

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vojko Stopar

Uresničevanje javnega interesa v programih javnih RTV

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vojko Stopar

Mentor: izr. prof. dr. Marko Milosavljević

Somentorica: izr. prof. dr. Sandra Bašić Hrvatinić

Uresničevanje javnega interesa v programih javnih RTV

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

Zahvala

Zahvaljujem se mentorju, dr. Marku Milosavljeviću, in somentorici, dr. Sandri Bašić Hrvatin, za pomoč in spodbude pri nastajanju magistrskega dela.

Hvala tudi Klavdiji Tratnik in Boštjanu Kerčmarju, pa seveda Marjeti in Davidu.

Uresničevanje javnega interesa v programih javnih RTV

Na začetku 21. stoletja se je vprašanje obstoja javnih RTV servisov pojavilo kot splošno evropsko vprašanje, zlasti v povezavi s procesi digitalizacije in konvergence medijev.

Zato je osnovni namen magistrskega dela ugotoviti možne načine uresničevanja javnega interesa na področju radijskih in televizijskih medijev glede na socialne, kulturne, politične, ekonomske, tehnološke in demografske spremembe.

Osrednja pozornost je namenjena razmerju med javnimi in komercialnimi radijskimi in televizijskimi programi z vidika uresničevanja javnega interesa oziroma opravljanja javne službe. V zvezi s tem je tudi vprašanje smotrnosti ohranjanja dualnega sistema, predvsem pa vprašanje, ali je še potrebno vzdrževati javni RTV servis kot javno službo.

Prvi vsebinski del magistrskega dela je namenjen opredelitvi javnega interesa, razlikovanju privatnega in javnega interesa, nacionalnega in državnega interesa, razmerju med globalnim, nacionalnim in lokalnim javnim interesom, opredelitvi kolektivnih dobrin, javne službe, razmerju med javnim, civilnim in državnim na področju medijske politike.

Interes postane javen, če se je izoblikoval v javni sferi in presega parcialne interese oziroma je nekakšen kompromis med individualnimi interesi. Vedno nosi v sebi imperativno kategorijo realnega obnašanja in je hkrati z državno regulativo priznana pravica.

V drugem vsebinskem delu so tako opredeljeni pojmi aplicirani na področje radijskih in televizijskih medijev, javnih RTV servisov, komercialnih TV medijev, programskih vsebin, lastninske in vsebinske pluralizacije. Magistrsko delo ugotavlja, da je konvergenca programov javnih in komercialnih ponudnikov nesporna, da pa vendarle obstajajo razlike, predvsem v obsegu vsebin v javnem interesu. Legitimnost javne RTV tako dobivajo predvsem z lastno produkcijo čim večjega obsega programskih vsebin, ki so vezane na kulturno identiteto, socialne, ekonomske in politične vrednote nacionalnih držav, ki morajo imeti ustrezno mesto v programski shemi oziroma morajo biti predvajane v najbolj gledanih terminih.

Tretji del je primerjalna analiza regulacije programskih vsebin v javnem interesu v treh zakonih o Radioteleviziji Slovenija in analiza regulacije programskih vsebin slovenskih komercialnih televizij ter sistema podpore programskim vsebinam v javnem interesu, še posebno v zvezi s produkcijo avdiovizualnih del.

Ugotovitve potrjujejo splošno evropsko tendenco približevanja programov javnih in zasebnih ponudnikov.

V četrtem vsebinskem delu je obdelana regulacija javnih in zasebnih RTV medijev, upravljanje javnih RTV servisov z vidika uresničevanja javnega interesa in nakazana je perspektiva javnih RTV servisov. Sklepna ugotovitev magistrskega dela je, da je za zagotavljanje programskih vsebin v javnem interesu še vedno optimalna statusna oblika enovit javni RTV servis oziroma glede na nove tehnologije in platforme ustreznejše javni medijski servis.

Ključne besede: javni interes, javna RTV, programske vsebine, digitalizacija, avdiovizualno delo

Realization of public interest in the programs of public service broadcasters.

At the beginning of the 21st century the question of the existence of public service broadcasters emerged as a general European question, particularly in relation to the processes of digitization and convergence of the media. Therefore the primary purpose of the master's thesis is to identify the possible ways of realization of public interest in the field of radio and television media in relation to social, cultural, political, economic, technological and demographic changes.

The focus is on the relationship between public and commercial radio and television programs in terms of achieving the public interest or performing the public service. The question of advisability of maintaining a dual system arises as well, mainly whether it is still necessary to maintain public service broadcasting as a public service.

