posameznikovo življenje, narediti univerzalno dostopne vsem. Pri načelu univerzalne dostopnosti storitve gre za etično vprašanje, ki se povezuje s človekovimi pravicami. Ker gre za storitev javnega pomena, se pojavlja zahteva po strožji zakonski regulaciji področja, vendar pa sama zakonska regulacija ali odsotnost le-te ne more zagotoviti svobode in avtonomije javnega servisa – za to je potrebna določena **demokratična kultura** (glej Splichal v Splichal in Hvala 2005: 13–14).

»Mediji dobijo javni pomen šele takrat, ko delujejo v interesu javnosti« (Bašić Hrvatinić 2002: 15). Javni servisi po eni strani vidijo državo kot sovražnika, po drugi strani pa so od države odvisni, saj jim zagotavlja legitimnost. Prav zaradi tega je zavezanost javnemu interesu ključni pogoj, ki lahko javni servis obvaruje pred političnimi pritiski (Curran in Seaton 1985).

2.3 Tradicija javne radiotelevizije v Evropi

Javni servis, kot ga poznamo v Evropi, se je začel razvijati v 20-tih letih prejšnjega stoletja. Da se je ideja tovrstnega servisa, ki deluje v skupno dobro vseh, lahko realizirala v praksi, je morala obstajati v družbi zavest o pomenu, ki ga ima ta za celotno družbo. Nastanek in oblikovanje javnega servisa v različnih državah je plod specifičnih okoliščin, ki so privedle do tega.

Ideja javne službe je zgodovinsko utemeljena ideja razsvetljenstva, ki je tesno povezana s človekovimi pravicami. Na različnih področjih se je začela udeleževati v drugi polovici 19. stoletja, v 20. stoletju pa je v okviru javne službe prišel na vrsto tudi radio. Osnovna zamisel javne radiotelevizije izhaja iz ideala kulturno in duhovno razsvetljene družbe. Takšen javni servis temelji na načelih univerzalnosti dostopa, raznolikosti vsebin, zadovoljevanja potreb manjšin in deprivilegiranih, spodbujanju informiranja volilnega telesa ter dvigovanja kulturne in izobrazbene ravni prebivalstva (glej Splichal v Splichal in Hvala 2005: 99).

Ideja javnega servisa, kot ga poznamo danes – servis, ki je namenjen državljanom, krepi demokracijo in s tem ko informira, izobražuje ter ponuja zabavni program služi v dobro vseh – je produkt evropske tradicije. Koncept javnega servisa, ki se je začel razvijati z nastankom radia in kasneje televizije, izhaja iz vizije javne organizacije, ki bo v službi državljanov, njihove kulture in demokracije. Kot pravi Zatler, je sam koncept javnega servisa temeljil na predpostavki, da ne trg ne država nista zmožna zagotoviti tega, kar so danes temeljne naloge javnega servisa: informiranje, izobraževanje in zabava. Prav ta vizija o pomenu in vlogi javnega servisa je privedla do ustanovitve javne organizacije, ki bo v službi javnega interesa (glej Zatler v Splichal in Hvala 2005: 20).

Kot navajata Splichal in Bašič Hrvatini (v Splichal in Hvala 2005), je zmotno poenostavljeno prepričanje, da se je monopol na področju radiodifuzije v Evropi tako dolgo obdržal zaradi pomanjkanja frekvenc. V resnici je šlo za veliko kompleksnejše okoliščine. »Javni servis ni nastal zaradi tehnoloških omejitev, ampak zaradi ideje, da je javnosti treba zagotoviti programske vsebine, ki bodo v javnem interesu« (Bašič Hrvatini v Splichal in Hvala 2005: 105). BBC, ki velja za prvi javni servis v Evropi, je bil ustanovljen kot rezultat enkratnega političnega konsenza, utemeljenega na prepričanju, da je »kulturni imperativ pred

ekonomskim oziroma da je kulturna politika pomembnejša kot ekonomska« (Bašič Hrvat in Splichal in Hvala 2005: 106). Takrat so prvič v zgodovini predstavniki vseh političnih opcij dosegli konsenz o pomembnosti javnega servisa za razvoj družbe in javni interes, ki je nad političnim ali ekonomskim.

Začetki radia in kasneje televizije so se dogajali v nacionalnih okvirih v specifičnih zgodovinskih okoliščinah. Uveljavitev sistema javne radiotelevizije v Zahodni Evropi je bila produkt tega, čemur McQuail pravi »faza javnega servisa« (v Jakubowicz 2003), ki je dosegla svoj vrhunec v 70-tih letih prejšnjega stoletja. Njen namen so bili kulturni in družbeni cilji ter zagotoviti »komunikacijsko blaginjo«, tudi z zagotavljanjem družbene odgovornosti tiskanih medijev in omejevanjem moči medijskih monopolov. Ključni cilj je bila zaščita javnega interesa in večja demokratizacija (glej Jakubowicz 2003: 47). Večina evropskih držav je do 80-tih let prejšnjega stoletja poznala monopolne ureditve javnih servisov, ki so bili podvrženi različnim dodatnim »pravilom« (Zatler v Splichal in Hvala 2005: 21).

Jakubowicz navaja najmanj tri trenutno obstoječe modele javnega servisa v Evropi – klasični model, delno komercialni model in model »*horses for courses*« (glej Jakubowicz 2003: 49). Klasični model definira kot tipični model javnega servisa, ki danes prevladuje. Ta skuša obdržati posebnost na splošnih kanalih in hkrati obdržati pomemben tržni delež. Pri delno komercialnem modelu gre za javne servise, ki so močno odvisni od oglaševalskih prilivov, kar vpliva tudi na njihovo programsko shemo. Zaradi tekmovanja s komercialnimi televizijami se tudi njihov program vedno bolj komercializira. Tretji izbrani model predstavlja model »*horses for courses*« kjer gre za specializirane javne servise, ki sledijo različnim ciljem (npr. BBC in Channel 4 ali France 2 in France 3). Ob teh Jakubowicz navaja tudi modele, ki jih predlagajo nasprotniki javnega servisa (oslabljen model, razdeljen javni servis, samostanski model), modele, predlagane s strani zagovornikov javnega servisa (čisti model javnega servisa in njegova v prihodnost orientirana različica čistega digitalnega javnega servisa ter »full portfolio« model), navaja pa tudi dva konvergenčna modela (elektronski programski vodič z virtualnimi kanali ter spletne strani ali portale, ki po vsebini ustrezajo javnemu servisu) (glej Jakubowicz 2003: 49).

Kljub različnim oblikam javnega servisa sta dve načeli skupni vsem: to sta uveljavljanje in varovanje interesov javnosti ter spodbujanje razvoja demokracije (Splichal 2005: 139).

2.4 Odgovornost do javnosti

Ena od ključnih značilnosti javnega servisa, ki upravičuje njegov javni pomen, je odgovornost do javnosti. Ta implicira neodvisnost tako od politike kot od trga – javni servis deluje v interesu javnosti in je javnosti tudi odgovoren. Odgovornost do javnosti je pomembna in odločujoča lastnost javnega servisa, brez katere javni servis izgubi legitimnost svojega delovanja. Ponekod gre za direktno, večinoma pa indirektno odgovornost, ki se odraža v sestavi nadzornih organov in drugih mehanizmih zagotavljanja javnega nadzora (glej Dokumenti Sveta Evrope o zagotavljanju neodvisnosti javne radiotelevizije 2005: 16).

Da bi javni servis resnično deloval v interesu celotne javnosti ne more delovati zgolj kot program za manjšine in predvajati le vsebin, ki so za komercialne akterje nezanimive, ampak mora biti močna sila v nacionalnem avdiovizualnem prostoru in skrbeti za potrebe različnih skupin državljanov s kvalitetnimi in širši javnosti zanimivimi programi. Izpolnjevanja nalog javnega servisa ne gre pojmovati striktno kvantitativno, vendarle pa morajo obstajati vnaprej določeni cilji, ki jim naj javni servis sledi, kot tudi mehanizmi, ki bodo zagotovili, da javni servis služi javnemu interesu (European Broadcasting Union 1998)⁵.

Odgovornost pomeni tudi, da mora javna televizija zagotoviti, da vsebina in narava programa ustrezata potrebam in željam uporabnikov. Prav tako mora izvajati svojo pomembno družbeno in politično vlogo ter zagotoviti, da obstajajo primerni načini za neodvisno razsodbo pripomb uporabnikov (Collins in Purnell 1996).

Javnost ima pravico vedeti, kako deluje in posluje organizacija, ki je pooblaščen, da služi v javnem interesu, zato bi javni servisi morali na kar se da jasn način opredeliti svoje cilje in javni interes, v skladu s katerim delujejo ter razviti metode komuniciranja z javnostjo in na ta način legitimirati svoj namen. Odgovornost do javnosti se v praksi zagotavlja na različne načine: z imenovanjem predstavnikov javnosti v člane nadzornih in upravnih organov; prek posebne službe, ki naj skrbi za pritožbe in predloge; z objavljanim letnih poročil o doseženih ciljih in usmeritvah v prihodnosti; z rednim informiranjem o delovanju; ...

⁵The Public Service Broadcasting Remit: Today and Tomorrow . Dostopno na http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_public_service_tcm6-4364.pdf?display=EN (15. marec 2008).

Definiranje t.i. »*public service remit*« oziroma javnega interesa ostaja v domeni držav, vendar pa mora vsebinsko upoštevati demokratične, družbene in kulturne potrebe družbe. Evropska komisija zahteva tudi, da države članice jasno definirajo vlogo javnega servisa in pričakovanja, ki bi jih naj izpolnjeval, vendar pa vsebino »pogodb« prepušča regulaciji posamezne države. Svet Evrope⁶ opozarja, da bi morale države pri opredelitev javnega interesa upoštevati smernice in splošna načela, na katerih temelji javni servis, kot tudi razširitev dejavnosti na sodobne informacijske tehnologije, z namenom zagotoviti pogoje za delovanje v javnem interesu v digitalni dobi. Javni servis mora ponujati javnosti univerzalen dostop do vsebin na različne načine ter vzpodbujati pluralizem in participacijo tudi prek novih medijev.

⁶ Draft Recommendation on the remit of the public service media in the information society (2006). Dostopno na [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/1_intergovernmental_co-operation/mc-s-psb/MC-S-PSB\(2006\)006_en.asp](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/1_intergovernmental_co-operation/mc-s-psb/MC-S-PSB(2006)006_en.asp) (15. marec 2008).

2.5 Regulacija javne radiotelevizije

»Po našem mnenju je za množične medije odgovorna država. Prvič, ima odgovornost zagotoviti, da sta svoboda izražanja mnenj in svoboda tiska formalno in v praksi zagotovljeni z zakonom. Novinarjem je treba zagotoviti pravico do iskanja informacij in do razširjanja njihovega znanja. Vendar pa je odgovornost države širša od tega. V službi demokracije in svojih državljanov ima država dolžnost ustvariti in vzdrževati takšen informacijski in medijski sistem, ki bo omogočal javnost številnim in različnim glasovom« (Gustafsson v Hallin in Mancini 2005: 160).

Z vprašanjem strukturiranja in regulacije javnega servisa se ukvarjajo vse države. Pri tem se lahko zgledujejo po dobrih praksah iz drugih držav, vendar pa ni mogoče govoriti o univerzalno sprejetem modelu javnega servisa, ki bi v vseh državah deloval v praksi in bi ga bilo mogoče »uvažati«. Specifičnost regulacije javnega servisa gre iskati v okoliščinah, znotraj katerih je javni servis nastal in v katerih deluje, saj ključno vplivajo na njegovo vlogo in pomen v družbi. Tako ne moremo govoriti o enem sistemu javnega servisa – javni servis je zgolj skupno poimenovanje za servis, ki odgovarja javnosti in katerega naloge so zagotoviti neodvisno informiranje javnosti, ponujati forum za javno razpravo, zagotavljati pluralizem in krepiti demokracijo, izobraževati ter zabavati.

Kot je družbenopolitični in zgodovinski okvir nastanka javnih servisov in njihovega nadaljnega razvoja pripeljal do raznolikosti modelov javnih servisov, tako se je spreminjala tudi vloga države, ki je prehajala iz statutarne in politične v regulatorno in ekonomsko (glej Zatler v Splichal in Hvala 2005: 21). Na funkcionalnost nekega sistema javne radiotelevizije v določeni državi ne vplivajo zgolj zakoni in predpisi, ki opredeljujejo njegovo delovanje, ampak tudi drugi dejavniki, kot so zgodovinske in družbenopolitične okoliščine nastanka ter razvoja javnega servisa in politična kultura. Da bi lahko nek sistem v določeni državi deloval in služil svojemu namenu, mora biti prilagojen dejanski družbeni realnosti te države. »Ob tehnološki infrastrukturi za obstoj javne sfere ne zadostujejo samo institucionalna zagotovila avtonomnosti javne sfere, ki jih daje pravna država. Potreben je tudi »podporni duh« kulturnih tradicij in vzorcev socializacije, politične kulture in svobode. Če taka kultura ne obstaja, se težave z regulacijo lahko samo še stopnjujejo« (Splichal 2005: 140). Zato ni pomembno

koliko in kaj prevzamemo iz kakšnega že delujočega medija, ampak kako in zakaj (glej Bašić Hrvatin 2002: 15).

Država bi morala na pravno-formalni ravni s sprejemom ustrezne zakonodaje zagotoviti neodvisnost javnega servisa in takšno regulacijo, ki omogoča nemoteno delovanje. Kot pravi Keane: »...komunikacijski mediji ne bi smeli biti prepuščeni muhavosti »tržnih sil«, ampak bi morali biti postavljeni v politični in pravni okvir, ki določa trdno minimalno zaščito glede strukture lastništva, regionalne razdelitve, financiranja, programske vsebine in postopkov odločanja« (Keane 1992: 141). Ideja javne radiotelevizije postavlja v ospredje ideal kulturno in duhovno razsvetljene družbe, izobraževalne vsebine in vsebine, ki obravnavajo javne zadeve, pa vzpodbujajo prizadevanja za razvoj demokracije – tega pa prepuščanje medijev dereguliranem trgu ne zagotavlja (glej Splichal 2005: 129). Vloga države ne sme pomeniti poseganje v delovanje z namenom instrumentalizacije in podreditve javnega servisa v politične namene, ampak prepoznati pomembnost javnega medija za krepitev demokracije in mu zato omogočiti pogoje za delovanje. Država mora zagotoviti, da so v strukturi nadzornih organov zastopani interesi javnosti ter poskrbeti za obliko financiranja, ki ne bo ogrožala programske neodvisnosti javnega servisa (Bašić Hrvatin 2002). Kot navaja Zatler, »danes ni težava v tem, kako izboljšati seznam zapisanih načel javnega servisa, temveč kako ta zbir pravil z regulatornimi ukrepi uporabiti tako, da bo hkrati zagotovljena politična neodvisnost javnega servisa in njegova samostojnost na trgu« (Zatler v Splichal in Hvala 2005: 21).

Številni javni servisi se soočajo z očitki in kritikami na račun njihovega delovanja in financiranja, predvsem s strani komercialnih ponudnikov. Kritiki očitajo predvsem pomanjkanje dejanske odgovornosti do javnosti oziroma odsotnost kazni ter financiranje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javni interes. Prav zaradi tega se javni servisi po Evropi srečujejo z zahtevami po zagotavljanju oblike odgovornosti do javnosti, ki bo omogočila, da javni servisi delujejo v skladu z javnim interesom. Odgovornost zahteva predvsem opredelitev tega, komu, koliko, za kaj, na kak način in v katerih okvirih mora javni servis odgovarjati (glej Jakubowicz 2003: 52).

Odbor ministrov Sveta Evrope⁷ priporoča državam članicam, naj opredelijo, kaj je javni interes in katere so tiste dolžnosti javnega servisa, ki upravičujejo njegovo vlogo. Pri financiranju javnega servisa Evropska komisija⁸ zahteva vodenje ločenih računov za dejavnosti, ki niso opredeljene kot dejavnosti v javnem interesu, in jasno opredelitev proračuna, z namenom, da državna pomoč ne bi presegala dejanskih potreb in s tem ogrožala konkurence.

Pri regulaciji svobode izražanja, ki jo posameznik izvaja v sodelovanju in odvisnosti od drugih, je nujno zakonsko opredeliti pravila dostopa do medijev in naloge ter odgovornosti medijev do javnosti, da bi lahko svobodo medijev obravnavali kot razširitev človekovih pravic. Če te stvari niso opredeljene in urejene, ni razloga, zakaj bi svoboda tiska uživala ustavno varstvo kot posebna človekov pravica (glej Hoffmann-Riem v Splichal 2005: 130).

⁷ Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society (2007). Dostopno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759> (15. marec 2008).

⁸ Communication on the application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting (2001). Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l26099.htm> (10. februar 2008).

2.5.1 Pristop evropske politike

Evropska politika je na različnih ravneh večkrat izrazila podporo ideji javnega servisa in pozvala države k upoštevanju načel, ki omogočajo njegovo delovanje. Svet Evrope je na več konferencah potrdil zavezanost držav k spoštovanju načel neodvisnosti, nepristranskosti in transparentnosti. Na četrti ministrski konferenci v Pragi (1994) je bila sprejeta resolucija o prihodnosti javnega servisa, s katero so se države članice obvezale prizadevati za neodvisnost javnega servisa od ekonomskih in političnih pritiskov. Priporočilo Sveta Evrope (1996) poudarja bistveno vlogo javne radiotelevizije za zagotavljanje medijskega pluralizma in pomen neodvisnosti javnega servisa ter poziva države članice, naj zagotovijo neodvisnost javnih servisov tudi na zakonski ravni. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope v svojem priporočilu (2004) na podlagi analize stanja javnega servisa državam svetuje, naj se trudijo za ohranitev močnega javnega servisa in se vzdržijo pritiskov, določijo primeren pravni, institucionalni in finančni okvir za delovanje javnega servisa ter organizirajo izobraževanja za novinarje s področja digitalizacije. Na 7. Evropski ministrski konferenci o medijski politiki (2005) so ministri sodelujočih držav potrdili nujnost spoštovanja medijske svobode v kriznih situacijah, pomembnost zagotavljanja medijskega pluralizma in obvezo pri zagotavljanju pogojev za delovanje javnih servisov, da lahko ti opravljajo svojo vlogo in prispevajo h kulturni raznolikosti in medijskemu pluralizmu, ter se obvezali k zagotavljanju enakopravnega dostopa do novih komunikacijskih storitev.

Kljub načelni evropski podpori sistemom javne radiotelevizije, ki se izraža v priporočilih, pa se Evropska unija sooča tudi s številnimi kritikami, ki prihajajo predvsem s strani komercialnih televizij. Ena najpogostejših kritik zadeva financiranje javne televizije (pristojbine poznajo skoraj vse evropske države). Kritiki sistema pristojbin trdijo, da imajo javni servisi s tem neupravičeno finančno prednost in da gre za nelojalno konkurenco.

Evropska komisija priznava javnemu servisu poseben status, vendar hkrati ugotavlja, da je poseben status, ki ne škoduje svobodni trgovini in konkurenci na področju radiodifuzije, upravičen le pod naslednjimi pogoji: cilji in naloge javnega servisa morajo biti jasno in formalno določeni (določijo jih države same) ter uradno (licenca, pogodba, zakon,...) zaupani enemu ali več ponudnikom. Priporočajo nadzor nad izvajanjem storitev s strani nacionalne agencije. O načinu financiranja odločajo države same, vendar morajo ločiti med aktivnostmi,

ki so v javnem interesu, ter med drugimi aktivnostmi. Dodelitev javnih sredstev mora potekati transparentno, obseg teh sredstev pa ne sme biti večji od potreb javnega servisa. Naloge držav na področju nadzora delovanja javnega servisa imajo tri elemente: »pogodbo« o storitvi med izvajalcem in državo, naloge v smislu kriterijev izvedbe (lahko jih opredeli izvajalec sam ali pa jih določi država) ter mehanizme za periodično preverjanje delovanja in izvedbe nalog javnega servisa (test, ali in do katere mere so bili izpolnjeni zadani kriteriji) (glej Coppens in Saeys 2006: 268).

Amsterdamski protokol po eni strani priznava poseben pomen javnega servisa, ki ga ta ima za demokratične, kulturne in družbene potrebe državljanov, vendar pa po drugi strani dopušča Evropski Uniji vpliv na področju radiotelevizijske politike, ki jo izvajajo posamezne članice. Čeprav članice same odločajo o ciljih, načinu organizacije in financiranju javnega servisa, jim Evropska Unija nalaga strožjo ločitev med aktivnosti, ki so javnega pomena, in drugimi aktivnostmi javnega servisa. Prav tako sodi med direktive EU večja transparentnost na področju financiranja, predvsem kar zadeva porabo javnih sredstev (glej Coppens in Saeys 2006).

2.5.2 Vloga in pomen organizacijske strukture

Različni javni RTV sistemi imajo različno organizirane organe, ki se med seboj razlikujejo po strukturi, številu, načinu izvolitve in pristojnostih. Vsak svet deloma odseva specifične politične, družbene in komunikacijske značilnosti določenega medijskega okolja. Prevzemanje specifične ureditve nekega javnega servisa brez prilaganja lokalnemu okolju in potrebam lahko na videz »idealno« ureditev spremeni v njeno nasprotje (glej Bašić Hrvatini 2002: 28). Nenazadnje je ureditev javne radiotelevizije tudi odraz nacionalne politike na medijskem področju, ki se izraža skladno s potrebami in praksami v določeni državi (glej Dokumenti Sveta Evrope o zagotavljanju neodvisnosti javne radiotelevizij 2005: 15).

V Evropi se na področju regulacije javne televizije pojavljata dva trenda – v prvem primeru gre za premik od »avtonomnega modela« h »kontroliranemu modelu javnega servisa«, v drugem pa za premik od samoregulacije, ki jo izvajajo javni servisi, k zunanjemu nadzoru, ki povezuje financiranje z izpolnjevanjem določenih obveznosti in poslovnih načrtov (glej Jakubowicz 2003: 55). Kot navaja Svendsen (Svendsen 2002 v Jakubowicz 2003), je pri prvem najbolj poudarjena svoboda, pri drugem pa odgovornost. V prvem primeru je regulacijsko orodje zakon, v drugem pa je ta dopolnjen s pogodbo o storitvi. V prvem primeru nima nihče pooblastila sankcionirati javne radiotelevizije, v drugem primeru pa ima to pravico neodvisno regulatorno telo. Svendsen opozarja tudi, da zgolj oblika regulacije ne more zagotoviti boljše kvalitete javne RTV, saj je le-ta odvisna tudi od financiranja, konkurence, političnih pogojev, ustavnih pravic, ... Kljub temu se v Evropi pojavlja trend, da se odgovornost javnega servisa opredeli s pogodbo in da se spremlja izpolnjevanje dolžnosti s strani javnega servisa (glej Jakubowicz 2003: 55).

V organizaciji javnega servisa je zaradi zagotavljanja avtonomnosti pomembno postaviti temeljno ločitev v upravljanju, in sicer med vsakdanjimi posli na eni strani ter postavljanjem dolgoročne politike in ciljev organizacije na drugi strani (glej Zatler v Splichal in Hvala 2005: 22).

2.5.3 Vloga in pomen civilne družbe

Odgovornost do javnosti je ena izmed temeljnih značilnosti javnega servisa, zato mora imeti javnosti pomembno vlogo tudi v sami strukturi javnega servisa oziroma ji mora javni servis za svoje delovanje odgovarjati.

Množični medij so posredniki med javnostjo na eni strani in državo oziroma ekonomijo na drugi strani. Obe sferi, tako politična kot ekonomska, delujeta na principu sebi lastnih mehanizmov – prvo vodi načelo maksimiziranja moči, drugo maksimiziranje dobička. Obe načeli se srečujeta na sredini, v komunikacijski sferi. Množični mediji so tako na različne načine podrejeni obema. Vendar pa mora imeti, tako kot sferi politike in ekonomije, tudi komunikacijska sfera pravico do reguliranja svojih specifičnih načel in vrednot, in natančno v tem je bistvo ideje javne službe. Javni servis mora zagotavljati komunikacijske možnosti javnosti neodvisno od političnih in ekonomskih motivov (Splichal 2005).

Splichal navaja tri normativno teoretične razloge za civilnodružbeni nadzor nad javnim servisom: 1.) nujnost nadzora politične oblasti, kjer je sodelovanje predstavnikov civilne družbe pri nadzorovanju in upravljanju medijev najučinkovitejši način javnega nadzora nad politično oblastjo, 2.) nujnost decentralizacije odločanja, ki zmanjšuje moč centralne oblasti in političnih elit, ter 3.) nujnost participacije državljanov, saj odsotnost državljanov v upravljanju javne medijske službe delegitimira reprezentativno demokracijo (Splichal 2005).

2.6 Financiranje

Javni servis se večinoma financira iz javnih sredstev, zato je pomembno, da obstaja javni nadzor nad porabo teh sredstev. Transparentnost nadzora nad porabo javnih sredstev vsebuje tudi priporočilo odbora ministrov Sveta Evrope⁹. Pravila, ki urejajo financiranje javne radiotelevizije, bi morala zagotoviti, da bo vzpostavljen ustrezen način financiranja, ki bo omogočal nemoteno delovanje javnega servisa. Za gospodarjenje nad porabo javnih sredstev bi bilo treba upoštevati naslednja načela:

- organi, ki odločajo o financiranju javnega servisa, ne bi smeli uporabljati svoje moči za vplivanje na neodvisnost institucije in uredniško politiko;
- višina pristojbine bi morala biti določena ob posvetu z organizacijo in ob upoštevanju gibanj stroškov organizacije ter na tak način, da lahko organizacija v celoti izvaja svoje naloge;
- plačilo prispevka bi moralo potekati na način, ki omogoča javnemu servisu nemoteno delovanje, javni servisi pa bi morali tako pridobljena sredstva porabiti v skladu z načelom neodvisnosti delovanja;
- razdelitev med več organizacij javnega servisa naj bo pravična in v skladu s potrebami vsake od organizacij (Dokumenti sveta Evrope o zagotavljanju neodvisnosti javne radiotelevizije 45–46).

Glede na izvor financiranja ločimo javne vire (pristojbine in različne oblike državne pomoči) ter komercialne vire (oglaševanje, ...), večina evropskih javnih servisov pa ima mešano financiranje.

Klasičen vir financiranja javnega servisa so pristojbine, ki pa se (razen v primeru BBC-ja) v večji ali manjši meri dopolnjujejo tudi z drugimi viri. Med dodatne vire financiranja tako sodijo prihodki od oglaševanja, različne oblike državne pomoči in prihodki od drugih aktivnosti. Vprašanje financiranja je izredno pomembno, saj finančna odvisnost lahko vpliva na kakovost in vsebino programov, generira pa tudi večjo občutljivost na različne pritiske.

⁹ Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope R (96) 10 o zagotavljanju neodvisnosti javne radiotelevizije (1996). Dostopno na <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=43083&SecMode=1&DocId=547630&Usage=4> (15. marec 2008).

V poročilu »*Public Service Broadcasters around the World: A McKinsey report for the BBC*«, ki ga je svetovalno podjetje McKinsey pripravilo za BBC (glej Bašić Hrvatin 2002: 49–50), navajajo možne načine financiranja javnega servisa v prihodnosti:

- **Pristojbine** sodijo med najbolj pogoste in tudi najprimernejše oblike financiranja, saj predstavljajo stalen in predvidljiv vir prihodkov ter na ta način omogočajo načrtovanje aktivnosti za daljše časovno obdobje. Plačevanje pristojbin je tudi eden ključnih argumentov v zagovoru odgovornosti do javnosti – javna televizija mora odgovarjati javnosti, ki jo plačuje, pristojbine pa vzpostavljajo tudi dodatno vez med javnostjo in javnim servisom. V primerjavi z državnimi subvencijami ima sistem pristojbin to prednost, da ni odvisen od dobre volje politike in ji ni podrejen (čeprav ima politika vpliv na višino pristojbine). Če obstaja javno financiranje, obstaja tudi predpostavka, da je javni servis (pod pogojem, da ga nadzoruje javnost) avtonomen, kar ima psihološki učinek – državljani vedo, da plačujejo za storitev in znajo ceniti vrednost, javni servis pa ve, v čigavem interesu mora delovati (glej Rumphorst 1998: 8).
- **Državne subvencije** predstavljajo nestabilen vir dohodkov. Višina državne pomoči lahko niha, saj je odvisna od državne politike. Tako se lahko zgodi, da ima javni servis premajhen proračun, ki ne zadostuje za izpolnjevanje nalog, ki so njegov primarni cilj. Na ta način so uredniki pod neposrednim pritiskom politike, kar onemogoča njihovo neodvisnost.
- **Oglaševanje** pomeni nestabilen vir dohodkov. Odvisnost od oglaševalskih prihodkov podreja javno televizijo logiki trga. Ker prihodki nihajo glede na dogajanje na trgu, onemogočajo dolgoročno načrtovanje in investiranje. Za oglaševalska sredstva morajo programi dosegati tudi določeno gledanost, kar lahko pripelje do komercializacije programa z namenom doseči čim večje občinstvo.

Trenutno ima večina držav mešan sistem financiranja iz pristojbin in oglaševanja, vendar lahko tak sistem hitro preide v komercialni sistem, saj se višina prihodkov iz oglaševanja nenehno povečuje, kar vpliva na kakovost programa, ki se zmanjšuje. Takšna odvisnost od oglaševalskih prihodkov prinaša predvsem zmanjševanje sredstev, namenjenih posebnim programom (otroškimi, umetniškimi, dokumentarnimi), in spremembo programske sheme v smeri večje komercializacije, kar kompromitira njihov javni značaj (glej McKinsey Report v Bašić Hrvatin 2002: 50). Kljub temu, da je financiranje s pristojbino najboljši način za zagotavljanje finančne neodvisnosti, pa lahko vlada ali parlament izkoriščata svoj vpliv pri določanju višine pristojbin. Prav zaradi tega je pomembno, da je zagotovljen stabilen in

zadosten vir financiranja, vezan na ekonomske indikatorje, kot je na primer stopnja inflacije (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005a: 62–63).

V preambuli k Amsterdamskem protokolu¹⁰ države podpisnice ugotavljajo, da je »sistem javne radiotelevizije neposredno povezan z demokratičnimi, družbenimi in kulturnimi potrebami vsake posamezne države in s potrebo po ohranitvi medijskega pluralizma«, zato je v izključni domeni držav, da določijo primerno financiranje in organizacijo javnega servisa, pod pogojem, da pri tem ne kršijo pravil Evropske unije o svobodni konkurenci in trgovanju. Države s financiranjem javnih radiotelevizij prek javnih sredstev ne kršijo načela svobodne konkurence, kadar gre za storitve posebnega pomena in kadar sta pomen in funkcija javnega servisa jasno opredeljena kot taka. Evropska komisija¹¹ zato zahteva, da je jasno opredeljen javni interes, za katerega se podeljujejo sredstva in da so sredstva, pridobljena na tak način, namensko porabljena oziroma, da se z javnimi sredstvi financirajo izključno programi javnega interesa. Zato mora biti jasno, iz kakšnih virov je financirana kakšna storitev, sredstva pa naj bodo zagotovljena le v tolikšnem obsegu, da zagotavljajo storitve, ki so v javnem interesu. Za financiranje vseh ostalih dejavnosti se namenljajo sredstva, pridobljena iz komercialnih virov, ki pa morajo biti vodena ločeno.

¹⁰ Protocol on the system of public service broadcasting in the member states (1997). Dostopno na <http://www.eurotreaties.com/amsterdamprotocols.pdf>. (15. marec 2008).

¹¹ Commission communication on the application of state aid rules to public service broadcasting 2001/ C 320 (2001). Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l26099.htm> (15. marec 2008).

2.6.1 Stališče evropske politike na področju financiranja javnega servisa

Odkar je evropsko sodišče leta 1974 odločilo, da je radiodifuzija opredeljena kot storitev, se z njo, tako kot z drugimi storitvami, ukvarja Evropska komisija, a le z vidika ekonomskih vprašanj. Storitve znotraj EU so regulirane s splošno tržno regulacijo, ki omogoča prost pretok storitev in svobodno konkurenco, medtem ko so zadeve na področju kulture v pristojnosti držav članic. Postavljati se je začelo vprašanje, ali so pristojbine in druge oblike finančne pomoči opredeljene kot državna pomoč in ali so kot takšne kompatibilne z načelom svobodne trgovine, zapisanim v Amsterdamski pogodbi. Leta 1997 je Evropski svet s protokolom, ki je bil dodan Amsterdamski pogodbi, zagotovil javnemu servisu poseben status zaradi pomembne vloge, ki jo ima na demokratičnem, kulturnem in družbenem področju. Amsterdamski protokol tudi znova potrjuje pravico držav, da same odločajo o načinu financiranja javnega servisa, ki bo izpolnjeval svoje poslanstvo, pri tem pa morajo zagotoviti, da javni servis dejansko izpolnjuje svoje naloge. Amsterdamski protokol ne daje odgovora na vprašanje ali gre pri pristojbinah za obliko državne pomoči ali ne, je pa del odgovora na to vprašanje dala Evropska komisija.¹² V dokumentu Evropska komisija priznava javnemu servisu poseben status, ki ni primerljiv z naravo drugih storitev, ter potrjuje pristojnost držav, da same definirajo javni interes, naloge in način organizacije javnega servisa. Hkrati ponuja transparenten način določanja upravičenosti javnega financiranja – države morajo zagotoviti ločitev aktivnosti javnega pomena in aktivnosti, ki nimajo javnega pomena. V skladu z direktivo o transparentnosti morajo države zagotoviti, da se pri poslovanje javnega servisa vodijo ločeni računi, iz katerih je razvidno, da so javna sredstva namenjena vsebinam javnega interesa. Financiranje mora biti proporcionalno potrebam. Na ta način komisija lahko ugotavlja, ali način financiranja presega potrebe in ali lahko vpliva na konkurenco. Prav tako morajo države same opredeliti javni interes, v katerem deluje javni servis ter zagotoviti neodvisen nadzor nad izvajanjem nalog (glej Holtz-Bacha 2005).

¹² Commission communication on the application of state aid rules to public service broadcasting 2001/ C 320 (2001). Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l26099.htm> (15. marec 2008).

3. MODEL NEODVISNEGA JAVNEGA SERVISIA

»Med razmerami, ki omogočajo delovanje javnega medija so politična in ekonomska neodvisnost, zagotovljena finančna sredstva za sporočanje vseh programskih vsebin javnega interesa in javni nadzor« (Bašič Hrvatina, 2002: 10).

Do sedaj smo ugotovili, da se organizacija javnega servisa v različnih državah lahko precej razlikujejo. Na razlike med njimi vpliva več faktorjev: okoliščine, v katerih so nastale in dejavniki, ki so vplivali na razvoj javne radiotelevizije, politična kultura, zakonodaja na tem področju ter splošne družbene razmere, v okviru katerih določen javni servis deluje. Ne glede na dejansko stanje razmer in razlike med posameznimi sistemi javnega servisa pa se v razpravah o značilnostih in pomenu javnega servisa venomer pojavljajo podobne zahteve – to so zahteve po neodvisnosti, nepristranskosti, odgovornosti in objektivnosti. Javni servis mora služiti javnosti in biti javnosti tudi odgovoren. Za to, da bi lahko izpolnjeval svoje naloge, pa je pomembno, da deluje neodvisno od politike in trga.

Kot navaja Bašič Hrvatina, »zaradi raznolikosti v načinu organizacije, upravljanja, nadzora in financiranja ne moremo zagovarjati javnih medijev s sklicevanjem na konkretne medijske prakse (...)« (Bašič Hrvatina v Splichal in Hvala 2005: 105). Prav zaradi značilnih razlik med ureditvijo javnega servisa v posameznih državah je težko govoriti o primerjavi. Različne javne radiotelevizije je težko primerjati med seboj in vrednostno soditi o njihovi neodvisnosti in izpolnjevanju nalog, ki so jim zaupane, če jih postavljamo eno nasproti drugi. Ravno zato se bom pri svoji primerjavi štirih modelov lotila zadeve izhajajoč iz teoretskega pogleda.