The first substantial part of the master's thesis is dedicated to the definition of the public interest, the distinction between private and public interest and between national and state interest, the relationship between global, national and local public interest, definition of the collective goods, public services, and the relationship between public, civil and state within the field of media policy. The interest becomes public if it is formed in the public sphere and transcends partial interests, or is a kind of compromise between individual interests. It always contains an imperative category of real behaviour, and at the same time it is a right recognized by state regulations.

In the second substantial part previously defined terms are applied to the area of radio and television media, public service broadcasters, commercial TV media, broadcasting, proprietary and content pluralization. The master's thesis establishes that the convergence of the programs of public and commercial providers is undisputable, but nevertheless the differences still remain, mainly in the amount of the content of public interest. The legitimacy of public broadcasting arises mainly from its own production of the greatest possible quantity of program content tied to cultural identity, social, economic and political values of nation states, that must be appropriately situated within the programme scheme or they must be broadcasted in prime-time.

The third substantial part of the thesis consists of the comparative analysis of the regulation of programme contents in the public interest in three laws on RTV Slovenia and an analysis of the regulation of commercial television broadcasting from the prospective of fulfilment of public interest, particularly in relation to the production of audiovisual works. The findings confirm the general European tendency of convergence of programs of public and private service providers.

In the fourth substantial part of the master's thesis the regulation of public and private broadcasting media, the management of public service broadcasters in terms of meeting the public interest and the implied perspective of public service broadcasters are discussed. The conclusion reached in the master's thesis is that the optimal legal form which assures the delivery of the program content of public interest remains the unified public service broadcasting, or, considering new technologies and platforms, an appropriate public media service would be more adequate.

Keywords: public interest, public broadcaster, program content, digitization, audiovisual work

KAZALO

1 UVOD	8
2 TEORETSKA IZHODIŠČA IN METODE	12
2.1 Opredelitev pojma in omejitve.....	12
2.2 Cilji naloge	13
2.3 Raziskovalna vprašanja.....	14
2.4 Metodološki okvir.....	15
3 OPREDELITEV JAVNEGA INTERESA	16
3.1 Javnost in javni interes	16
3.1.1 Javni interes kot pričakovanje/aspiracija družbenih skupin (publik)	18
3.1.2 Javni interes kot nasprotje privatnega interesa	21
3.1.3 Javni interes in javna sfera	22
3.2 Nacionalni in javni interes	24
3.3 Javni interes na nacionalni – državni in lokalni ravni	27
3.4 Javni interes in javno dobro	28
3.5 Javni interes in javna služba	30
3.6 Javni interes in civilna družba.....	32
3.7 Javni interes in medijska politika.....	35
4 JAVNI INTERES, RADIJSKI IN TELEVIZIJSKI MEDIJI	38
4.1 Javni interes in regulacija medijev	38
4.2 Javni interes in poslanstvo javnih RTV servisov.....	42
4.3 Javni interes in komercialni RTV mediji.....	48
4.4 Javni RTV servisi kot javne službe in javno dobro	50
4.5 Javni RTV servisi, pluralizem in različnost	52
4.6 Upravljanje javnih RTV servisov z vidika javnega interesa	54
4.7 Javni interes in izvirna avdiovizualna produkcija	57
5 JAVNI INTERES IN SLOVENSKA MEDIJSKA KRAJINA	58
5.1 Javni interes in Radiotelevizija Slovenija	58
5.1.1 Javni interes v programskih vsebinah RTV Slovenija	59
5.1.2 Upravljanje Radiotelevizije Slovenija.....	62
5.2 Programska strategija RTV Slovenija	68
5.3 Javni interes in izvirna avdiovizualna produkcija RTVS	71
5.4 Javni interes in komercialni radijski in televizijski programi v RS.....	74
5.5 Podpora programskim vsebinam v javnem interesu.....	77
6 PRIHODNOST JAVNIH RTV IN JAVNI INTERES	79

6.1 Regulacija in avtonomija RTV medijev	79
6.2 Regulacija programskih vsebin komercialnih radijev in televizij	85
6.3 Regulacija programskih vsebin javnih RTV servisov	86
6.4 Javni RTV servisi, poslovna uspešnost in javni interes	88
6.5 Javni RTV servisi ali le programi v javnem interesu	92
7 SKLEP	98
8 LITERATURA	103
PRILOGE	114