Model javnega servisa, ki ga bom uporabljala, ne izhaja iz nobenega konkretnega javnega servisa, ampak gre za teoretični konstrukt idealnega javnega servisa in zahtev, ki jih mora izpolnjevati, da bi bila zagotovljena neodvisnost. Na splošnih načelih, kot so politična in ekonomska neodvisnost, transparentnost delovanja in financiranja ter nadzor javnosti, bom primerjala posamezne države. Poudariti je treba, da držav ne bom primerjala med seboj, ampak jih bom primerjala z »idealno-tipskim« modelom, ki sem ga postavila, ter ugotavljala odklone od teoretskih zahtev. Na ta način bom prikazala tri različne modele organizacije javnega servisa in kako so zagotovljeni standardi, h katerim javni servis teži, ter posredno kdo dejansko nadzoruje javni servis.

Ker so za funkcionalnost nekega sistema javnega servisa ključne razmere, znotraj katerih deluje, posameznih modelov in ureditev javnih servisov ne gre prenašati iz ene države v drugo, saj se lahko spremenijo ravno v svoje nasprotje. Prav tako ne gre soditi o neodvisnosti določenega sistema brez upoštevanja širših družbeno-političnih razmer, znotraj katerih deluje, predvsem politične kulture.

Različne modele medijev je možno primerjati samo na podlagi širše družbene analize in ob upoštevanju številnih dejavnikov, ki vplivajo na funkcionalnost nekega sistema. V nadaljevanju bom predstavila teoretični model neodvisnega javnega servisa. Pri konstrukciji modela bom izhajala iz razprav o načelih javnega servisa in teoretskih pogledov na pomen javnega servisa.

3.1 Značilnosti neodvisnega javnega servisa

Neodvisnost od politike

Neodvisni javni servis mora služiti javnosti in javnemu interesu. Pri tem je neodvisnost od političnih pritiskov osnovni pogoj, da lahko nemoteno deluje in izpolnjuje svoje poslanstvo. Obstajajo različne oblike državne intervencije v medije, tudi v javni servis, vendar pa zahteva po nevmešavanju politike ne pomeni popolne odsotnosti vsake regulacije in nadzora. Javni servis deluje v prid demokraciji s tem, ko pomaga ustvarjati informiranega državljan, ki je sestavni del zdrave demokracije. Država igra pri tem pomembno vlogo, saj je njena naloga, da pravno-formalno zagotovi pogoje za nemoteno delovanje in neodvisnost javnega servisa ter mu tako omogoči delovanje v interesu državljanov. V neodvisnem javnem servisu, predvsem na področju programskega in novinarskega dela, pa politika ne sme biti prisotna.

Neodvisnost od ekonomskih pritiskov

Da bi javni servis lahko nemoteno deloval in izpolnjeval zastavljene dolgoročne cilje, mora imeti zagotovljenih dovolj sredstev za neovirano delovanje. Finančna neodvisnost, tako od države kot tudi od trga, je pogoj, da lahko javni servis deluje v interesu državljanov. Prav zaradi tega je javno financiranje – torej financiranje s pristojbino – najprimernejši način financiranja. Financiranje s strani javnosti omogoča stalen in predvidljiv vir dohodka, ki omogoča dolgoročno planiranje in neodvisnost od ekonomskih pritiskov. Da bi se zagotovila neodvisnost od države pri določanju višine pristojbine, mora biti le-ta vezana na stopnjo inflacije.

Zastopanost javnosti v ključnih organih upravljanja

Ena sestavnih komponent javnega servisa je zastopanost različnih okusov in vsebin ter pluralizem mnenj, ki ga ponuja državljanom. Pluralizem mora biti zagotovljen tudi v organih nadzora in upravljanja. Pomembna predpostavka javnega servisa, ki naj bi služil interesom javnosti, je odgovornost do javnosti. Da bi se zagotovila odgovornost do javnosti, morajo obstajati takšni mehanizmi nadzora, ki bodo omogočali zastopanost javnosti in zagotavljali transparenten nadzor nad delovanjem v javnem interesu. Obstaja več različnih načinov organizacije javnih servisov in nadzornih teles. V Rumphorstovem modelu je vodenje organizacije po vzoru večine evropskih držav organizirano na treh ravneh: programski svet, nadzorni svet in direktor. Zastopanost javnosti je zagotovljena prek programskega sveta, ki

ima tri ključne naloge: imenuje generalnega direktorja, imenuje nadzorni odbor in nadzoruje izvajanje programa z možnostjo pripomb. Za izvolitev članov v programski svet Rumphorst ponuja dve možnosti: ali jih imenujejo določne civilno-družbene institucije in skupine kot njihove predstavnike ali pa imenuje določeno število članov parlament oziroma nekaj drugih javnih institucij (vlada, predsednik, parlament, ...) (Rumphorst 1999: 11). Imenovanje članov je pomembna stvar, saj dejansko nadzorujejo delo javnega servisa in so varuhi javnega interesa, zato je treba pri imenovanju članov posebno pozornost nameniti zagotavljanju, da bodo člani, ki jim je zaupan mandat, resnično delovali v javnem interesu in ne v dobrobit parcialnih interesov (Rumphorst 1999). Nadzor javnosti je učinkovit, kadar predstavniki javnosti dejansko zagotavljajo, da radiotelevizija opravlja svoje delo na najboljši možen način (glej Zatler v Splichal in Hvala 2005: 22).

Transparentnost financiranja in delovanja

Evropsko združenje javnih radiotelevizij (v nadaljevanju: EBU) v svojem komentarju poudarja transparentnost kot pomemben element in značilnost v sistemu javne radiotelevizije ter podaja naslednje razloge za podporo transparentnosti delovanja:

- Transparentnost organiziranja, financiranja, nadzora in programske sheme je ključna, da lahko javni servis opravlja svojo nalogo v imenu javnosti in demokracije.
- Transparentnost financiranja je eden od ključnih elementov splošne zahteve po transparentnosti, saj zagotavlja odgovornost do javnosti. Javni servisi se večinoma financirajo iz javnih sredstev (pristojbine, subvencije), zato imajo posebno odgovornost, ki izhaja iz gospodarjenja z javnimi sredstvi.
- Države glede na različne sisteme različno organizirajo nadzor nad transparentnostjo poslovanja, ki vključuje pluralistično sestavo notranjih nadzornih svetov in drugih nadzornih organov, javnost odločanja, parlamentarni nadzor nad delovanjem, objavljanje letnih poročil, finančni nadzor računskega sodišča, finančni nadzor neodvisnih komisij ter strukturno in finančno ločitev različnih dejavnosti.
- Vsako povečanje pristojbin in drugih oblik javnega financiranja naj bo predmet javne razprave in utemeljeno s strani javnih servisov.
- Države same odločajo o ustrezni obliki financiranja in organizaciji nadzora nad transparentnostjo delovanja javnega servisa (European Broadcastin Union 2000)¹³.

¹³ EBU Comments on draft directive on Financial Transparency (2000). Dostopno na http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_financial_transparency_tcm6-4337.pdf (15. marec 2008). Ta določila so vsebovana tudi v protokolu k Amsterdamski pogodbi (*Protocol on the system of public broadcasting in the*

4. PRIMERJAVA RAZLIČNIH SISTEMOV JAVNEGA SERVISIA

Hallin in Mancini v svoji primerjavi države razvrščata v tri velike skupine medijskih sistemov. Pri primerjavi sta upoštevala štiri dimenzije, na katerih sta primerjala medije v Zahodni Evropi in ZDA: razvitost medijskih trgov, stopnjo in obliko političnega paralelizma, razvoj profesionalizacije novinarstva ter stopnjo in naravo državne intervencije v medije. Med posameznimi sistemi so seveda razlike tudi znotraj »modelov« oziroma skupin, saj je razvoj medijev in funkcionalnost določenega načina delovanja ključno povezana s specifičnimi družbenimi okoliščinami, predvsem s politično kulturo in dojemanjem vloge države, družbe, javnega interesa, objektivnosti in drugega (Hallin in Mancini 2004). Tudi v teh modelih gre za idealne tipe, ki združujejo splošne značilnosti posameznih držav.

Na področju javnega servisa v grobem ločita štiri tipe organizacije in upravljanja: vladni model, profesionalni model (primer BBC), parlamentarni oziroma proporcionalni model (RAI) in državljanski oziroma korporativistični model, v katerem je nadzor proporcionalno razdeljen med različne akterje, ne samo politične stranke, ampak tudi predstavnike civilne družbe (glej Hallin in Mancini 2004: 30). Kadar imajo predstavniki civilne družbe vezi s politiko, se lahko ta model transformira v parlamentarni model (glej Hallin in Mancini 2004: 32).

Kelly (glej Kelly 1983 v Hallin in Mancini 2004: 32) prav tako loči med tremi modeli – t.i. politika nad radiodifuzijo (*politics over broadcasting*), formalno avtonomni sistemi in politika v radiodifuziji (*politics in broadcasting*). Če obe klasifikaciji povežemo, vidimo, da gre pri profesionalnem modelu za formalno neodvisni tip nadzora, pri vladnem modelu za politiko nad radiodifuzijo, pri korporativističnem in parlamentarnem pa za politiko v radiodifuziji. Kot navajata Hallin in Mancini, gre pri profesionalnem, parlamentarnem in korporativističnem modelu za poskus prepričati neposredni nadzor vladajoče politike nad javnim servisom. Profesionalni model rešuje to vprašanje tako, da skuša politične stranke in druge oblike organiziranih interesov držati zunaj procesa produkcije vsebin, medtem ko se parlamentarni in korporativistični model trudita vključiti najpomembnejše skupine v odločanje in upravljanje. Pri modelih ne gre za »čiste« oblike, saj so različni sistemi v državah različne kombinacije značilnosti teh modelov. Pri razlikovanju med temi modeli je treba upoštevati ne samo

member states 1997) ter v dokumentu EBU o javni radioteleviziji (*The Public Service Broadcasting Remit: Today and Tomorrow*; 1998) (glej Bašić Hrvatinić 2002: 59).

formalno strukturo, ampak tudi veljavno prakso in norme, ki vplivajo na delovanje določenega sistema (glej Hallin in Mancini 2004: 30–32).

Vloga države je pomemben faktor, ki ga je treba upoštevati v analizi medijskega sistema. V osnovi ločimo dva velika sistema: liberalne demokracije, kjer je vloga država minimalna, in za Evropo značilne »welfare state« demokracije, za katere je značilna aktivna vloga države. Pomembna vloga države v medijski sferi (predvsem kar zadeva regulacijo, zagotavljanje pluralizma in uveljavljanje demokratičnih načel) ima zgodovinske korenine v evropski tradiciji; izhaja iz predliberalne vladavine aristokracije in sodobnejše tradicije socialne demokracije. Tako na področju medijev kot tudi na drugih področjih vključuje kombinacijo značilnosti bolj avtoritarnih in paternalističnih ter bolj participativnih in pluralističnih načel (glej Hallin in Mancini 2004: 50).

Za države, ki jih bom primerjala v nadaljevanju, sta značilna dva od modelov, ki jih navajata Hallin in Mancini – gre za severnoatlantski oziroma liberalistični model, znotraj katerega deluje BBC, in za mediteranski model, ki je značilen za Italijo (RAI), vanj bi pa lahko umestili tudi Slovenijo (glej Bašić Hrvatini in Petkovič 2007: 178).

Mediteranski model in javna radiotelevizija

V mediteranskem modelu gre za sisteme, kjer je značilna »politika nad radiodifuzijo«. Za RAI je bil dolgo značilen vladni nadzor nad javno televizijo, od 70-tih let prejšnjega stoletja naprej pa je z zakonom nadzor nad RAI prešel na parlament. Od takrat naprej je bila za RAI značilna »lottizzazione« oziroma delitev programov med strankami. Na ta način se je uresničevalo načelo zunanjega pluralizma, saj je vsaka politična opcija imela program, ki je izražal njene poglede, po drugi strani pa je veljal tudi interni pluralizem, saj je RAI še vedno imel skupno vodstvo in tudi vsak program so ustvarjali zaposleni z različnimi nazori (Hallin in Mancini 2004). Zadeve so se nekoliko spremenile s političnim preobratom v 90-tih letih prejšnjega stoletja in s spremembo strukture nadzornih organov RAI. Kljub temu so načela sistema »lottizzazione« še vedno prisotna, kot bomo videli v nadaljevanju.

Severnoatlantski oziroma liberalistični model in organizacija javnega servisa

Liberalistični model si za razliko od drugih dveh modelov prizadeva zagotoviti neodvisnost javnega servisa ne z vključevanjem različnih organiziranih skupin in strank v odločanje, ampak ravno z nasprotnim – s prizadevanjem, da se skupine pritiska drži čim dlje in tako

zagotovi neodvisnost od različnih pritiskov. Za Veliko Britanijo je značilna tradicija močnega javnega servisa. Sam sistem javnega servisa je bil zgrajen na principu, ki je zavračal tako politične kot tudi tržne sile, ter si namesto tega prizadeval za razvoj pod strokovnim vodstvom. Velika Britanija je bila tudi prva evropska država, ki je uvedla komercialno televizijo, vendar je kljub temu ohranila zavezanost javnemu servisu. Tako ITV kot BBC sta bila skupaj pojmovana kot »sistem javnega servisa«. V Veliki Britaniji kljub velikim tržnim pritiskom javni servis ostaja močnejši kot drugod po Evropi (Hallin in Mancini 2004).

4.1 Kratka zgodovina in razvoj sistemov BBC, RAI in RTV Slovenija

Preden se lotim konkretne primerjave značilnosti sistemov BBC, RAI in RTV Slovenija z značilnostmi modela, bom na kratko predstavila zgodovino in razvoj teh treh javnih servisov. Zgodovinsko so si med seboj zelo različni, prav tako se razlikujejo tudi okoliščine, znotraj katerih so ti servisi delovali.

4.1.1 BBC

British Broadcasting Corporation – BBC je bil ustanovljen leta 1926 s Kraljevo listino in velja za prvi javni servis v Evropi. BBC je nastal iz British Broadcasting Company in je bil ustanovljen na principu zavračanja politike. S preoblikovanjem v korporacijo so leta 1926 vodstvo prevzeli javno imenovani guvernerji, katerih naloga je bila varovanje javnega interesa. Kraljeva listina mu podeljuje isti status, kot ga imata Kraljeva Akademija ali Angleška centralna banka in ni del državnega aparata (glej Curran in Seaton 1985: 128). Zgodovinsko gledano je bil BBC ustanovljen v času, ko se je že uveljavila ideja javne službe, ki je v dobro vseh. Kot navajata Curran in Seaton: »Razvoj javne korporacije je temeljil na zavračanju tako tržnih kot političnih sil v korist učinkovitosti in načrtovane rasti, ki jo nadzorujejo strokovnjaki« (Curran in Seaton 1985: 129). Prvi direktor BBC-ja, John Reith, je s svojo vizijo javnega servisa in osebnim odnosom pomembno vplival na nadaljnji razvoj BBC-ja. Reith je bil prepričan da morajo delovanje voditi družbene in ne kapitalistične prioritete ter da mora BBC služiti vsem državljanom, in je ostro nasprotoval vsakršnemu političnemu vmešavanju. Ekonomska in organizacijska struktura BBC-ja je bila produkt izkušenj nove inteligence, ki je bila tako kot Keynes na ekonomskem področju prepričana, da je za javne zadeve najbolje, če jih vodijo pametni in nezainteresirani javni uradniki (*Encounter* 1979 v Seaton and Curran 1985). BBC je deloval po tem principu kot kulturna institucija. Eden Reithovih znamenitih stavkov, ki v določeni meri ponazarja njegov odnos do funkcije, ki jo je opravljal, je: »Občasno nam očitajo, da dajemo javnosti to, kar po našem mnenju potrebuje in ne tistega, česar si želi - ampak le redki vedo, kaj si želijo, še manj pa jih ve, kaj potrebujejo« (Reith v Curran in Seaton 1985: 134). Naloge BBC-ja, ki jih izvaja še danes, lahko povzamemo kot informiranje, izobraževanje in zabavo.

BBC je bil utemeljen na ideji javne službe oziroma javnega servisa, ki služi v dobro vseh državljanov. Ta tradicija pojmovanja javnega servisa se je končala z Annanovim poročilom

leta 1977, ki v koncept javnega servisa uvaja načelo liberalnega pluralizma. Tako je ideal, na katerem naj temelji uravnoteženo poročanje, postal prosti trg, kjer je s tekmovanjem različnih pogledov in neodvisnih glasov mogoče doseči ravnotežje (glej Curran in Seaton 1985: 302). V 70-tih letih 20. stoletja je normativno vlogo BBC-ja na moralnem, kulturnem in političnem področju nadomestila zavezanost profesionalnim standardom – profesionalizacija je postala nova prevladujoča ideologija (Curran in Seaton 1985).

Leta 2003 se je s Huttonovim poročilom začela razprava o potrebi po spremembi BBC-ja, ki je kršil lastne standarde. Kritična je bila predvsem vloga BBC-jevih guvernerjev, ki so imeli dvojno vlogo – bili so strateški direktorji in hkrati regulatorji BBC-ja. Kot bomo videli v nadaljevanju, se je struktura BBC-ja z zadnjo obnovitvijo listine leta 2006 dejansko spremenila. BBC-ja tako več ne vodi svet guvernerjev temveč Svet varuhov javnega interesa¹⁴ (v nadaljevanju Svet), ki skrbi, da BBC izpolnjuje zadane naloge in deluje v javnem interesu. Svet sestavlja 12 članov, ki so v svoji funkciji neodvisni in niso povezani z menedžmentom BBC-ja.

Značilnost britanskega televizijskega prostora je zavezanost ideji javnega servisa – razen kabelskih in satelitskih kanalov so vsi programi, ki so oddajali na zemeljskih frekvencah, imeli obveznosti, ki so izhajale iz načela javnega servisa. Koncept javne službe je podpiral tudi politični konsenz o pozitivnih prispevkih, ki jih ima televizija za družbo (glej *Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005a*: 331).

¹⁴Izvorno angleško poimenovanje Board of Trustees bom v slovenščino prevajala kot »Svet varuhov javnega interesa«.

4.1.2 RAI

RAI (Radiotelevisione Italiana) je eden največjih javnih servisov v Evropi, nacionalni program pa je začela oddajati leta 1952. Zaradi ekonomske in družbene krize ob koncu vojne se je v Italiji radiodifuzni sektor začel razvijati kasneje kot v drugih evropskih državah. Značilnost italijanskega medijskega prostora je zaznamovalo pomanjkanje regulacije na področju konkurence. To je prispevalo k odsotnosti pluralizma, kar je še vedno značilnost italijanskega televizijskega sistema.

Državni monopol nad vsemi radiodifuznimi sredstvi komuniciranja se je začel že leta 1910, ustavno pa je utemeljen v 43. členu ustave, kjer je navedeno, da je izvorno zagotovljen državni monopol nad storitvami pretežno javnega interesa. Zakon je utemeljeval pravico države do monopola na področju radiodifuzije in frekvenc zaradi njihove uporabnosti, ki je v javnem interesu, ter zaradi izobraževalnih, kulturnih in umetniških ciljev, ki se lahko v monopolni situaciji bolje realizirajo. Razlogi za državni monopol pa niso bili zgolj tehnične narave, ampak tudi politične. Glede na okoliščine nastanka in izkušnjo druge svetovne vojne, v kateri je prav radio odigral pomembno vlogo kot orodje za širjenje propagande, je bila ena ključnih nalog zaveznikov poskrbeti, da pride radio pod nadzor novih vlad z namenom preprečiti ponovno zlorabo za namene propagande. Ideal javne televizije je postal del širšega konteksta socialne države, ki se je začel ob koncu vojne uveljavljati v Evropi (glej Gardini 2005: 121–122).

V Italiji se je od začetka uveljavil t.i. *generalistični* sistem javnega servisa, ki se je zgledoval po BBC-ju in treh ključnih nalogah: izobraževati, zabavati in informirati. Opaziti je bilo tudi močno povezanost med izobraževalnimi vsebinami in politiko: RAI je bil močno povezan z vlado, v kateri so v tem času imeli večino krščanski demokrati, ki so povezani s katoliško cerkvijo (glej Gardini 2005: 123).

Hallin in Mancini navajata, da je bila v Italiji že od začetka prisotna močna zavest o pomembnosti javnega servisa. V času demokršćanske vlade se je ideja javnega servisa povezovala s konceptom vloge javnih medijev, ki naj služijo za dvig ravni kulture prebivalstva, kar se je odražalo tudi na programu. V 70-tih letih prejšnjega stoletja se je politična levica v vzponu začela zavedati pomembnosti televizije in je poudarjala koncept

medijev kot sestavnega dela države blaginje (*»welfare state«*). Mediji so bili pojmovani kot orodje za razširjanje pluralizma in večjega dostopa do javne sfere (Hallin in Mancini 2005).

Hibberd povzema obdobje, ko je imel RAI monopol na področju radiotelevizije, z naslednjimi značilnostmi:

»Javni servis je javnosti ponujal vsebine z očitno izobraževalno vsebino, tako v obliki kot vsebini, kar mu je omogočalo, da doseže javnost zunaj pritiskov prostega trga in vlaga v infrastrukturo, ki je omogočila skoraj univerzalno pokritost. Vendar pa je bila javna televizija očitno spolitizirana in diskriminatorna do številnih družbenih in političnih skupin« (Hibberd 2001: 234).

V 90-tih letih prejšnjega stoletja je prišlo v Italiji do konca monopola na področju javne televizije. Zaradi slabe zakonodajne prakse se je uveljavil močan duopol med javno televizijo in privatno korporacijo v lasti Silvia Berlusconija, ki je zaznamoval italijanski televizijski prostor.

4.1.3 Radiotelevizija Slovenija

RTV Slovenija je nastala leta 1991 iz takratne RTV Ljubljana. V 90-tih letih prejšnjega stoletja je šla skozi proces preoblikovanja iz državne v javno televizijo. V primerjavi z drugimi državami bivše Jugoslavije je v Sloveniji proces preoblikovanja v javno radiotelevizijo potekal relativno uspešno. Tako kot v drugih postsocialističnih državah pa so proces preoblikovanja iz državne v javno televizijo zaznamovali »politični spori in institucionalne krize, ki jih je večinoma povzročil državni nadzor nad financiranjem, upravljanjem in kadrovanjem« (Bašić Hrvatini in Petković 2007: 143).

Do leta 1994, ko je bil sprejet Zakon o RTV Slovenija, je bilo ključno vprašanje pri preoblikovanju iz državnega v javni servis, kako zagotoviti neodvisnost javnega servisa (glej Bašić Hrvatini 2002: 23). Zakon je opredelil RTV Slovenija kot javni zavod, ki izvaja javno funkcijo na področju radijskega in televizijskega oddajanja.

Za RTV Slovenija je značilna odsotnost družbenega in političnega konsenza pri urejanju odnosov med državo in javnim servisom, kar se je še posebej kazalo pri vsakem spreminjanju zakonodaje na tem področju od leta 1990 dalje. Od začetkov pa do leta 2005, ko je bil sprejet

sedaj veljavni Zakon o RTV, je trenja zaradi urejanja odnosov med politiko in RTV Slovenija povzročala sestava in imenovanje organov upravljanja (glej Bašić Hrvatini in Petković 2007: 130). Z zakonom iz leta 1994 je bila določena sestava Sveta RTV – ključnega organa upravljanja. Svet je štel 25 članov, od tega so jih 15 imenovale neposredno različne organizacije civilne družbe, univerze in interesna združenja. Formalno je tako bila zagotovljena prevlada civilne družbe v organih upravljanja RTV Slovenije. Čeprav so predpisi bili zastavljeni tako, da neposreden vpliv politike ni bil možen, je takratna opozicija ves čas opozarjala na povezanost med vladajočo politiko in predstavniki civilne družbe. Leta 2005 je ta razprava pripeljala do novega Zakona o RTV Slovenija, ki je bil predmet številnih kritik tako domače kot tuje strokovne javnosti.

4.2 Primerjava treh sistemov javnega servisa s teoretičnim modelom neodvisnega javnega servisa

4.2.1 Neodvisnost od političnih pritiskov

Na tej točki bom primerjala, kako je formalno – s strani države – zagotovljena neodvisnost javnega servisa. V modelu sem opredelila, da mora država z ustrezno regulacijo poskrbeti za ustrezno obliko delovanja javnega servisa in da pri tem ne sme posegati v njegovo delovanje, posebej na področju vplivanja na uredniške vsebine.

Neodvisnost od politike je ključni koncept, ki opredeljuje sistem javnega servisa v Veliki Britaniji, in je del politične kulture. Servisi delujejo na podlagi programskih usmeritev, ki jim omogočajo objektivnost in nepristranskost ter neodvisnost od zunanjih pritiskov in politične manipulacije. V primeru BBC gre za formalno ločitev od neposrednega državnega nadzora.

BBC je bil ustanovljen s Kraljevo listino, ki se obnavlja vsakih deset let. Ob vsaki obnovitvi listine vlada in BBC podpišeta tudi sporazum. Oba dokumenta določata strukturo, obveznosti in aktivnosti javnega servisa ter mu zagotavljata neodvisnost. V Kraljevi listini je – dokaj abstraktno – definiran javni interes, ki mu mora služiti BBC: s svojimi vsebinami mora javnosti zagotoviti informacije, zabavo in izobraževanje, listina pa BBC-ju zagotavlja tudi uredniško neodvisnost (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005c: 1618).

Kraljeva listina¹⁵ je bila nazadnje obnovljena leta 2006 in je stopila v veljavo 1. januarja 2007. Z zadnjo obnovitvijo listine se je zgodila tudi reforma BBC-ja. Med drugim se je spremenil način vodenja korporacije, ki ga je prej vodilo 12 guvernerjev. Namesto guvernerjev BBC sedaj vodi Svet – neodvisno telo, ki deluje v javnem interesu in v imenu javnosti skrbi za neodvisnost BBC-ja ter za to, da BBC proizvaja kvaliteten program za vse državljane (BBC 2008a). Med naloge Sveta sodi zagotoviti:

- da BBC služi svojemu namenu, tj. informirati, izobraževati in zabavati, in izpolnjuje naloge, ki so določene s Kraljevo listino;

¹⁵ The Royal Charter 2006. Dostopno na http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/charter_agreement/royalchartersealed_sept06.txt (10. februar 2008).

- da ima vodstvo BBC-ja jasne prioritete in da vire dobro uporablja ter zagotavlja kvaliteto, vrednost in učinkovitost v doseganju občinstva;
- da BBC ostaja vodilni pri razvoju novih storitev za javnost in vzpodbuja izbiro ter inovacije na medijskem trgu brez oviranja zasebnih podjetij ali zasebne iniciative;
- da BBC-jevi novinarji dosegajo najvišje standarde natančnosti in neodvisnosti ter ohranjajo zaupanje javnosti;
- da BBC promovira svoj ugled in vrednote po svetu (BBC 2008b).

Listina določa, da je v interesu vseh državljanov, da BBC ostane neodvisna korporacija. V listini sta kot narava in cilj BBC-ja navedeno služenje javnemu interesu in promoviranje opredeljenih ciljev. BBC sme za svoje delovanje prejemati denarno pomoč iz javnih sredstev.

Javni interesi, ki jim mora BBC slediti, so opredeljeni takole:

- krepitev državljanstva in civilne družbe;
- promovirati izobraževanje in učenje;
- spodbujati kreativnost in kulturno odličnost;
- predstavljati Veliko Britanijo, njene narode, regije in skupnosti;
- prenašati Veliko Britanijo v svet in svet v Veliko Britanijo;
- razvoj aktivnosti, vezane na nove tehnologije, in vodilna vloga pri preklopu na digitalno oddajanje.

BBC bi naj vse te cilje dosegal s svojim delovanjem, ki državljane informira, izobražuje in jim nudi zabavo.

Leta 2003 je bil z zakonom o komunikacijah ustanovljen Urad za komunikacije (*Office of Communications* – v nadaljevanju Ofcom) – enotno regulatorno telo na področju radiotelevizije. Ofcomove pristojnosti so razdeljene na tri dele: pristojnosti, vezane na vsebino, pristojnosti, povezane s kvantitativnim delom produkcije, in na svetovalni odbor za regije (*Advisory board for the nations*). Pristojnosti, povezane s vsebino in kvantitativnimi zahtevami, se nanašajo na vse ponudnike, tudi na BBC. Ofcom lahko ponudnike, ki ne dosegajo predpisanih standardov, tudi sankcionira – BBC-ju lahko naloži denarno kazen. BBC mora, tako kot drugi operaterji, ki delujejo kot javni servis, objaviti letno poročilo o programski politiki in upoštevati Ofcomovo mnenje na tem področju ter ga upoštevati tudi v formuliranju programske politike (glej Doyle in Vick 2005: 82).

Velika Britanija nima zapisane ustave, zato svoboda medijev in govora ni ustavno zagotovljena, je pa zagotovljena prek različnih mednarodnih konvencij, ki jih je Velika Britanija ratificirala. Kot navaja Poročilo o televiziji po Evropi:

»Odsotnost ustave ni pomenila, da svoboda govora in neodvisnost medijev od države nista bila pomembna dejavnika v zgodovini britanske politične zgodovine. Na prvi pogled se zdi, da je v Veliki Britaniji tak sistem, da je država močno prisotna na področju medijev – to drži, ko gre za regulacijo, imenovanje regulatornih odborov, odgovornost in splošno javno politiko, ki oblikuje medije. Vendar pa je ključni princip v odnosu med državo in televizijskimi ponudniki odnos, ki mu pravimo »arm's lenght«.¹⁶ Medtem ko imata vlada in parlament pomembno vlogo pri razvoju ciljev na področju javne politike in zagotavljanju, da se ta načela spoštujejo ter da so javne institucije odgovorne za svoje dejavnosti, nimata nobene vloge pri vodenju podjetij oziroma pri zadevah uredniške politike.« (Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005c: 1617).

Neodvisnost od politike je del politične kulture. Gre za konsenz med strankami, ki priznava pomen neodvisnosti javnih servisov in regulatornih teles od političnih strank in državnih organov. To dokazuje tudi dejstvo, da je država, čeprav ima zakonsko zagotovljeno možnost intervencije in cenzure v primeru, kadar je ogrožena državna varnost, to do sedaj naredila le šestkrat (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005c: 1617). Vlada je to pravico prvič uporabila 1927 in ta prepoved velja še danes – BBC ne sme izražati svojega mnenja kot organizacija.

Za Italijo je že od začetkov televizije značilna tesna povezanost med politiko in področjem radiodifuzije. RAI je bil zmeraj nadzorovan s strani vlade oziroma političnih strank (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005a: 255). Javna televizijska hiša ni bila v očeh politikov nikoli javni prostor, ki naj služi soočanju različnih pogledov in mnenj, temveč bolj del politične garniture in vladno orodje (glej Padovani 2003: 141).

¹⁶ Termin »arm's lenght« oziroma »na dosegu roke« se pogosto uporablja za opis kooperativnega in spoštljivega odnosa med vlado, industrijo in regulatorji, s posebnim poudarkom na neodvisnosti regulatornih teles od političnih in komercialnih interesov (Televizija po Evropi: regulacija, politika, neodvisnost 2005c: 1611).

Leto 1974 pomeni mejnik v zgodovini RAI. Tega leta je ustavno sodišče izreklo nekaj sodb, ki so pomembno vplivale na konec državnega monopola na področju radiodifuzije. Med drugim je ob svoji odločitvi, da je državni monopol nad nacionalnimi frekvencami upravičen, medtem ko lokalne postaje lahko oddajajo preko kabla, saj so možnosti kanalov na ta način neomejene in je državni monopol nad kabelsko televizijo neupravičen (sodba 226/1974), sodišče podalo tudi nekaj »zapovedi«, s katerimi je pozvalo zakonodajalca, naj uredi področje radiofonije in televizije. Predvsem je parlament pozvalo, naj poskrbi, da vodilni organi ne bodo posredno ali neposredno odvisni od izvršne oblasti in da bo njihova struktura takšna, da bo zagotavljala objektivnost (glej Gardini 2005: 125). Kot pravi Gardini, se je s temi sodbami začela italijanska »tradicija« nezmožnosti zakonodajalca (zaradi pomanjkanja politične volje), da razvije normativni »sistem« za zakonsko urejanje področja radiotelevizije, po drugi strani pa se je pokazala pomembna vloga ustavnega sodišča, ki se je s svojimi sodbami na področju radiodifuzije pogosto postavilo v bran demokratičnim načelom ter pri tem nadomeščalo parlament (glej Gardini 2005: 126). RAI je danes bolj kot javnemu servisu podoben komercialni televiziji.

Leta 1975 je italijanski parlament na podlagi odločitev ustavnega sodišča sprejel zakon o spremembi RAI, v katerem opredeljuje nacionalni radiodifuzni sistem kot javni servis, ki je v javnem interesu, kar kaže na premik od pojmovanja monopola kot »naravne« pravice države k pojmovanju javnega servisa kot ključnega akterja v družbenem, političnem in kulturnem življenju naroda. Opredeljena so tudi načela javnega servisa, kot so načelo objektivnosti, neodvisnosti in zastopanja različnih političnih, družbenih ter kulturnih pogledov. Z zakonom je bila vzpostavljena parlamentarna komisija, ki naj zagotovi pluralizem in ki nadzoruje delovanje javnega servisa. Namen zakona je bil zagotoviti bolj demokratično zastopnost različnih interesov v ključnih organih. Na ta način je nadzor nad RAI sicer prešel z vlade na parlament, vendar pa tudi ta rešitev ni zadostila kriteriju neodvisnosti, saj je RAI prešel z enostranske kontrole vladne večine pod strankarski nadzor – ta specifični pojav je v italijanščini poimenovan »*lottizzazione*« della RAI.¹⁷

Pluralizem informacij – koncept, ki bi ga naj uvedel novi zakon z namenom demokratizacije javnega servisa in osvoboditve od neposredne kontrole ene stranke (krščanskih demokratov,

¹⁷ Lottizzazione v prevodu pomeni: 1. parceliranje, parcelizacija; 2. delitev funkciji (po strankarskem ključu).

tj. CD) – je v praksi pomenil *pluralizem mnenj različnih političnih strank*, ki so imele v parlamentu večino. Javna radiotelevizija je postala »razdeljena« med različne stranke, od katerih je vsaka nadzorovala svoj delež.¹⁸ »Lottizzazione« je pomenilo delitev moči med upravo, novinarji in političnimi strankami, ki so izbirale kadre na podlagi strankarske usmerjenosti. V 80-tih letih prejšnjega stoletja so RAI zaznamovale ne samo delitve specifičnih strankarskih pogledov med tri programe, ampak tudi tekmovanje in konkurenca med RAI Uno, RAI Due in RAI Tre. Kot ugotavlja Padovani, sta bili dve dobri stvari, ki jih je prinesla takšna ureditev, pluralizacija pogledov (prej je prevladovala ideološka usmerjenost izključno ene stranke) in kvalitetno pristransko novinarstvo, saj so zaradi medsebojnega tekmovanja vsi želeli imeti v ekipi le najboljše (hkrati pa politično ustrezne) novinarje (glej Padovani 2003: 142).

Takšna ureditev je izgubila legitimnost sredi 90-tih let prejšnjega stoletja in je bila kasneje predmet ostrih kritik zaradi omejevanja novinarske svobode in objektivnosti. V 90-tih letih prejšnjega stoletja je Italijo pretresla velika afera, poimenovana *Tangentopoli*, ki je razkrila dolgo tradicijo korupcije v politiki in gospodarstvu ter je imela velik vpliv na spremembo javnega mnenja, ki je postalo kritično do političnih strank, poslovanja državnih podjetij in nasploh nezadovoljno z načinom vodenja javne administracije. Afera je imela vpliv tudi na javno radiotelevizijo, kjer so se pojavile zahteve po večji objektivnosti, neodvisnosti in transparentnosti. Kot edina alternativa političnemu nadzoru se je pojavila tržna usmerjenost, ki bi naj skupaj z nevmešavanjem politike zagotovila svobodno in neodvisno javno televizijo (glej Padovani 2003: 143–144).