KAZALO TABEL IN SLIK

Tabela 3.1: Privatne in kolektivne/javne dobrine	29
Tabela 4.1: Pluralizem in različnost medijev	54
Slika 4.1: Upravljanje javnih RTV	56
Tabela 5.1: Odstotek predvajanih programskih vsebin v lastni produkciji po zvrsteh v letu 2012	71
Tabela 5.2: Odstotek predvajanih programskih vsebin v lastni produkciji po zvrsteh v letu 2013	72
Tabela 5.3: Odstotek predvajanih programskih vsebin v lastni produkciji po zvrsteh v letu 2014	72
Tabela 5.4: Odstotek predvajanih programskih vsebin v lastni produkciji po zvrsteh v letu 2015	73
Tabela 5.5: Deleži evropskih in slovenskih avdiovizualnih del v programih slovenskih televizij	76

1 UVOD

Vprašanje obstoja javnih RTV servisov se je na začetku 21. stoletja pojavilo kot splošno evropsko vprašanje, zlasti v povezavi s procesi digitalizacije in konvergence medijev. V dokumentih evropskih institucij, še posebno Sveta Evrope, se podpora javnim RTV servisom opredeljuje kot ena temeljnih obveznosti vsake evropske države, kar je povezano z ohranjanjem in razvijanjem kulturne raznolikosti in identitete posameznega naroda, kot splošno dobro, ki mora biti dostopno vsem, in kot garant produkcije informativnih, vzgojnih in izobraževalnih vsebin.

Tako je bil na 7. Evropski ministrski konferenci o medijski politiki v Kijevu marca 2005 v Resoluciji št. 2 poudarjen pomen javne službe na področju radijske in televizijske dejavnosti v digitalnem okolju »kot element socialne kohezije, odsev kulturne raznolikosti in bistven dejavnik za pluralno komunikacijo, dostopno vsem« (12. člen).

Priporočilo Sveta Evrope (Council of Europe 2012) o javnih medijskih servisih poudarja ohranjanje neodvisnosti in opozarja na nujen prehod javnih RTV servisov v javne medijske servise, pri čemer morajo »poskrbeti za ustrezno ravnovesje med linearnim oddajanjem in drugimi storitvami, da bodo zadovoljile potrebe občinstva« (5. člen).

Na drugi strani pa se pojavljajo teze o vprašljivosti različnih oblik javnega financiranja javnih RTV z vidika proste podjetniške iniciative, odpravljanja motenj na trgu ipd., pri čemer se pobudniki, predvsem združenja komercialnih RTV, sklicujejo na konkurenčno zakonodajo (Jakubowicz 2007, 8).

V ospredju je predvsem neenakopravnost pri nastopanju na oglaševalskem trgu, pri čemer se komercialni radiji in televizije zavzemajo za čim večje omejevanje programskega časa, ki bi bil javnim medijem na voljo za oglaševanje ali celo za popolno prepoved. Prav tako večinoma nasprotujejo širjenju javnih RTV na nove platforme in tematske specialne programe.

Ob tem se zastavlja vprašanje, ali lahko javni RTV servis brez najširšega spektra programske ponudbe, torej tudi razvedrilnih in športnih vsebin, sploh uresničuje svoje poslanstvo, ali še služi javnemu interesu ali pa zgolj interesu družbenih elit na eni ali interesu marginalnih

družbenih skupin na drugi strani. Za slednje pomeni nizka gledanost svojevrstno getoizacijo, predvsem pa odsotnost iz javnosti (Bašić Hrvatinić 2002, 10).

Univerzalnost programske ponudbe javnih RTV servisov pa nas pripelje do težav pri definiranju poslanstva javnega RTV servisa oziroma do prekrivanja in podvajanja programske ponudbe javnega in komercialnega sektorja.

Zagovorniki javnih RTV se večinoma sklicujejo na javni interes oziroma prispevek k družbeni in h kulturni koheziji, na pestrost in kakovost programskih vsebin, na posebno skrb za družbeno deprivilegirane skupine, etnične in socialne manjšine.

V Poročilu o javnih RTV servisih Odbora za kulturo, znanost in izobraževanje Sveta Evrope (2004, 1) je zapisano, da javni RTV servis »zagotavlja celotni družbi informacije, kulturne, izobraževalne in zabavne vsebine, dviguje socialno, politično in kulturno raven družbenega življenja in spodbuja družbeno kohezijo. Odlikuje ga univerzalni pristop, tako po vsebinah kot načinu obravnave, ponuja programsko pestrost in zadovoljuje interese vseh družbenih skupin«.

Če dodamo še kakovost, stabilen vir financiranja in programsko neodvisnost, smo povzeli večino konstitutivnih elementov, ki jih teoretiki pripisujejo javnemu RTV servisu.