V zadnjem desetletju je bil opazen poskus »nevtalizacije« področja radiotelevizije s prenašanjem večine pristojnosti, vezanih na nadzor in regulacijo, na neodvisna telesa, vendar pa ti poskusi niso zmanjšali oligopola na področju televizije niti vpliva politike na javno televizijo. Čeprav so organi, ki delujejo na področju regulacije televizijskega sektorja, uživali precejšnjo avtonomijo, so v primerih, kadar je bilo treba reševati občutljive zadeve na politični ravni, reagirala pozno in morda tudi s pretirano opreznostjo (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005b: 847).

¹⁸ Tako je RAI 1 bil pod nadzorom Krščanskih demokratov (CD), RAI 2 je kontrolirala Socialistična stranka (PSI), RAI 3 pa Komunistična stranka (PCI).

RAI upravlja devetčlanski Upravni svet (*Il consiglio di amministrazione*). Sedem članov izvoli parlamentarna komisija z dvotretjinsko večino, dva pa imenuje minister za ekonomijo in finance¹⁹. Eden od dveh članov, ki jih imenuje minister, je tudi predsednik Upravnega sveta. Upravni svet nato imenuje generalnega direktorja.

Status RAI ureja t. i. Gasparrijev zakon²⁰. V zakonu niso opredeljene značilnosti in dolžnosti javnega servisa, prav tako pa zakon ne razlikuje med javno in komercialno televizijo, ampak določa, da je vsako radijsko in televizijsko ponujanje informacij kateregakoli ponudnika storitev splošnega javnega interesa, in obvezuje vse ponudnike, da spoštujejo načela, značilna za javni servis. Za koncesionarno javno televizijo pa zakon predvideva še dodatne naloge. RAI je namreč edina italijanska javna televizija, kar je določeno s serijo pogodb, koncesija pa je dodeljena za obdobje 12 let. Regulatorno telo na področju telekomunikacij (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* – v nadaljevanju AGCOM) določa in potrjuje programsko shemo na področju izobraževanja, informiranja, novic, usposabljanja in kulture. Zakon ne predvideva nobenih posebnih omejitev na področju financiranja ali nepristranskosti, prav tako pa ni niti omenjeno načelo neodvisnosti (glej *Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005b: 904*). AGCOM je uradno opredeljena kot neodvisna agencija, ki poroča o svojem delovanju parlamentu vendar ima parlament še vedno veliko pristojnosti. Ustavno sodišče je z več zakoni preneslo pristojnosti in nadzor nad RAI na parlament, saj je bilo mnenja, da je parlamentarni nadzor najboljši način pri zagotavljanju medijskega pluralizma (glej *Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005b: 885*).

Gasparrijev zakon ne definira natančno koncepta in nalog javnega servisa, niti jasno ne razlikuje med storitvami, ki jih morajo zagotavljati javni servis in komercialne televizije. Za RAI, koncesionarno podjetje, ki deluje kot javni servis, nalaga še dodatne programske obveznosti, ki naredijo njegovo vlogo še bolj nejasno, saj »na ta način javnega servisa ne določajo njegovi cilji, ampak se ga definira z izključnim nanašanjem na njegove specifične naloge« (Pace v *Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005b: 902*).

¹⁹ Ministrstvo za ekonomijo in finance oziroma država je največji lastnik RAI in ima v lasti 99,56% delež, preostalih 0,44% pa ima v lasti Italijansko društvo avtorjev in izdajateljev (*Società Italiana degli Autori ed Editori* – SIAE).

²⁰ Gasparrijev zakon je poimenovan po Mauriziu Gasparriju, nekdanjem ministru za komunikacije v vladi Silvija Berlusconi.

Zakon zgolj bežno omenja javni interes v imenu katerega deluje javnega servisa in ne vsebuje nobenih konkretnih določil, vezanih na neodvisnost (le-ta ni nikjer omenjena, kar je v nasprotju z dotedanjo prakso v italijanski zakonodaji, načelo neodvisnosti pa je izraženo tudi v številnih evropskih priporočilih in pogodbah) ali financiranje. Če povzamemo zakon, je edina razlika med javnim servisom in komercialnimi ta, da so javnemu servisu naložene specifične naloge in da se financira iz javnega denarja – pristojbine, ki jo plačujejo davkoplačevalci (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005b: 904). Obveznosti RAI so določene tudi s Pogodbo o dejavnosti (*Il Contratto di Servizio*), ki se obnavlja vsaka tri leta, obstajajo pa še druge samoregulatorne pogodbe, katerih se mora držati.

V Sloveniji je pravno-formalni status javnega servisa določen z Zakonom o Radioteleviziji Slovenija (v nadaljevanju ZRTVS-1). Radiotelevizija Slovenija je opredeljena kot javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, ki opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti, z namenom zagotavljanja demokratičnih, socialnih in kulturnih potreb državljanov Republike Slovenije, Slovencev po svetu, pripadnikov slovenskih narodnih manjšin v Italiji, Avstriji in Madžarski, italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, ter druge dejavnosti v skladu s tem zakonom in Statutom RTV Slovenija ter zakonom, ki ureja področje medijev. Ustanoviteljica javnega zavoda RTV Slovenija je Republika Slovenija, ki ima dolžnost »zagotoviti institucionalno avtonomijo in uredniško neodvisnost RTV Slovenija in zagotoviti primerno financiranje za izvajanje javne službe« (ZRTVS-1, 2. člen).

Zakon o RTV je bil sprejet leta 2005 po predhodnem referendumu, na katerem je ZA glasovalo 50,3% volivcev. Novi zakon uvaja spremembe na področju delovanja javnega servisa, bil pa je tudi predmet ostrih kritik tako domače kot tuje javnosti. Med novostmi, ki jih je uvedel, je tudi sestava Programskega sveta RTV (ki je nadomestil Svet RTV) in sestava Nadzornega sveta RTV. Do sprejetja novega zakona je RTV Slovenija vodil Svet RTV, ki je štel 25 članov. Od tega je bilo 15 predstavnikov civilne družbe (izbrani iz SAZU, univerz, društev, glasbenikov, dramskih umetnikov, skladateljev, pisateljev, novinarjev, invalidskih organizacij, športnih organizacij, verskih skupnosti, upokojencev, Zveze kulturnih organizacij Slovenije, Združenja delodajalcev, Zadržne zveze in Kmečke zveze, reprezentativnih sindikatov, Mladinskega sveta in Zveze prijateljev mladine), pet članov je imenoval državni

zbor na osnovi zastopanosti političnih strank v parlamentu, dva člana sta predlagala predstavnika italijanske in madžarske manjšine (vsak enega), tri člane pa so med seboj izvolili zaposleni na RTV. Člani sveta niso mogli postati poslanci, državni funkcionarji, člani državnega sveta, člani vodstev političnih strank in osebe, ki so zaposlene ali so bile zaposlene na RTV Slovenija v zadnjih treh letih (razen treh članov, ki so jih izmed zaposlenih izvolili zaposleni na RTV). Svet RTV je sprejemal finančni načrt in zaključni račun, imenoval generalnega direktorja, programske direktorje in odgovorne urednike, predlagal vladi višino prispevka, določal programske standarde in zasnove v skladu z zakonom in mednarodnimi akti, letne programske sheme s finančnim načrtom ter imenoval programske svete za narodnostne manjšine.

Formalno gledano je bila organizacija sveta dobro zastavljena, saj so imeli predstavniki civilne družbe večino, predstavniki politike pa manjšino. Na ta način je zakonodajalec zagotovil neodvisen organ, ki imenuje vodstvo in urednike, da v imenu javnost nadzoruje delovanje javnega zavoda. Prav tako političnih pritiskov, ki so jih doživljali javni servisi v nekdanjih socialističnih državah, v Sloveniji ni bilo (glej Bašić Hrvatinić 2002: 30). Vendar pa se je v Sloveniji zgodilo nekaj drugega – Svet RTV, ki bi naj varoval interese javnosti in jih branil pred politiko, je pogosto deloval le v lastnem interesu. Tako se je v Sloveniji pripetil paradoks, ko je moral parlament »reševati« javnost pred njenimi lastnimi predstavniki in na željo zaposlenih poseči v delovanje Sveta. Dogajanje na RTV in negativno poslovanje zavoda sta med drugim pripeljala zakonodajalca do sklepa, da je treba zakon spremeniti.

RTV danes vodi Programski svet, ki šteje 29 članov. Kot navaja zakon (ZRTVS-1), so lahko v Programski svet izvoljene osebe, *»ki s svojim znanjem, ugledom oziroma dosežki na kulturnem, izobraževalnem ali kateremkoli drugem področju družbenega življenja lahko pripomorejo k dobremu delovanju in krepitvi ugleda javne radiotelevizije, tako v Republiki Sloveniji kot v tujini«*. Svoje delo morajo opravljati neodvisno in nepristransko ter pri tem upoštevati samo interese RTV Slovenija kot javne službe²¹.

²¹ (1) V Programski svet so lahko izvoljene oziroma imenovane osebe, ki s svojim znanjem, ugledom oziroma dosežki na kulturnem, izobraževalnem ali kateremkoli drugem področju družbenega življenja lahko pripomorejo k dobremu delovanju in krepitvi ugleda javne radiotelevizije, tako v Republiki Sloveniji kot v tujini.

(2) Člani Programskega sveta morajo svoje delo opravljati neodvisno ter nepristransko in so dolžni uresničevati samo interese RTV Slovenija kot javne radiotelevizije. Pri opravljanju svoje funkcije so dolžni upoštevati Ustavo Republike Slovenije in določila tega zakona ter skrbeti za uresničevanje načel, določenih v 4. členu tega zakona, ter statuta v delu, ki se nanaša na programe in njihovo ustvarjanje.

(3) V Programski svet ne morejo biti izvoljene oziroma imenovane osebe, ki so ob imenovanju ali v obdobju

Od 29 članov Programskega sveta enega člana imenuje madžarska narodna skupnost; enega člana imenuje italijanska narodna skupnost; enega člana imenuje Slovenska akademija znanosti in umetnosti; dva člana imenuje predsednik republike na predlog registriranih verskih skupnosti; tri člane izvolijo izmed sebe zaposleni v RTV Slovenija na neposrednih volitvah tako, da so zastopane informativna dejavnost, kulturno-umetniška dejavnost in tehnika; pet članov imenuje državni zbor na predlog političnih strank, pri čemer mora v največji možni meri upoštevati zastopanost strank v državnem zboru, in 16 članov imenuje državni zbor na predlog gledalcev in poslušalcev programov RTV Slovenija, univerz in fakultet ter društev, zvez društev oziroma njihovih organizacij, zlasti s področja umetnosti, kulture, znanosti in novinarstva, ter drugih organizacij civilne družbe, razen političnih strank in njihovih organizacijskih oblik. Ustreznost kandidatov in izpolnjevanje pogojev se izkazuje z dokazili, ki so določena v besedilu javnega poziva.

Ključne naloge programskega sveta so: imenuje generalnega direktorja; daje soglasje k imenovanju direktorjev radia in televizije; na predlog generalnega direktorja sprejema programske standarde, programske zasnove, programsko-produkcijski načrt in programske sheme ter obravnava uresničevanje zadanih programskih ciljev; obravnava predloge in pripombe gledalcev in poslušalcev; na predlog generalnega direktorja daje mnenje o predlogu finančnega načrta; na predlog generalnega direktorja daje soglasje k statutu javnega zavoda RTV Slovenija; odloča o drugih zadevah programske narave; sprejema svoj poslovnik in

petih let pred imenovanjem bile:

- člani organov političnih strank;
- poslanke oziroma poslanci (v nadaljnjem besedilu: poslanci) Evropskega parlamenta ali uslužbenke oziroma uslužbenci (v nadaljnjem besedilu: uslužbenci) in funkcionarke oziroma funkcionarji (v nadaljnjem besedilu: funkcionarji) v organih Evropske unije;
- predsednik republike, predsednica oziroma predsednik vlade, poslanci, člani državnega sveta, županje oziroma župani, ustavne sodnice oziroma ustavni sodniki, ministrice oziroma ministri, državne sekretarke oziroma državni sekretarji in drugi funkcionarji v državnih organih;
- generalni direktorji, generalne sekretarke oziroma generalni sekretarji, predstojnice oziroma predstojniki organov v sestavi in vladnih služb, direktorji direktoriatov in organov v sestavi, načelnice oziroma načelniki upravnih enot ter direktorji oziroma tajnice ali tajniki občinske uprave.

(4) V Programski svet prav tako ne morejo biti izvoljene oziroma imenovane osebe, ki so:

- člani organov vodenja, upravljanja ali nadzora oziroma so zaposlene pri konkurenčnih medijih, in osebe, ki imajo v teh medijih lastniške deleže; prav tako pa tudi ne osebe, zaposlene na RTV Slovenija, razen treh predstavnikov zaposlenih na RTV Slovenija, ki jih ti izvolijo izmed sebe;
- člani Sveta za radiodifuzijo in zaposleni na Agenciji za pošto in elektronske komunikacije ter člani oziroma zaposleni v drugih telesih, ki v upravnem postopku odločajo o podelitvi frekvenc ali drugih pravicah medijev oziroma zaposlenih v medijih, in osebe, ki sodelujejo v postopkih sprejemanja teh odločitev;
- člani organov vodenja, upravljanja ali nadzora pravnih oseb, ki poslovno sodelujejo z RTV Slovenija;
- ožji družinski člani vodilnih delavk in delavcev (v nadaljnjem besedilu: delavcev) RTV Slovenija, kot so generalni direktor RTV Slovenija, direktor radia in direktor televizije ter tisti zaposleni v RTV Slovenija, ki jih kot vodstvene delavce opredeljuje statut (ZRTVS-1, 17. člen).

odloča o drugih zadevah, kadar tako zahteva poslovnik ali statut. Programski svet lahko daje generalnemu direktorju tudi navodila glede sprememb v programih, kadar ima za to upravičen razlog (ZRTVS-1, 16. člen)²².

Kot je zapisano v Statutu RTV Slovenija, Programski svet deluje:

»Skladno s splošno sprejetimi standardi svobodne demokratične družbe, Ustavo RS ter zakonom o RTV Slovenija v svoji programski politiki nenehno skrbi za zagotavljanje in napredovanje ravni demokracije predvsem tako, da radijski in televizijski program v duhu pluralnosti kažeta širok obseg svetovnonazorsko raznovrstnih informacij, mnenj in razprav, ki se nanašajo na javne zadeve (načelo pluralnosti). Pri uresničevanju svojih pristojnosti je Programski svet zavezan načelu politične neodvisnosti javne RTV Slovenija tako v razmerju do države kot tudi drugih formalnih in neformalnih centrov politične moči (načelo neodvisnosti)« (Statut RTV Slovenija, 11. člen).

Generalni direktor RTV Slovenija je imenovan na predlog Programskega sveta. Njegove naloge so: vodi strokovno programsko delo javnega zavoda RTV Slovenija; po pridobitvi soglasja Programskega sveta imenuje direktorja radia in direktorja televizije; po pridobitvi soglasja direktorjev radia in televizije imenuje odgovorne urednike; imenuje in razrešuje

²² Programski svet RTV Slovenija:

- na predlog generalne direktorice oziroma generalnega direktorja (v nadaljnjem besedilu: generalni direktor) sprejema programske standarde in programske zasnove v skladu s tem zakonom in z zakonom, ki ureja področje medijev, ter mednarodnimi akti;
- na predlog generalnega direktorja sprejema programsko produkcijski načrt, ki je usklajen s finančnimi možnostmi RTV Slovenija;
- na predlog generalnega direktorja sprejema programske sheme;
- redno obravnava uresničevanje sprejete programske zasnove in produkcijskega načrta ter daje generalnemu direktorju navodila v zvezi z odpravljanjem pomanjkljivosti na teh področjih;
- obravnava uresničevanje sprejete programske zasnove;
- obravnava pripombe in predloge gledalcev in poslušalcev programov RTV Slovenija ter se do njih opredeli. Pri določanju programske politike in pri utemeljenih primerih da navodila generalnemu direktorju glede sprememb, ki morajo biti uvedene v programih;
- na predlog generalnega direktorja daje soglasje k Statutu javnega zavoda RTV Slovenija (v nadaljnjem besedilu: statut);
- na predlog generalnega direktorja daje mnenje o predlogu finančnega načrta;
- imenuje in razrešuje generalnega direktorja RTV Slovenija ter daje predhodno soglasje k imenovanju in razrešitvi direktorice oziroma direktorja radia (v nadaljnjem besedilu: direktor radia) in direktorice oziroma direktorja televizije (v nadaljnjem besedilu: direktor televizije);
- odloča o drugih zadevah, kadar tako določa zakon ali statut (ZRTVS-1, 16. člen);
- sprejema svoj poslovnik ter organizira svoje delo in imenuje svoje odbore v skladu s tem poslovnikom;
- odloča o drugih zadevah, kadar tako določa zakon ali statut (ZRTVS-1, 16. člen).

druge vodstvene delavce, ki jih določa statut; organizira in vodi delo ter poslovanje javnega zavoda RTV Slovenija; predstavlja in zastopa javni zavod RTV Slovenija; je odgovoren za zakonitost dela javnega zavoda RTV Slovenija; usklajuje delo direktorjev radia in televizije ter drugih vodilnih delavcev skladno s statutom in odloča v morebitnih sporih med njimi; opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali statut; vodi socialni dialog s predstavniki reprezentativnih sindikatov v javnem zavodu ter sklepa posebno kolektivno pogodbo javnega zavoda RTV Slovenija in je eden od podpisnikov Kolektivne pogodbe za poklicne novinarje na strani delodajalcev.

Poslovanje RTV nadzoruje Nadzorni svet RTV. Nadzorni svet šteje 11 članov, izmed katerih državni zbor imenuje pet članov, pri čemer mora upoštevati zastopanost političnih strank v državnem zboru, štiri člane imenuje vlada, zaposleni v javnem zavodu RTV Slovenija pa na neposrednih volitvah izmed sebe izvolijo dva člana. Med naloge nadzornega sveta sodi predvsem nadzor nad poslovanjem²³.