Tako EBU (Evropsko radiodifuzna unija – združenje javnih medijev 2012) kot svoje temeljne vrednote navaja:

- univerzalnost – dostopnost povsod in vsakomur,
- neodvisnost – kredibilna programska produkcija,
- odličnost – delovati integrativno in profesionalno,
- raznolikost – pluralistični pristop,
- odgovornost – odzivnost občinstvu,
- inovativnost – biti gonilna sila inovacij in kreativnosti.

Vendar bi za večino teh vrednot težko rekli, da so povsem v nasprotju s »filozofijo« oziroma programsko in ekonomsko politiko komercialnih oziroma zasebnih radijskih in televizijskih medijev, pomembna razlika je v obsegu vsebin posameznih žanrov in programskih prioritetah. Tako je za komercialne televizije značilen bistveno večji obseg razvedrilnih vsebin, medtem ko so pri javnih RTV servisih še vedno v ospredju informativne in izobraževalne vsebine

(Iosifidis 2007, 63). Verjetno pa bi težko trdili, da prav vsi javni RTV servisi ustrezajo zgornji definiciji. Nekaj elementov je tudi precej težko objektivno merljivih – na primer »odličnost« ali »neodvisnost«.

Tudi javni RTV servisi so odvisni od poslušnosti in gledanosti svojih programov, saj brez občinstva težko zagovarjajo zadovoljevanje javnega interesa. Tako je za BBC značilna visoka gledanost in podpora občinstva, kar ji je uspelo predvsem z relativno neodvisnostjo od vladne politike, predvsem zaradi političnega konsenza o pozitivnem vplivu na družbeno kohezijo programov (Iosifidis 2007, 84), ki dopolnjuje ponudbo komercialnih televizij in predvsem, ker je motor digitalnega razvoja, visokokvalitetne produkcije (Nowak 2014,15). Z izgubo občinstva javni RTV servisi izgubljajo tudi bitko za določen delež oglaševalskih prihodkov, ki jim zakonodaja večine evropskih držav dovoljuje kot vir financiranja.

Prav tako se od javnih RTV servisov zahteva podobna ekonomska učinkovitost in poslovna uspešnost kot pri komercialnih izdajateljih, razlika je le v tem, da naj bi se presežki prihodkov vračali v osnovno dejavnost, torej ustvarjanje programskih vsebin, medtem ko naj bi v komercialnem oziroma privatnem sektorju ti presežki predstavljali dobiček lastnikov. Vendar so znani primeri (Velika Britanija, Channel 4 in ITV), ko se tudi od komercialnega sektorja zahteva, da dobršen delež prihodkov vloga v programsko dejavnost (Donders 2012, 17).

V Sloveniji so vsa prej omenjena vprašanja aktualna ob vsakokratnih (uspešnih ali neuspešnih) poskusih spreminjanja Zakona o Radioteleviziji Slovenija, urejanju statusa programov posebnega pomena po Zakonu o medijih in zahtevah po temeljiti prenovi medijske zakonodaje oziroma sprejemu nacionalne strategije za področje medijev.

Zakona o RTV Slovenija iz leta 2006, ki je »preživel« referendum, in o RTVS, ki je leta 2010 na referendumu propadel, sta odprla številne dileme o razmerjih med javnim in državnim interesom, nacionalnim in lokalnim, o virih in transparentnosti financiranja, odnosu med političnim in družbenim interesom, vrsti in zvrsti programskih vsebin javnega RTV servisa, nadzoru nad poslovanjem in programi javnega zavoda RTV Slovenija.

V času globalne ekonomske krize na eni in prodora novih platform in tehnologij na drugi strani so tradicionalni mediji, predvsem tiskani, občutili močno upadanje komercialnih prihodkov, pa tudi upad branosti (Milosavljević 2012, 7–8) Iz analize, ki jo je pripravilo

Ministrstvo z kulturo (2014), so prihodki slovenskih splošno informativnih tiskanih medijev v obdobju od 2007 do 2012 upadli za 6 odstotkov, naklade in branost pa so upadle v povprečju za 25 odstotkov. Na drugi strani so se prihodki komercialnih televizij v obdobju od 2008 do 2013 v bruto zneskih skoraj podvojili, vendar, kot opozarja Milosavljević (2012, 15), je zaradi popustov realna vrednost oglaševalskega kolača v Sloveniji le okoli 30 odstotkov bruto vrednosti. Oglaševanje na televizijah pa predstavlja kar 65-odstotni delež celotnega oglaševalskega kolača in kljub manjšemu padcu v letu 2008 se vrednost oglaševanja na televizijah stalno povečuje. Gledanost se je sicer tudi nekoliko znižala – najbolj gledanemu programu POP TV za 4 odstotke – vendar ne tako drastično kot Radioteleviziji Slovenija, kjer je prvemu programu televizije (SLO1) gledanost upadla za 17 odstotkov in prihodki od oglaševanja za 35 odstotkov (MK 2014).

Posledično je v tiskanih medijih prihajalo do kriz, deprofesionalizacije novinarskega poklica v smislu zagotavljanja poklicnih standardov, slabšanja socialnega položaja novinarjev in »erozije« zahtevnejših medijskih vsebin (MK 2014). Prišlo je tudi do propadanja medijev na eni in koncentracij medijskega lastništva na drugi strani (Bašić Hrvatinić 2010, Milosavljević 2010).

Vsi ti procesi so vplivali tudi na položaj javnih RTV servisov, ki so se novim razmeram prilagajali s komercializacijo vsebin, z nastopanjem na novih platformah, s tematskimi programi in podobno (Iosifidis 2007, 12–18, Donders 2012, 17–24).

Kljub temu so večinoma še vedno v precej slabšem finančnem položaju, kot so bili pred ekonomsko krizo in tehnološko oziroma digitalno »revolucijo«, tako zaradi manjših učinkov na trgu kot zmanjševanja sredstev, ki jim jih pridobijo na osnovi obveznih prispevkov in/ali sredstev iz državnih proračunov.

Osnovni namen naloge je zato poiskati relevantne razlike med javnim in komercialnim pri produkciji in razširjanju programskih vsebin ter ugotoviti smotrnost ohranjanja dualnega sistema radijskih in televizijskih programov, predvsem pa odgovoriti na vprašanje, ali je še potrebno vzdrževati javni RTV servis kot javno službo, ki edina zagotavlja nacionalni kulturni interes, kulturno raznolikost, ohranja kulturne in jezikovne tradicije ter zlasti v primeru manj številčnih narodov tudi nacionalno identiteto.

Zagovor javnih RTV servisov bi se lahko opiral predvsem na podporo izvirni produkciji kakovostnih informativnih, kulturnih in izobraževalnih programov, programskih vsebin za otroke in mladino, glede televizijskega dela pa tudi na podporo produkciji izvirnih avdiovizualnih del, tako igranih kot dokumentarnih, in povezovanju z domačo avdiovizualno industrijo. V nalogi bom zato na primeru RTVS skušal ugotoviti, koliko je javni RTV servis dejansko usmerjen v zagotavljanje tovrstnih programskih vsebin.

V Sloveniji je bilo največ očitkov na račun »monopolnega« izvajanja javne službe s strani RTV Slovenija slišati ob zakonski utemeljitvi programov posebnega pomena po Zakonu o medijih (Bašić Hrvatinić 2004). Z njihovim delovanjem se je zastavilo vprašanje, ali ni model koncesijske produkcije in razširjanja programskih vsebin, ki ga za lokalne medije uvaja Zakon o medijih, uporaben tudi za nacionalni RTV program. Podobna razmišljanja za nacionalno raven so promovirale tudi nekatere komercialne televizije. Ali torej sploh še potrebujemo javne RTV servise?

Očitno za sedaj v Evropi prevladuje prepričanje, da se lahko na ta način zagotavljajo le »posamezne naloge« iz sklopa javne službe, morda celo vzdržuje koristno »konkurenco« oziroma pluralnost programskih vsebin, nikakor pa ni mogoče na ta način zadovoljiti javnega interesa v celoti in na dovolj kakovosten način. Zato obstajajo različne oblike državnih pomoči tudi komercialnim/privatnim medijem, hkrati pa se ohranjajo nacionalne RTV hiše v »javni lasti« (Donders in Raats 2015, 148–149).

2 TEORETSKA IZHODIŠČA IN METODE

2.1 Opredelitev pojma in omejitve

V zadnjih letih se namesto tradicionalnega poimenovanja »javni RTV servis« v strokovni literaturi in dokumentih, tudi dokumentih EBU, praviloma uporablja pojem »javni medijski servis«, saj se tradicionalnemu radijskemu in televizijskemu oddajanju pridružuje dostopnost na različnih digitalnih platformah. Ker pa se bom v nalogi v precejšnji meri naslanjal na zgodovinsko poimenovanje in starejše dokumente, bom uporabljal pojem »javni RTV servis« zaradi poenotenega (in lažjega) izražanja.

V zadnjem obdobju, ob koncu prejšnjega in začetku 21. stoletja, se pojavljajo tudi novi ponudniki avdiovizualnih programskih vsebin (t. i. »over the top« – programi so na voljo na

internetu, brez posredovanja operaterja), predvsem igranih, v formatu filmov in nadaljevanj, kar bo imelo v bližnji prihodnosti prav gotovo pomemben vpliv tudi na ponudbo ali celo status javnih RTV servisov.