Če boljše pogledamo sestavo Programskega sveta, opazimo, da od 29 članov politika dejansko imenuje oziroma ima vpliv na imenovanje 21 članov. Podobno je v sestavi Nadzornega sveta, kjer 9 od 11 članov imenuje politika. Programski svet imenuje generalnega direktorja, ta pa

²³ (1) Nadzorni svet:

- sprejme statut na osnovi predhodnega soglasja Programskega sveta;
- sprejema finančni načrt in letno poročilo javnega zavoda ter odloča o uporabi morebitnega presežka prihodkov nad odhodki;
- določa ceno storitev, ki niso del javne službe;
- določi način prijavljanja in začasnega ali trajnega objavljanja sprejemnikov;
- podrobneje določi način plačevanja prispevkov za sprejemnike ter kriterije za odpis, delni odpis, odlog in obročno plačilo skladno s tem zakonom;
- odloča o tarifah in drugih pogojih za oddajanje programov drugih izdajateljev;
- nadzira poslovanje RTV Slovenija;
- nadzoruje vodenje poslovnih knjig in zakonitost poslovanja ter pregleduje periodične obračune;
- ima pravico do vpogleda v vso dokumentacijo javnega zavoda, vključno z dokumentacijo, ki se nanaša na obratovanje oddajnikov in zvez;
- sprejema svoj poslovnik ter organizira svoje delo in imenuje svoje odbore v skladu s tem poslovnikom;
- odloča o drugih vprašanjih, določenih z zakonom ali statutom.

(2) Kadar Nadzorni svet obravnava vprašanja s področja telekomunikacijskih storitev, zlasti ko odloča o tarifah in drugih pogojih za oddajanje programov drugih izdajateljev, mora na svoje seje vabiti tudi predstavnice in predstavnike (v nadaljnjem besedilu: predstavniki) Agencije za pošto in elektronske komunikacije v skladu s statutom.

(3) Nadzorni svet pisno obvešča Programski svet in Programska odbora RTV-programov za italijansko oziroma madžarsko narodno skupnost, državni zbor in ministra, pristojnega za področje medijev, o svojih ugotovitvah. Če ugotovi nepravilnosti, naloži generalnemu direktorju, da jih odpravi. Nadzorni svet ima pravico in dolžnost, da v primeru ugotovljenih nepravilnosti predlaga pristojnim organom ukrepe iz njihove pristojnosti.

(4) Nadzorni svet odloča z večino glasov vseh svojih članov, o statutu ter o svojem poslovniku pa z dvotretjinsko večino glasov vseh svojih članov (ZRTVS-1, 27. člen).

na predlog Programskega sveta imenuje urednike. Ravno zaradi takšne sestave oziroma politizacije javne televizije je bil novi zakon predmet ostrih kritik pred in po sprejetju²⁴.

²⁴ Kritična stališča do predloga novega zakona o RTV Slovenija so med drugimi zavzeli Svet Evrope, Evropska zveza javnih radiotelevizij, Article 19, Mednarodni inštitut za tisk, Mednarodna zveza novinarjev, ... (Bašić Hrvatini in Petković 2007: 133). Na nesprejemljivost zakona pa so razen tujih strokovnjakov opozarjali tudi Mirovni inštitut, Pobuda za javno radiotelevizijo Slovenije, Društvo novinarjev Slovenije, upravni odbor PEN ter profesorji s Fakultete za družbene vede in Filozofske fakultete (glej Poročilo o spremljanju delovanja RTV Slovenija po sprejetju novega zakona 2006: 13).

4.2.2 Neodvisnost od ekonomskih pritiskov

Finančna neodvisnost od političnih in od tržnih pritiskov je med osnovnimi pogoji za neodvisno delovanje javnega servisa. Le finančno neodvisni servis lahko resnično deluje v interesu svojih državljanov. V modelu zagovarjam hipotezo, da je financiranje s pristojbinami najboljši način financiranja javnega servisa, vendar bi za zagotavljanje neodvisnosti od političnih vplivov na višino pristojbine le-ta morala biti vezana na stopnjo inflacije.

BBC se financira skoraj izključno prek pristojbin, kar zagotavlja stalen in predvidljiv dohodek. Razen pristojbin ima BBC tudi komercialne prihodke (prodaja programov, oddaja studiev, ...), ki kljub nizkemu odstotku skupnega proračuna pomenijo pomemben vir dohodka in v zadnjih letih naraščajo (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005c: 1620). Višino pristojbine določi vlada, vezana pa je na rast maloprodajnih cen, ki je na osnovi dogovora med vlado in BBC-jem določena na 1,5 odstotne točke nad stopnjo inflacije, merjene z indeksom maloprodajnih cen. Neodvisno telo *National Audit Office* vsako leto ocenjuje vse aktivnosti BBC-ja – tako finančno porabo kot tudi ostale – in poroča parlamentu o porabi javnega denarja s strani BBC-ja.

Financiranje prek pristojbin se bo v prihodnosti verjetno spremenilo. Bivša britanska ministrica za kulturo, Tessa Jowell, je v svojem poročilu parlamentu zagovarjala model javnega financiranja prek pristojbin, vendar je predlagala revizijo tega sistema v prihodnosti, saj bi se primernost le-tega utegnila spremeniti leta 2012, ko bo Velika Britanija preklopila na digitalno oddajanje (Sheets 2005).

Za italijanski televizijski trg je značilen močan duopol med javno radiotelevizijo RAI in komercialno Mediaset, ki je v lasti podjetja Fininvest. V nalogi se bom sicer ukvarjala zgolj z organizacijo javnega servisa v obravnavanih državah, vendar pa se mi zdi ta podatek relevanten za boljše razumevanje trenutne vloge RAI.

RAI predstavlja model javnega servisa, ki ga razen tradicionalno močnih vezi s politiko opredeljuje tudi močna naravnost v tržno financiranje. Skupaj s korporacijo Mediaset nadzorujeta približno 75% celotnega oglaševanja na trgu (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005b: 878). RAI se financira iz mešanih virov. Višino pristojbine vsakoletno določa vlada (na predlog Ministrstva za komunikacije), ki je v zadnjih

letih ni bistveno zviševala, deloma tudi zaradi splošnega nezadovoljstva nad plačevanjem pristojbin (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005b: 905). Pristojbino plačujejo vsi lastniki televizijskih aparatov, v primerjavi z drugimi evropskimi državami pa ima RAI najnižjo pristojbino med državami Zahodne Evrope – leta 2007 je znašala 104 evre na let (RAI 2008a). Glede na nizke prihodke iz pristojbin in zaradi velikosti organizacije ter velikega števila zaposlenih je javna televizija prisiljena oddajati programe, ki dosegajo visoko stopnjo gledanosti, da lahko tekmuje s komercialnimi ponudniki (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005b: 905).

Med ostalimi viri financiranja so še prihodki od oglaševanja, ki predstavljajo znaten delež skupnih prihodkov, in prihodki iz drugih virov, predvsem od prodaje programov na mednarodnem trgu. Zakon določa tudi zgornjo mejo oglaševalskih prihodkov z namenom zaščititi komercialne ponudnike. Zakon neposredno ne določa načina financiranja, razen določila, da morajo biti prihodki od pristojbin vodeni ločeno od drugih prihodkov. Prav tako določa tudi prag oglaševanja, ki ne sme preseči 4% tedenskega programa in 12% urnega.

V letu 2006 so skupni prihodki RAI znašali 3.144,6 milijonov evrov, od tega je bilo prihodkov od pristojbine 1.491,0 milijonov evrov, ostalo pa predstavljajo oglaševalski in drugi prihodki. Podatki kažejo, da so komercialni prihodki predstavljali več kot polovico skupnih prihodkov (RAI 2008b).

Gasparrijev zakon tudi ne nalaga nobenih posebnih značilnosti oziroma dolžnosti, po katerih bi se moral RAI razlikovati od komercialnih servisov. Delovati mora zgolj v skladu z načeli, ki so določena v 17. členu²⁵. Vendar pa vlada ne določa dovolj visoke pristojbine, ki bi omogočala, da bi RAI pokrila vse svoje stroške, ki izhajajo iz obveznosti, ki jih ima kot javni servis. V tem pogledu je zakon v nasprotju z odločitvijo ustavnega sodišča (2002), da mora javna televizija zaradi načina financiranja prek pristojbin izpolnjevati ne samo specifične obveznosti, določene z zakonom, ampak mora »prilagoditi program in kakovost določenimi

²⁵ Gasparrijev zakon v 17. členu določa naslednje obveznosti javnega servisa: pokritost celotnega teritorija; določeno število ur, namenjeno izobraževalnim, informativnim in kulturnim vsebinam; zastopanost različnih družbenih skupin v programih (verskih, političnih, ...); ustanovitev družbe, odgovorne za produkcijo in distribucijo programov v tujino; oddajanje programa v maternem jeziku za narodne manjšine v določenih regijah; brezplačen prenos družbeno koristnih sporočil; vodenje radijskega in televizijskega arhiva; namenjanje določene kvote sredstev za evropsko produkcijo; preklon na digitalno oddajanje v predvidenem roku; realizacija interaktivnih digitalnih storitev; upoštevanje praga oglaševanja; delovanje regionalnih centrov; upoštevanje potreb občinstva s poškodovanih sluhom; poudarjanje decentralizirane produkcije z namenom promocije kulture in jezika; realizacija ponudbe učenja na daljavo.

ciljem javnega servisa, ne pa ju žrtvovati zahtevam občinstva in oglaševalcev ter ne sme slediti istemu programu kot komercialne televizije« (Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005b: 906). Ureditev je v tej točki tudi v nasprotju tudi z resolucijo Sveta Evrope o dolžnostih javnega servisa²⁶ ter z mnenjem Evropske komisije²⁷, da pristojbino upravičuje celotno delovanje javnega servisa in ne samo njegove posebne obveznosti (Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005b). Za komercialne aktivnosti RAI skrbijo posebna podjetja, kot npr. RAI Trade.

Gasparrijev zakon, ki trenutno ureja področje javne radiotelevizije, v marsičem odstopa od načel, ki veljajo v Evropski uniji, tj. od vzpodbujanja pluralizma in svobode medijev, kar je izraženo v 11. členu Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji, ter od načel, ki so izražena v konvencijah, ki sta jih je sprejela Svet Evrope in Evropsko sodišče za človekove pravice. Evropska unija poudarja načelo medijskega pluralizma kot najpomembnejše načelo na področju komunikacij, Gasparrijev zakon pa ne temelji na teh principih (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005a: 230–231).

Slovenska javna radiotelevizija se financira iz mešanih virov, in sicer iz RTV prispevka, tržnih dejavnosti, sredstev državnega proračuna ter iz sponzoriranja in drugih virov, skladno z zakonom in statutom. RTV prispevek plačujejo vsi, ki imajo radijski ali televizijski sprejemnik na območju Slovenije in lahko sprejemajo vsaj en program RTV Slovenija²⁸. Višina prispevka se določa z zakonom, vlada pa jo lahko spremeni za največ 10% , če za to obstajajo utemeljeni ekonomski razlogi.

Med tržne dejavnost sodijo trženje oglaševalskega časa in trženje programov; tehnične in telekomunikacijske storitve, ki niso sestavni del javne službe; dajanje oddajne infrastrukture in drugih nepremičnin v najem; založniška in koncertna dejavnost; tržne programske storitve, vključno z interaktivnimi programskimi storitvami; komercialna uporaba arhivskega gradiva (ZRTVS-1).

²⁶ Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting (1999/C 30/01) (1999). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41999X0205:EN:NOT> (15. marec 2008).

²⁷ Commission Decision of 15 October 2003 on the measures implemented by Italy for RAI SpA (2004/339/EC) (2003). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0339:EN:HTML> (15. marec 2008).

²⁸ Šteje se, da ima sprejemnik vsak odjemalec oziroma plačnik električne energije in je zato zavezanec za plačilo RTV prispevka, razen če poda izjavo, predpisano v zakonu.

Zakon o medijih določa, da skupni obseg oglasov v programih RTV Slovenija ne sme presegati 10% dnevnega oddajnega časa. V eni uri delež oglasov ne sme preseči 12 minut, med 18. in 23. uro pa ne sme preseči 9 minut (98. člen)²⁹.

Dejavnosti, ki so opredeljene kot javna služba, se financirajo iz pristojbin, razen kadar zakon določa, da se opredeljene dejavnosti financirajo iz državnega proračuna. Iz državnega proračuna se tako financirajo: del narodnostnih programov, v deležu, ki se ne financira iz prispevka; del programov RTV Slovenija za slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za izseljence in zdomce oziroma za Slovence po svetu ter za tujo javnost, v deležu, ki se ne financira iz prispevka; posamezni projekti kulturnega, znanstvenega in splošno izobraževalnega pomena ter posamezni projekti digitalizacije tehnološke opreme in arhivov, ki jih predlagajo pristojna ministrstva, v delih, ki se ne financirajo iz prispevka (ZRTVS-1).

Kot navaja letno poročilo RTV Slovenija za leto 2006, se pristojbina kljub inflaciji od aprila 2004 ni povečala. Znatno so se povečali prihodki od oglaševanja, ki so v primerjavi z letom 2005 bili večji za 5,8%. Od leta 2003 se je glavni vir financiranja, tj. pristojbina, precej zmanjšal in je v letu 2003 je znašal 73%, konec leta 2006 pa 66,44%, kar pomeni, da se komercialni prihodki višajo. Po besedah generalnega direktorja RTV Slovenija Antona Guzeja to za *»strukturo in stabilnost financiranja javne RTV v primerjavi z javnimi servisi članic Evropske radiotelevizijske zveze (EBU) ni normalno, saj znašajo le-ti pri njih le v nekaj primerih 20 odstotkov«* (Letno poročilo RTV Slovenija 2006: 16).

²⁹ Zakon o medijih (uradno prečiščeno besedilo) (2006). Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006110&stevilka=4666> (15. marec 2008).

4.2.3 Zastopanstvo javnosti v ključnih organih upravljanja

Da bi javni servis dejansko deloval v interesu svojih uporabnikov, mora biti javnost prisotna tudi v ključnih organih v organizacijski strukturi. Kot bomo videli v nadaljevanju, je zastopanstvo javnosti zagotovljena na različne načine – z izvoljenimi predstavniki civilne družbe ali s predstavniki, ki so pooblaščen, da zastopajo javni interes.

Znotraj BBC-ja delujeta Svet in Izvršni odbor. BBC vodi Svet, ki ima 12 članov. Gre za suvereno telo znotraj BBC-ja, ki deluje kot varuh javnega interesa. Med glavne naloge Sveta sodi sprejemanje strategije in prioritarnih nalog BBC-ja ter nadzor nad delovanjem Izvršnega odbora, svoje naloge pa izpolnjuje v javnem interesu, posebej v interesu plačnikov pristojbine. Izvršni odbor ima odgovornost izvajati naloge BBC-ja v skladu z določili, ki jih postavlja Svet, ter odgovornost za operativno vodenje korporacije. Svet sestavljajo deset članov, predsednik in podpredsednik. Predstavniki so v Svet izvoljeni na osnovi regionalne zastopnosti (štirje člani)³⁰. Med kriteriji za izbor so poznavanje kulture, značilnosti in navad naroda, ki ga predstavlja, ter poznavanje in stik z mnenjem tega naroda. Kot rečeno, je vloga Sveta zagotavljati, da BBC dobro gospodari z javnim denarjem in drugimi viri, zagotavljati, da deluje v javnem interesu (še posebej v interesu plačnikov pristojbine), ter skrbeti za učinkovito promocijo javnih interesov.

Svet deluje v sodelovanju z Odbori poslušalcev (*Audience Councils*), ki so formirani na osnovi pokrajin (Anglija, Škotska, Wales in Severna Irska). Ti odbori so dejanski predstavniki javnosti oziroma poslušalcev in imajo ključno vlogo, saj Svetu posredujejo mnenja, interese in potrebe občinstva ter pomagajo pri razumevanju le-teh. Vsakemu odboru predseduje član Sveta za tisto regijo. Odbori so povezani s skupnostjo in organizirajo različne aktivnosti, da lahko Svetu poročajo in svetujejo o tem kako promovira svoje javno interes in kako dobro služi plačnikom pristojbine na različnih koncih države. Kraljeva listina odboru dodeljuje pravico do posvetovanja – Svet se z njimi posvetuje ob številnih temah in ob vsakem predlogu, ki zahteva »test javne vrednosti«³¹. Vsak odbor ima 12 članov vključno s predsednikom, le odbor za Anglijo je večji. Člani so izbrani tako, da odsevajo raznolikost

³⁰ Člani Sveta zastopajo Anglijo, Škotsko, Wales in Severno Irsko.

³¹ Vsaka pomembna sprememba, ki jo predlaga menedžment BBC-ja, mora skozi javno debato in presojo v obliki testa javne vrednosti.

Velike Britanije, ter na osnovi njihove močne povezanosti s skupnostjo in sposobnosti zavzeti določeno mnenje o tem, kako bi naj bil javni interes zastopan (BBC 2008b).

Kraljeva listina opredeljuje vlogo in pomen odborov, ki je v tem, da: sodelujejo s plačniki pristojbin, geografsko opredeljenimi skupnostmi in drugimi skupnostmi; se z njimi posvetujejo o pomembnih predlogih, ki bodo predmet testa javne vrednosti, in o drugih zadevah; se z njimi posvetujejo o tem, kako BBC izvaja in promovira dejavnosti, ki so v javnem interesu; vsako leto Svetu posredujejo poročilo o dejavnostih BBC-ja v posamezni pokrajini in svetujejo o relevantnih temah ter vsako leto izdajo v posamezni pokrajini letno poročilo, v katerem podajo mnenje o tem, kako se je BBC odrezal pri izpolnjevanju potreb plačnikov pristojbine v tej pokrajini.

Po sprejetju Gasparrijevega zakona leta 2004³² je vlada dobila pravico do imenovanja dveh članov Upravnega odbora RAI, med temi tudi predsednika. Ostalih sedem članov izvoli parlament oziroma parlamentarna komisija z dvotretjinsko večino – štiri člane imenuje politična večina, ostale tri pa opozicija. Na ta način je delno zagotovljena zastopanost politične manjšine, političnim strankam pa omogoča, da si delijo ključna mesta. Maja 2005 je komisija prvič izvolila sedem novih članov Upravnega odbora RAI v skladu z novim zakonom: trije člani so bili tesno povezani z vlado, trije člani pa so bili iz vrst opozicije po načelu »lotizzazione« (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005b: 899). V skladu z zakonom bo tak sistem imenovanja v rabi, dokler število delnic RAI, ki niso v lasti države, ne preseže 10 %. Ko bo RAI privatizirana, zakon predvideva, da bo devet članov upravnega odbora izvoljeno na sestanku delničarjev – takrat bodo lahko v upravni odbor imenovani nepolitično izvoljeni predstavniki.

Med kriteriji za imenovanje članov zakon navaja, da so lahko imenovane osebe, »*ki izpolnjujejo kriterije za ustavnega sodnika ali osebe s priznanim ugledom in strokovnimi kompetencami, znane po svoji neodvisnosti, ki so se izkazale na ekonomskem, znanstvenem, pravnem, humanističnem področju ali na področju socialne komunikacije in si pridobile pomembne menedžerske izkušnje*« (20. člen). Zakon ne navaja, da ne smejo biti imenovani člani političnih strank.

³² Vlada ga je sprejela že leta 2003, a je predsednik dal veto, ker ni bil v skladu z ustavo.

Za delovanje RAI skrbi generalni direktor, ki ga imenuje Upravni odbor (pred tem mora pridobiti soglasje delničarjev, predvsem Ministrstva za ekonomijo in finance, ki je večinski lastnik). Generalni direktor o svojem delu poroča vladi. Po zakonu ima AGCOM pristojnost nadzorovati delo upravnega odbora in naložiti sankcije.

Radiotelevizija Slovenija ima kot ključni organ upravljanja Programski svet, ki skrbi za uresničevanje zadanih programskih standardov in zasnov, za pluralni značaj javne televizije, obravnava pripombe poslušalcev in gledalcev, imenuje generalnega direktorja, ... Svet sestavlja 29 članov. Programski svet predstavlja civilno družbo, torej bi naj šlo za zastopnike javnosti in javnega interesa. Zato zakon opredeljuje, da:

- *so v Programski svet lahko izvoljene oziroma imenovane osebe, ki s svojim znanjem, ugledom oziroma dosežki na kulturnem, izobraževalnem ali kateremkoli drugem področju družbenega življenja lahko pripomorejo k dobremu delovanju in krepitvi ugleda javne radiotelevizije, tako v Republiki Sloveniji kot v tujini.*
- *morajo člani Programskega sveta svoje delo opravljati neodvisno ter nepristransko in so dolžni uresničevati samo interese RTV Slovenija kot javne radiotelevizije. Pri opravljanju svoje funkcije so dolžni upoštevati Ustavo Republike Slovenije in določila tega zakona ter skrbeti za uresničevanje načel, določenih v 4. členu tega zakona, ter statuta v delu, ki se nanaša na programe in njihovo ustvarjanje (ZRTVS-1).*

V Programski svet 16 od 29 članov imenuje Državni zbor na predlog gledalcev in poslušalcev programov RTV Slovenija, univerz in fakultet ter društev, zvez društev oziroma njihovih organizacij, zlasti s področja umetnosti, kulture, znanosti in novinarstva, ter drugih organizacij civilne družbe, razen političnih strank in njihovih organizacijskih oblik. Zakon na ta način omogoča zastopnost javnosti v organih upravljanja.

Zastopnost interesov narodnostnih manjšin omogočata programska odbora za italijansko in madžarsko skupnost. Programska odbora imenuje Programski svet, štejeta pa devet članov. Od tega dve tretjini članov imenuje italijanska oziroma madžarska samoupravna narodna skupnost v Sloveniji, enega člana pa izvolijo izmed sebe zaposleni v uredništvih radijskega in televizijskega programa za italijansko oziroma madžarsko narodno skupnost. Programski odbor za narodnostni program daje soglasje k imenovanju odgovornega urednika

narodnostnega programa in k obsegu ter programski zasnovi, programskim standardom in programski shemi tega programa, ki morajo biti usklajeni z materialnimi zmožnostmi javnega zavoda RTV Slovenija ter s predpisi, ki urejajo njegovo delo. Razen tega so naloge Programskega odbora za narodnostni program:

- obravnava uresničevanje programske zasnove ter programsko-produkcijski načrt in letno poročilo javnega zavoda RTV Slovenija v delu, ki se nanaša na narodnostni program;
- obravnava pripombe in predloge gledalcev oziroma poslušalcev narodnostnega programa ter se do njih opredeli;
- daje pobude Programskemu svetu za obravnavanje vprašanj s področja narodnostnih programov;
- opravlja druge naloge s področja narodnostnih programov, kadar tako določa statut.

4.2.4 Transparentnost delovanja in financiranja

Zahteva po transparentnosti je pomembna, saj odseva bistvo javnega servisa – odgovornost do javnosti. Javnost odločanja, obveščanje javnosti o delu javnega servisa, delovanje po vnaprej določenih smernicah in statutih ter transparentno financiranje omogočajo, da javni servis dejansko deluje v interesu javnosti in da ji je tudi odgovoren. S tem, ko je odgovoren javnosti, ni odgovoren politiki in drugim parcialnim interesom.

Kot sem že omenila v prejšnjih poglavjih, je v primeru BBC-ja varuh javnega interesa Svet. Njegove ključne naloge so, da zagotavlja večjo transparentnost pri vodenju, objavlja poročila in navaja dokaze ter utemeljitve, ki so pripeljale do določenih odločitev. Prav tako si prizadeva ugotoviti, kaj javnost pričakuje od javnega servisa ter te ugotovitve upoštevati v svojih odločitvah. Javnost ima tako prvič priložnost sodelovati v vodenju BBC-ja in s svojimi predlogi prispevati k boljšemu sistemu javnega servisa. Ena od nalog varuhov javnega interesa je določiti, kako bo BBC dosegel zastavljene cilje.

Odnos med Svetom in izvršnim odborom je natančno opisan v 26 protokolih – v njih je zajet podroben opis nalog in ciljev Sveta na posameznih področjih ter način za doseganje ciljev. Svet je neodvisno telo, ki predstavlja interese gledalcev, in kot tako lahko posreduje pri odločitvah izvršnega odbora z namenom zavarovati interese gledalcev in poslušalcev. Protokoli so razdeljeni na različna področja delovanja: odgovornost; strategija in storitve; finance; vrednost za denar in tveganje, kodeks ravnanja, usklajenost s predpisi in standardi ter posli Sveta (BBC 2008a).

Transparentnost delovanja Svet zagotavlja z objavljanjem letnih poročil, z objavljanjem vseh svojih odločitev in utemeljitvami le-teh, s posvetovanjem z odbori ter z omogočanjem javnosti, da sodeluje pri upravljanju javnega servisa s svojimi predlogi in posveti (npr. ankete, objavljene na spletni strani BBC-ja) ter z različnimi raziskavami, v katerih so zastopani vsi segmenti javnosti, z organiziranjem javnih srečanj in tudi z merjenjem svoje uspešnosti pri zastopanju interesov javnosti. Odbori poslušalcev prav tako vsako leto objavljajo letno poročilo, v katerem podajo svoje mnenje o tem, v kolikšni meri je BBC deloval v interesu svojih gledalcev in poslušalcev ter celotne javnosti (BBC 2008c).

Kar zadeva zagotavljanje transparentnosti financiranja, je to organizirano v skladu z določili Evropske unije. V skladu z evropsko direktivo o transparentnosti mora korporacija voditi ločene račune za svoje komercialne dejavnosti in za dejavnosti javnega servisa. Viri, pridobljeni s pristojbinami, so lahko uporabljeni samo za financiranje programov javnega servisa. Varuhi javnega interesa so pooblaščen za to, da skrbijo, da je javni denar smotrno porabljen in da izvršni odbor sredstev ne porablja prekomerno.

Tudi komercialne aktivnosti BBC-ja morajo biti v skladu s tremi principi delovanja: izražati morajo iste vrednote in uredniško kakovost kot aktivnosti javnega servisa; transparentnost v delovanju na področju komercialnih aktivnosti in »*arm's length*« ločitev od aktivnosti javnega servisa ter ustrezna cena; komercialni prihodki ne smejo predstavljati grožnje pristojbini (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005c: 1622). Nadalje, vse storitve izvajajo podružnice, ki imajo ločene račune in menedžment; vse transakcije med komercialnimi podružnicami in javnim servisom morajo biti izvedene po pogodbi; podružnice ne smejo prejemati nobenih nepotrebnih komercialnih prednosti iz dejavnosti javnega servisa (BBC 2008č).

BBC je razvil instrumente nadzora z namenom zagotoviti, da komercialne aktivnosti niso v nasprotju s konkurenčno zakonodajo. Smernice za pošteno poslovanje (*Fair Trading Guidelines*) zagotavljajo vpogled v način, kako bodo vse aktivnosti BBC-ja, tako tiste javnega servisa kot komercialne aktivnosti, delovale po načelih svobodne trgovine. Varuhi javnega interesa nadzorujejo, da izvršni odbor deluje v skladu s temi zahtevami prek posebnega odbora – *Public Value and Fair Trading Committee* (BBC 2008d).

RAI ima koncesijo za izvajanje programa javnega servisa, ki je dodeljena s strani države in se obnavlja vsakih 12 let. Kot koncesijski javni servis mora zagotavljati storitve javnega interesa, ki so določene v Pogodbi o storitvi (*Il contratto di servizio*) med državo in RAI. V pogodbi je določeno, katere so prednostne naloge javne televizije: *zagotavljati svobodo, pluralizem, objektivnost, celovitost, nepristranskost in resničnost informacij; ščititi nacionalno in lokalno identiteto; pospeševati družbeno rast in napredek; promovirati kulturo, izobraževanje in italijanski jezik; zagotavljati družbeno uporabne storitve; razširjati prednosti novih tehnologij v skupnosti; zagotavljati uravnotežen in raznolik program, ki bo zagotavljal zadostno stopnjo gledanosti za izvrševanje funkcij javnega servisa in jamčil*

*doseganje kvalitetne ponudbe znotraj različnih zvrsti (1. člen)*³³. Nadzor nad izvrševanjem nalog javnega servisa, predvidenih v Pogodbi o storitvi, vrši ministrstvo, ki vsaki šest mesecev poroča parlamentarni komisiji za nadzor nad radiotelevizijskimi servisi³⁴. Pogodba o storitvi navaja tudi ustanovitev posebne komisije, ki nadzoruje, ali RAI izpolnjuje svoje naloge. Komisijo ustanovi Ministrstvo za komunikacije, sestavljajo pa jo štirje člani: dva člana predlaga RAI, dva pa Nacionalni svet uporabnikov (*Consiglio nazionale degli utenti*). Člani komisije so osebe, znane po svoji neodvisnosti in profesionalnosti. Pri delu komisije sodeluje tudi en predstavnik ministrstva.

Za zagotavljanje transparentnosti financiranja RAI vodi ločene račune, na katerih so vodeni prihodki od pristojbin, in račune, na katerih se vodijo prihodki od komercialnih aktivnosti. V ta namen je z dekretom Ministrstva za komunikacije ustanovljena komisija, sestavljena iz predstavnikov Ministrstva za komunikacije, Ministrstva za ekonomijo in finance ter predstavnikov RAI, ki določa splošne kriterije in načine za uresničitev vodenja ločenih računov, kot določa Evropska komisija (Pogodba o storitvi, 27. člen). RAI mora vsako leto Ministrstvu za komunikacije in Ministrstvu za ekonomijo in finance poročati o poslovanju.

V internem Etičnem kodeksu RAI zagotavlja načela, po katerih se morajo ravnati vsi uslužbenci in zunanji sodelavci – med njimi je tudi načelo transparentnosti (RAI 2008č).

V primeru RTV Slovenija je skrb za delovanje v interesu javnosti zaupana Programskemu svetu. Zakon v 17. členu pravi, da so v Programski svet imenovane osebe, ki: *»s svojim znanjem, ugledom oziroma dosežki na kulturnem, izobraževalnem ali kateremkoli drugem področju družbenega življenja lahko pripomorejo k dobremu delovanju in krepitvi ugleda javne radiotelevizije, tako v Republiki Sloveniji kot v tujini«* (ZRTVS-1, 17. člen). Zakon navaja tudi, kdo ne more biti imenovan za člana Programskega sveta, in nalaga članom, da delujejo neodvisno in nepristransko ter uresničujejo zgolj interese RTV Slovenija kot javne radiotelevizije.

³³ Il contratto di servizio (2003). Dostopno na <http://www.rai.it/Contents/portale/10200/ContrattoDiServizio.pdf> (15. marec 2008).

³⁴ Programe RAI spremlja center za monitoring (Centro di ascolto), prek katerega RAI spremlja mnenja javnosti o svojih programih. Te ugotovitve upošteva tudi komisija (Pogodba o storitvi, 2.člen).

Poslovanje RTV Slovenija je javno v vseh zadevah. Vsako leto se na spletnih straneh RTV Slovenija ter v Uradnem listu objavi letno poročilo, ki mora vsebovati tudi razčlemba stroškov produkcije programov po posameznih programskih sklopih oziroma vsebinah. Vlada Republike Slovenije in organi upravljanja morajo letno poročilo prejeti z obrazložitvijo. Prav tako se javno objavljajo tudi sklepi in stališča Nadzornega sveta ter stališča Programskega odbora za narodnostni program, ki se nanašajo na problematiko narodnostnega programa. Seje Programskega sveta so javne, razen v primerih, kadar gre za obravnavo poslovnih skrivnosti, ali kadar gre za razloge, ki jih za zaprtje seje pred javnostjo določata zakon ali statut. Posamezen akt ali pogodba se razglasi za tajno le z vednostjo Nadzornega sveta (Statut RTV Slovenija, 83. člen)

Zakon predvideva, da Programski svet obravnava predloge poslušalcev in gledalcev ter se do njih opredeli. V Statutu RTV Slovenija je predviden tudi varuh pravic gledalcev in poslušalcev, ki ga imenuje generalni direktor, pravilnik o delovanju inštituta varuha pa sprejema Programski svet. Funkcija varuha je neodvisna od Programskega sveta in poslovnega vodstva. Kandidati morajo razen izobrazbe imeti deset let delovnih izkušenj na področju medijev ter v javnosti priznan osebni in profesionalni ugled.

Tudi finančno poslovanje RTV Slovenija je javno. Zagotoviti je treba, da je poslovanje v tržnih dejavnostih organizirano ločeno od javne službe. Prispevek za programe RTV Slovenija, sredstva iz državnega proračuna ter druga javna sredstva in prihodke iz naslova opravljanja javne službe je mogoče porabiti le za opravljanje javne službe, prihodke iz naslova tržnih dejavnosti pa za sofinanciranje javne službe, nagrajevanje ali ohranjanje in širitev tržnih dejavnosti, na področjih, ki jih določa zakon.

5. RAZPRAVA

Razprava o nadzoru nad delovanjem javnega servisa je dejansko razprava o zagotavljanju neodvisnosti javnega servisa. Tisti, ki ima nadzor nad delovanjem medija, ki po definiciji obstaja zato, da služi interesom državljanov, mora v svojem delovanju izhajati iz istih načel, kot so tista, ki bi naj vodila delovanje javnega servisa: načelo pluralizma, nepristranskosti, neodvisnosti in javnega interesa. Če ta načela niso prisotna pri odgovornih za nadzor, potem je javni servis pod vplivom takšnih ali drugačnih parcialnih oziroma zasebnih interesov, ki se ne skladajo z njegovim osnovnim namenom – služiti javnemu interesu.

V analizi treh sistemov sem skušala na štirih ključnih značilnostih modela neodvisnega javnega servisa pokazati, na kak način je organiziran javni servis v treh državah, ki sem jih obravnavala. Iz primerjave je razvidno, da gre za tri zelo različne sisteme, ki sledijo vsaki svoji organizacijski logiki in se pri tem bolj ali manj približujejo predpostavkam zastavljenega modela. Kljub temu ima vsak od obravnavanih javnih servisov značilnosti, ki so plod specifičnih razmer in politične kulture, znotraj katere deluje, zato je v določeni meri potrebno na posamezne karakteristike gledati v tej luči.

V nalogi sem tako pri modelu kot primerjavi izhajala iz dveh hipotez, ki sem jih postavila v uvodu, in sicer:

- 1. Organizacija javnega servisa na način, ki zagotavlja njegovo neodvisnost od interesov politike in trga, je ključna, da lahko javni servis deluje v interesu javnosti.*
- 2. Neodvisnost javnega servisa najbolje zagotavlja financiranje prek pristojbin, saj to pomeni, da mora javna RTV delovati v interesu javnosti, ki jo tudi plačuje.*

Kot je razvidno iz primerjave, se predpostavkam modela v največji meri približa BBC. Z načinom organizacije BBC-ja je zagotovljena neodvisnost od političnih pritiskov, zagotovljena je ekonomska neodvisnost, saj se BBC financira izključno iz pristojbin, poleg tega pa omogoča zastopnost javnosti prek odborov poslušalcev ter deluje po principu transparentnosti in odgovornosti. BBC velja za neodvisno korporacijo, v njegovo delovanje pa se politika ne vmešava. Javni servis je javnosti vseeno odgovoren prek parlamenta, ki mu vsako leto poroča o svojem delovanju. BBC je strogo reguliran, pristojnosti različnih organov pa so jasno določene. V razpravi pred obnovitvijo listine leta 2006 je bil podan predlog, da bi se odločanje o višini prispevka preneslo z vlade na neodvisno telo. V tem primer bi to

pomenilo dokončno neodvisnost BBC-ja (glej Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost 2005c: 1620). Sistem financiranja BBC-ja kritizirajo številne komercialne postaje, vendar pa zaenkrat ni videti, da bi se v bližnji prihodnosti bistveno spremenil.