Prav tako se zastavlja vprašanje uvajanja novih digitalnih storitev – tematski kanali, ponudba arhivskih programskih vsebin za ponoven ogled, spletne strani, interaktivnost, mobilna televizija, digitalni radijski programi, informacije na zahtevo, elektronski programski vodič, video igre v ponudbo RTV servisov oziroma v izvajanje njihove javne službe. Teoretiki (Nissen 2006, 27; Bardowel in Lowe 2007, 16–21; Leurdijk 2007, 4–5) so sicer večinoma naklonjeni širjenju ponudbe javnih servisov tudi na nove storitve, prav tako jih pod določenimi pogoji dopušča evropska zakonodaja (Evropska komisija, 2009), vendar po drugi strani narašča tudi pritisk komercialnega sektorja, da bi javne RTV omejili pri širjenju njihovega poslanstva z novo ponudbo.

Glede na to, da se vsa ta vprašanja vendarle šele odpirajo, v zvezi z uresničevanjem javnega interesa pa govorimo predvsem o programskih vsebinah in regulaciji, ki ta interes zagotavlja skozi poslanstvo javne RTV, se bo naloga omejila predvsem na klasične oblike televizijskega »oddajanja«, ne glede na platforme, na katerih so te programske vsebine na voljo.

Za javne RTV bi lahko rekli, da je njihova osnovna naloga delovanje v javnem interesu, način uresničevanja javnega interesa pa določa država skozi regulacijo poslanstva, načina upravljanja in financiranja. Delovanje v javnem interesu pomeni predvsem obvezo univerzalnosti, tako glede dostopa kot pestrosti vsebin, programsko neodvisnost in odgovornost javnosti.

Poslanstvo javne RTV pa je določeno z vsebino, obsegom in načinom izvajanja javne službe.

V nalogi bo tudi večja pozornost namenjena televizijski produkciji, manj pa radiu, glede na to, da so prav televizijski programi v ospredju medijskega diskurza tako v evropskem pravnem okviru kot v okviru strokovno-teoretskih medijskih razprav.

2.2 Cilji naloge

Cilj naloge je ugotoviti možne načine uresničevanja javnega interesa predvsem na področju »klasičnih« radijskih in televizijskih medijev glede na socialne, kulturne, politične, ekonomske, tehnološke in demografske spremembe na začetku 21. stoletja, tudi v soočenju z

novimi medijskimi platformami, ki povezujejo komunikacijsko in informacijsko tehnologijo in omogočajo vsebine na zahtevo, interaktivnost, mobilno televizijo, spletne strani s programskimi vodiči in podobno.

Osrednja pozornost je namenjena razmerju med javnimi in komercialnimi elektronskimi mediji in kriterijem, ki določajo poslanstvo javne RTVS.

Naloga odgovarja tudi na vprašanje o razmerjih med javnim RTV servisom in zasebnimi mediji z vidika uresničevanja javnega interesa oziroma opravljanja javne službe. S tem skuša odgovoriti tudi na razmišljanja in pobude, da bi bilo mogoče zagotoviti opravljanje javne službe na koncesijski način.

Na koncu skuša naloga predvideti možne perspektive razvoja javnega RTV servisa v novem tisočletju glede na omenjene procese in spremembe v treh najpomembnejših dimenzijah javnega interesa na področju medijev – (mednarodno) politični, socialni in ekonomski.

Naloga torej znotraj normativne teorije medijev raziskuje razmerja med družbo in mediji z vidika uresničevanja javnega interesa v času tehnoloških sprememb, ki jih je prinesla digitalizacija. V tem okviru s primerjalno analizo raziskuje spremembe v regulaciji in organizaciji javne RTV, ki se sicer spreminja v javni medijski servis, vendar ohranja svoje poslanstvo glede zagotavljanja programskih vsebin v javnem interesu.

2.3 Raziskovalna vprašanja

Glede na zastavljene cilje magistrske naloge si postavljam naslednji raziskovalni vprašanja:

1. Kako opredeliti javni interes na področju medijske politike glede na družbene in tehnološke spremembe v obdobju digitalizacije?
2. Kako v novem družbenem in tehnološkem okolju opredeliti poslanstvo javnega RTV servisa?

Iz prvega vprašanja izvira še podvprašanje:

- 1.1. Ali je za zagotavljanje programskih vsebin v javnem interesu še vedno optimalna statusna oblika javni RTV servis ?