Iz analize strukture in delovanja RAI je mogoče opaziti, da italijanski javni servis v marsičem odstopa od načel teoretičnega modela, prav tako pa je pri nekaterih značilnostih tudi v neskladju z načeli, ki jih na področju radiotelevizije zagovarja Evropska unija. Značilnost italijanskega televizijskega prostora je močna vpletenost politike v delovanje medijev, kar velja že od nekdaj. RAI torej ne deluje po načelu neodvisnosti od političnih pritiskov, saj so politično voljeni predstavniki imenovani v upravni odbor, ki je najvišji organ upravljanja RAI. Kljub financiranju prek pristojbin, višina le-te ostaja najnižja v Evropi in ne zagotavlja zadostnega vira, ki bi omogočal normalno delovanje, zato velik del (več kot polovica) prihodkov prihaja iz komercialnih virov. Zaradi specifičnega medijskega okolja, kjer vlada med RAI in korporacijo Mediaset močan duopol, je javni servis izrazito tržno naravnani. Zastopanost javnosti v ključnih organih upravljanja ni zagotovljena, nekaj pristojnosti pri nadzoru nad delovanjem RAI pa ima neodvisno regulatorno telo (AGCOM), a so te pristojnosti manjšega pomena – ključni nadzor vrši parlament, predvsem komisija za nadzor nad radiotelevizijo. Zavezanost k transparentnosti je izražena v Etičnem kodeksu zaposlenih na RAI, javni servis pa o svojem delovanju poroča parlamentu in objavlja letno poročilo. Enako velja tudi za transparentnost financiranja, kjer morajo biti vodeni ločeni računi, o poslovanju pa RAI poroča Ministrstvu za komunikacije ter Ministrstvu za ekonomijo in finance.

Javni servis v Sloveniji je pogosto bil in je še vedno predmet razprav. Trenutno veljaven Zakon o RTV, ki ureja status, organizacijo in naloge javnega servisa, je bil predmet številnih kritik doma in v tujini. Posebej sporna sta način in sestava Programskega in Nadzornega sveta, ki zaradi načina imenovanja omogočata politizacijo javnega servisa, ter pristojnosti generalnega direktorja, ki pokrivajo (pre)več področij. RTV Slovenija pri zahtevah po finančni in politični neodvisnosti odstopa od modela, saj zakonodaja omogoča vpliv politike na javno radiotelevizijo, po drugi strani pa se večja odstotek komercialnih prihodkov, kar lahko vpliva na kakovost programa, ki bi se zaradi tržnih pritiskov moral komercializirati. V skladu z modelom je zagotovljena zastopanost javnosti v Programskem svetu, vendar se pojavlja vprašanje ustreznosti imenovanja teh predstavnikov – člane mora potrditi Državni zbor z večino glasov vseh poslancev, kar omogoča izbor politično ustreznih kandidatov.

Transparentnost financiranja in delovanja sta zagotovljena v skladu z modelom – delovanje javnega servisa je javno, o svojem delovanju poroča parlamentu in vladi, objavlja pa tudi poročilo o delovanju, ki je dostopno vsem. Za financiranje iz komercialnih sredstev so vodeni ločeni računi, kar ustreza smernicam Evropske unije. Statut RTV Slovenija predvideva tudi ustanovitev varuha pravic gledalcev in poslušalcev, kar je pozitivna novost, ker bo na ta način omogočeno, da predlogi in pripombe gledalcev in poslušalcev postanejo bolj resno obravnavani.

Na osnovi opisanih značilnosti treh sistemov lahko potrdim hipotezo, da je za neodvisnost javnega servisa ključna oblika organizacije, ki zagotavlja neodvisnost od političnih in ekonomskih pritiskov. Možnost vpliva politike je izražena v strukturi organov, ki jo lahko analiziram, velik vpliv pri dejanski neodvisnosti javnega servisa pa ima tudi politična kultura, ki je v nalogi nisem merila – prav ta dimenzija pa pomembno vpliva na funkcionalnost določenega sistema v neki družbi. Tudi drugo hipotezo, ki zagovarja financiranje prek pristojbin, lahko potrdim na osnovi primerjave. Večina sistemov v Evropi ima obliko mešanega sistema financiranja. Med sistemi, ki sem jih analizirala, se javni servis BBC-ja financira v celoti iz pristojbine, RAI in RTV Slovenija pa imata mešan sistem, v katerem delež oglaševalskih prihodkov raste. Zadeva se mi zdi kritična predvsem v primeru RAI, ki deluje izrazito tržno naravnano, vendar je po eni strani v to tudi prisiljen, saj višina pristojbine ne zadostuje za normalno delovanje. Tudi v primeru RTV Slovenija se pojavlja vedno večji delež prihodkov iz naslova oglaševanja, ki odstopa od evropskega povprečja. Zaradi načina financiranja lahko sklepam, da sta oba, RAI in RTV Slovenija, bolj občutljiva za tržne pritiske, kar vpliva na program in posledično tudi na neodvisnost. Če javni servis ne izpolnjuje svojih nalog, potem se v odnosu do javnosti ne obnaša odgovorno – in ključna naloga je delovati v interesu javnosti, tudi z zagotavljanjem kvalitetnega in raznolikega programa, ki ga s komercializacijo vsebin javni servis ne dosega.

6. ZAKLJUČEK

Neodvisni mediji in predvsem javni servis so pomemben faktor v demokratizaciji družbe, hkrati pa za svoj obstoj potrebujejo razmere, v katerih bodo lahko nemoteno delovali. Javna radiotelevizija je deležna posebne pozornosti tudi na nivoju evropske politike, tako zaradi pomena, ki ga ima za demokratični proces, kot tudi zaradi kulturne vrednosti, saj je javni servis v obliki, kot ga pozna večina držav, produkt evropske kulturne tradicije.

Kot cilj diplomske naloge sem si zastavila pokazati, na kak način je v različnih državah zagotovljen nadzor nad delovanjem javnega servisa. S pomočjo modela neodvisnega javnega servisa sem primerjala značilnosti javnih servisov Velike Britanije, Italije in Slovenije. Z analizo zakonodaje, organizacijske strukture, načina financiranja in načeli delovanja sem skušala pokazati, kdo dejansko nadzoruje javni servis v obravnavanih državah. Primerjava je pokazala, da se trije sistemi med seboj precej razlikujejo v načinih zagotavljanja neodvisnosti, transparentnosti in odgovornosti.

Čeprav ne moremo govoriti o popolnoma neodvisnem javnem servisu, se nekateri temu idealu približajo bolj kot drugi. Pri tem ob formalni strukturi veliko vlogo igra tudi neformalna, tj. politična in demokratična kultura, ki sta v zavesti javnosti in politike ter priznavata javnemu servisu pomembno vlogo v družbi.

Moj namen ni bil ugotavljati, kateri servis je bolj neodvisen, ampak zgolj pokazati značilnosti in odklone od teoretičnega modela. V značilnostih obravnavanih javnih servisov se zrcalijo posebnosti medijskega in družbeno-političnega okolja, v katerem delujejo, ter specifične zgodovinske okoliščine, v katerih so nastajali, brez upoštevanja teh kompleksnih pojmov, pa ne moremo soditi o dejanski neodvisnosti in uspešnosti javnega servisa pri izpolnjevanju javnih interesov.

Javni servis je po definiciji servis, ki deluje za javnost, v javnem interesu in je javnosti tudi odgovoren. Namen primerjave značilnosti je bil pokazati, kako različne okoliščine nudijo pogoje za razvoj različnih tipov regulacije, notranje organizacije in financiranja. Mehanizmi, ki v določenem sistemu delujejo odlično, se lahko v drugem izkažejo za popolno nasprotje, zato o načinih specifične organizacije javnega servisa ne gre soditi normativno in brez upoštevanja realnih okoliščin, v katerih deluje.

Napredki v tehnologiji ter nove oblike in možnosti komuniciranja postavljajo pod vprašaj pomen in potrebo po javnih servisih, nasprotniki javnega servisa pa se trudijo javni servis marginalizirati z argumenti, da v digitalnem okolju, ki ponuja množico programov, dejansko ni potrebe po splošnem javnem servisu. Ali imajo javni servisi, kot jih poznamo danes, prihodnost, bo pokazal čas. Tako kot je v času nastanka javne radiotelevizije tehnologija igrala pomembno vlogo pri določanju potreb po javnem servisu, jo igra tudi v času digitalnega izobilja. Javnih medijev ne določa njihov status javne ustanove in lastništvo, ampak njihova zavezanost javnosti in delovanje v javnem interesu. Javni servisi bodo zato morali prilagoditi svoje poslanstvo novemu tehnološkemu obdobju, pri tem pa obdržati zavezanost k zagotavljanju raznolikosti, kvalitete in pluralizma vsebin, z namenom ohraniti svojo bistveno funkcijo – delovati v interesu državljanov in hkrati biti gonilna sila napredka in demokratizacije v komuniciranju.

7. VIRI

- Bašić Hrvatin, Sandra (2002): *Državni ali javni servis?* Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Bašić Hrvatin, Sandra (2005): Javna radiotelevizija za vse! V Slavko Splichal in Ivan Hvala (ur.): *Za javno radiotelevizijo: zbornik razprav*, 104–107. Ljubljana: Društvo Občanski forum.
- Bašić Hrvatin, Sandra in Brankica Petković (2007): *In temu pravite medijski trg? Vloga države v medijskem sektorju v Sloveniji*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- BBC (2008a): *Why the BBC Trust*. Dostopno na http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/why_the_bbc_trust/index.html (10. februar 2008).
- BBC (2008b): *About the Trust*. Dostopno na http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/audience_councils/index.html (10. februar 2008).
- BBC (2008c): *The BBC Trust's Audience Engagement Protocol*. Dostopno na http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/protocols/e1_audience_engagement.txt (10. februar 2008).
- BBC (2008č): *The BBC's Fair Trading Guidelines*. Dostopno na http://www.bbc.co.uk/info/policies/commercial_guides/text/fairtrading_guidelines_0707.html (10. februar 2008).
- BBC (2008d): *About the BBC*. Dostopno na http://www.bbc.co.uk/info/policies/commercial_guides/ (10. februar 2008).
- Brants, Kees (2003): Auditing public broadcasting performance: It's theory and practice. *The public* 10(3), 5–11.
- Briggs, Asa in Peter Burke (2005): *Socialna zgodovina medijev. Od Gutenberga do interneta*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Collins, Richard in Cristina Murrone (1996): *New media, new policies. Media and communications strategies for the future*. Cambridge: Polity press.
- Collins, Richard in James Purnell (1996): The future of the BBC. *The public* 3(2), 71–80.
- Coppens, Thomas in Frieda Saeys (2006): Enforcing Performance: new approaches to govern public service broadcasting. *Media, Culture & Society* 28(2), 261–275.

- Curran, James in Jean Seaton (1985): *Power without responsibility. The press and broadcasting in Britain*. London, New York: Methuen & Co. Ltd.
- Doyle, Gillian in Douglas V. Wick (2005): The Communications Act 2003: A New Regulatory Framework in the UK. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies* (11), 75–94.
- European Broadcasting Union (1998): *The public service broadcasting remit: today and tomorrow*. Dostopno na http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_public_service_tcm6-4364.pdf (10.februar 2008).
- European Broadcasting Union (2000): *EBU Comments on draft directive on Financial Transparency*. Dostopno na http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_financial_transparency_tcm6-4337.pdf (15. marec 2008).
- European Broadcasting Union (2002): *Comments on the Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04)*. Dostopno na http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_comments_state_aid_rules_tcm6-4395.pdf (15. marec 2008).
- Evropska Komisija (2000): *Commission Directive 2000/52/EC*. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=2000&nu_doc=52 (10. februar 2008).
- Evropska komisija (2001): *Commission communication on the application of state aid rules to public service broadcasting (2001/ C 32)*. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l26099.htm> (15. marec 2008).
- Evropska komisija (2004): *Commission Decision of 15 October 2003 on the measures implemented by Italy for RAI SpA (2004/339/EC)*. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:119:0001:0025:EN:PDF> (15. marec 2008).
- Evropski parlament (2003): *European Parliament resolution on the risks of violation, in the EU and especially in Italy of freedom of expression and information (Article 11(2) of the Charter of Fundamental Rights) (2003/2237)*. Dostopno na

<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20040330/527819en.pdf>
(15. marec 2008).

- Gardini, Gianluca (2005): *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*. Milano: Mondadori.
- Hallin, Daniel C. in Paolo Mancini (2004): *Comparing media systems. Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hibberd, Matthew (2001): The reform of public service broadcasting in Italy. *Media, Culture & Society* 23(2), 322–252.
- Hoffman-Riem, Wolfgang (1996): *Regulating media. The licensing and supervision of broadcasting in six countries*. New York, London: The Guilford press.
- Holtz-Bacha, Christina (2005): The EU, the member states and the future of Public Service Broadcasting. *Doxa* (3), 231–237.
- Humphreys, Peter (1996): *Mass media and media policy in Western Europe*. Manchester, New York: Manchester University Press.
- Informacijski urad Sveta Evrope (2005). *Dokumenti Sveta Evrope o zagotavljanju neodvisnosti javne radiotelevizije*. Ljubljana: Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope.
- Jakubowitz, Karol (2003): Endgame? Contracts, Audits, and the future of Public Service Broadcasting. *The Public* 3(10), 45–62.
- Keane, John (1992): *Mediji in demokracija*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- *La legge Gasparri* (2004). Rim. Dostopno na <http://www.rai.it/Contents/portale/10200/LeggeGasparri.pdf> (15. marec 2008).
- Padovani, Cinzia in Michael Tracey (2003): Report on the conditions of Public Service Broadcasting. *Television & Media* (4), 131–153.
- Petković, Brankica, ur. (2006): *Poročilo o spremljanju RTV Slovenija po sprejetju novega zakona (1.del)*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- RAI (2008a): *Il canone*. Dostopno na <http://www.abbonamenti.rai.it/Ordinari/canone.asp> (15. marec 2008).
- RAI (2008b): *Annual report 2006*. Dostopno na <http://www.bilancio2006.rai.it/uk/bilancio/cons02.htm> (15. marec 2008).
- RAI (2008c): *Il Contratto di Servizio*. Dostopno na <http://www.rai.it/Contents/portale/10200/ContrattoDiServizio.pdf> (15. marec 2008).

- RAI (2008č): *Codice etico*. Dostopno na http://www.rai.it/Contents/portale/10400/codice_etico.pdf (15. marec 2008).
- RAI (2008d): *Lo statuto della nuova RAI Radiotelevisione Italiana S.p.a.* Dostopno na <http://www.rai.it/Contents/portale/10200/StatutoRAI.pdf> (15. marec 2008).
- *Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting (1999/C 30/ 01)* (1999). Bruselj. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:030:0001:0001:EN:PDF> (10. februar 2008).
- Rumphorst, Werner (1999): *Model public service broadcasting law and aspects of regulating commercial broadcasting*. Geneva: International telecommunications union. UNESCO.
- Rumphorst, Werner (2006): *The requirements for the Independence of Public Service Television*. Dostopno na www.mtv.hu/ebu/d/Werner%20Rumphorst%20EBU-MTV-Conf.doc (10. februar 2008).
- Sheets, Penelope (2005): *New Editorial Guidelines, other changes at the BBC*. Dostopno na <http://www.silha.umn.edu/Summer%202005%20Bulletin/New%20Editorial%20Guidelines%20at%20BBC.pdf> (10. februar 2008).
- Splichal, Slavko (1992): *Izgubljene utopije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče d.o.o.
- Splichal, Slavko (2005): Javnih medijev ni brez civilne družbe. V Slavko Splichal in Ivan Hvala (ur.): *Za javno televizijo Slovenije. Zbornik razprav*, 12–18. Ljubljana: Društvo občanski forum.
- Splichal, Slavko (2005): *Kultura javnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Splichal, Slavko in Ivan Hvala, ur. (2005): *Za javno televizijo Slovenije. Zbornik razprav*. Ljubljana: Društvo občanski forum.
- *Statut javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija* (2006). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 106. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006106&stevilka=4559> (15. marec 2008).
- Svet Evrope (1994): *4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy*. Dostopno na [http://www.humanrights.coe.int/media/documents/dh-mm/MinisterialConferences\(E\).doc](http://www.humanrights.coe.int/media/documents/dh-mm/MinisterialConferences(E).doc) (15. marec 2008).

- Svet Evrope (1994): *Recommendation no. R (94) 13 Of the committee of ministers to member states on measures to promote media transparency*. Dostopno na [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/CM/Rec\(1994\)013&ExpMem_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/CM/Rec(1994)013&ExpMem_en.asp#TopOfPage) (10. februar 2008).
- Svet Evrope (2006): *Draft Recommendation on the remit of the public service media in the information society*. Dostopno na [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/1_intergovernmental_co-operation/mc-s-psb/MC-S-PSB\(2006\)006_en.asp](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/1_intergovernmental_co-operation/mc-s-psb/MC-S-PSB(2006)006_en.asp) (15. marec 2008).
- Svet Evrope (2007): *Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society*. Dostopno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759> (10. februar 2008).
- Šlenc, Sergij (2006): *Veliki italijansko-slovenski slovar*. Ljubljana: DZS.
- *Television across Europe: regulation, policy and independence* (2005a). Summary. Budapest, New York: Open Society Institute. EU monitoring and advocacy program.
- *Television across Europe: regulation, policy and independence* (2005b). Volume 2. Budapest, New York: Open Society Institute. EU monitoring and advocacy program.
- *Television across Europe: regulation, policy and independence* (2005c). Volume 3. Budapest, New York: Open Society Institute. EU monitoring and advocacy program.
- *The Royal Charter* (2006). London.
- Dostopno na http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/charter_agreement/royalchartersealed_sept06.txt (10. februar 2008).
- *The Treaty of Amsterdam - Protocol on the system of public broadcasting in the member states* (1997). Dostopno na <http://www.eurotreaties.com/amsterdamprotocols.pdf> (15. marec 2008).
- UNESCO (2008): *Public Service Broadcasting*. Dostopno na http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=1525&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (15. marec 2008).
- *Zakon o medijih (uradno prečiščeno besedilo)*(2006). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 110. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006110&stevilka=4666> (15. marec 2008).

- *Zakon o Radioteleviziji Slovenija* (2005). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 96. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200596&stevilka=4191> (15. marec 2008).
- Zatler, Simona (2005): Zakaj (neodvisni) javni servis? V Slavko Splichal in Ivan Hvala (ur.): *Za javno radiotelevizijo: zbornik razprav*, 19–25. Ljubljana: Društvo Občanski forum.