Iz drugega vprašanja pa izhajata podvprašanja:

2.1. Ali bodo in na kakšen način kakovostne nacionalne informativne, izobraževalne in razvedrilne vsebine kot osnovne prvine poslanstva javnega RTV servisa ohranjale pomen glede na globalizacijske procese na vseh področjih in glede na tehnološke spremembe (predvsem glede na internetno ponudbo)?

2.2. Ali je poslanstvo javnega RTV servisa zagotavljati le programske vsebine, ki jih ne producirajo komercialni ponudniki?

2.4 Metodološki okvir

Magistrska naloga izhaja iz teoretičnih izhodišč oziroma opredelitev javnega interesa, aplikacije na področje medijev in analize programskih vsebin javnih in komercialnih elektronskih medijev na različnih platformah. Uporabljena je metoda kvalitativnega raziskovanja, predvsem kvalitativna analiza primarnih in sekundarnih virov, za katero je »značilen poudarek na opisovanju proučevanih situacij in prizadevanje za razumevanje konteksta, v katerem proučevane situacije potekajo« (Vogrinc 2008, 47). Gradivo je obdelano in analizirano besedno, brez uporabe merskih postopkov, z izjemo kvantitativne predstavitev programov slovenske radiotelevizije.

Omejitve kvalitativne metode so po Silvermanu (2000, 2, 28) predvsem v vplivu avtorjevega vrednostnega sistema na raziskovanje in praviloma v ožjem fokusu raziskovanja v primerjavi s kvantitativnimi metodami. Zato mora kvalitativno raziskovanje izhajati iz utemeljenih teoretičnih predpostavk z vnaprej določenimi omejitvami.

Za izsledke raziskave pa je pomembno, da »čim bolj natančno razložijo proučevani pojav, da so vzročni odnosi ugotovljeni, pojasnjeni in utemeljeni in da imajo vse ugotovitve oporo v zbranih podatkih« (Vogrinc 2008, 155).

Magistrsko delo zato najprej teoretično opredeli koncept javnega interesa, nato pa z analizo primarnih (evropski in slovenski pravni akti, dokumenti RTV Slovenija) in interpretacijo sekundarnih virov (strokovna literatura) aplicira koncept javnega interesa na področje medijev. Spremembe v regulaciji RTVS z vidika javnega interesa so nato ugotovljene z metodo primerjalne analize treh zakonskih aktov. Pri zaključnem delu, ki nakaže perspektivo razvoja javnih RTV v Evropi, je uporabljena analiza sekundarnih virov.

Pri analizi podatkov o konkretnih programskih vsebinah gre za omejitev glede na dostopnost, in sicer na programske vsebine RTV Slovenija.

Po uvodni predstavitvi teme magistrske naloge, določitvi ciljev in raziskovalnih vprašanj ter po teoretskih in metodoloških izhodiščih je tretji del namenjen opredelitvi koncepta javnega interesa na podlagi interpretacije sekundarnih virov. Naloga obravnava pojme javnosti in javnega interesa, nacionalnega in državnega interesa, razmerje med nacionalnim in lokalnim javnim interesom, zagotavljanje javnega dobra na način javne službe, razmerje med javnim interesom in civilno družbo ter uresničevanje javnega interesa skozi medijsko politiko.

V četrtem delu naloge so tako pojmi, opredeljeni s pomočjo analize sekundarnih virov, aplicirani na področje elektronskih medijev, zlasti javnih RTV servisov in komercialnih TV, na uresničevanje javnega interesa preko javnih RTV, pluralizem in različnost medijev.

Peti del je primerjalna analiza regulacije RTV Slovenija v treh zakonih in analiza regulacije programskih vsebin slovenskih komercialnih televizij z vidika uresničevanja javnega interesa, še posebno v zvezi s produkcijo avdiovizualnih del. Dotakne se tudi podpornih ukrepov v zvezi z Radiotelevizijo Slovenija in programi posebnega pomena. Uporabljena je analiza primarnih virov, programskih dokumentov in podatkov o predvajanih vsebinah RTV Slovenija v zadnjih štirih letih.

V šestem delu je obdelana regulacija javnih in zasebnih RTV medijev in nakazana perspektiva javnih RTV servisov. Uporabljena je metoda analize sekundarnih virov (strokovne literature).

3 OPREDELITEV JAVNEGA INTERESA

3.1 Javnost in javni interes

Opredeljevanje pojma »javni RTV servis« prej ali slej pristane pri eklektičnem naštevanju specifičnih programskih vsebin, pogojev delovanja, načinov financiranja, organizacijskih, lastniških in statusnih oblik, načinov nadzora in dostopnosti, kar je posledica različnih interpretacij, kot so javnost, javni interes, javno dobro, javna služba.

Morda izvirajo zadrege iz same sintagme dveh ne povsem enostavno združljivih pojmov, saj, kot pravi Lane (2000, 7), je v pojmu javni interes stalno prisotna napetost med individualno konotacijo pojma »interes« in holistično/kolektivno konotacijo pojma »javen«.

Pri pojmu *interes* je poudarek na individualnem ali skupinskem, medtem ko pri pojmu *javen* najprej pomislimo na bolj splošno, bolj abstraktno entiteto.

Poleg te »pomenske« napetosti med pojmom *javnost* po Splichalu (2005a, 18) med tiste ključne družboslovne pojme, ki jih zaznamuje odsotnost jasne, neprotislovne, nedvoumne in razvidne definicije.

Nasprotno pa daje pri pojmu *interes* Lukšič (2002, 251) dovolj eksaktno in eksplicitno opredelitev – interes je vedno neko zgodovinsko dejstvo, ki se oblikuje v določenem razmerju političnih sil, se prebije do zavesti ljudi in živi toliko močno življenje, kolikor je močna politična podpora njegovi vitalnosti. Interes je:

- interpretativna kategorija realnega obnašanja, lahko pa se rabi na normativen način, za opisovanje želenega obnašanja,
- je korist, ki je bolj ali manj materialne narave,
- je racionalna izbira.

Za bolj pragmatično rabo lahko navedemo nekaj definicij, ki dovolj jasno opredeljujejo pojem javni interes.

Rus sintagmo »javni interes« opredeli kot politično soglasje o tem, da ga neka potreba institucionalizira kot individualno (ali pa kot kolektivno) pravico (2003, 107).

Pečarič (2011, 147–149, 163) navaja, da je javni interes »nekaj, kar po zakonu pripada javnosti, skupnosti na splošno ali od česar ima korist vsa skupnost. Javni interes se nanaša na vse državljane, njegovo varovanje pa je prvenstveno naloženo organom javnega prava«. Koncept javnega interesa lahko opredelimo kot zahtevo po specialnem tipu racionalnosti, namreč nepristranskosti. Država se pri svojem ravnanju sklicuje na javni interes, ki se nanaša na skupni interes javnosti. Tako »splošni interes doživi operacionalizacijo preko javnega«. »Javni interes je nekaj, kar pripada javnosti, skupnosti na splošno in od česar ima korist vsa skupnost.«

Po Trpinu (1998, 74) pa je javni interes kompleksna politična kategorija z močnim normativnim nabojem. Izoblikovanje javnega interesa ni nekaj vnaprej danega, temveč je odvisno od razmerij moči v družbi, od tega, kdo so ključni politični akterji in čigave interese predstavljajo.

Javni interes je torej postavljen predvsem v sfero politike, vsebina *javnega interesa* je vedno rezulta(n)t(a) političnega »boja« oziroma sklepanja kompromisov in koalicij glede na politično moč posameznih sil v nekem zgodovinskem trenutku.

Glede na osrednjo temo naloge, ki je javni interes in javna RTV, bomo bolj podrobno razčlenili predvsem pojem »javnosti«, ki je ključnega pomena v sintagmi »*javna radiotelevizija*«.

Običajno govorimo o treh pomenskih razsežnostih pojma javnost (Pinter 2002, 28–31, Splichal 2005a, 22, Teršek 2005, 43), in sicer javnost kot:

1. specifična *socialna kategorija, družbeni subjekt*,
2. specifična *narava* kake dejavnosti ali prostora, načelo, vrednota,
3. določeno *področje* (javna sfera, javna domena, forum) družbenega življenja, ki s svojo kompleksnostjo presega javnost v pomenu kategorije (akterja) ali narave dejavnosti.

Glede na te tri aspekte bi zato lahko tudi javni interes obravnavali s treh vidikov:

- javni interes kot pričakovanje/aspiracija družbenih skupin (publik),
- javni interes kot nasprotje privatnega interesa,
- javni interes in sfera javnosti.

3.1.1 Javni interes kot pričakovanje/aspiracija družbenih skupin (publik)

Javnost kot specifična socialna kategorija je sestavljena iz več družbenih skupin, med katerimi prihaja do političnega konsenza glede določenih interesov. Kadar je določen interes prepoznan kot interes zadosti velike večine, »je zaščiten s tako trdnostjo, da dobi v zavesti status objekta« (Lukšič 2002, 251), torej vrednote, koristi in se, kot je zapisal Rus (2003, 107), politično institucionalizira kot javni interes.

Ob tem se seveda zastavlja vprašanje, kako je prišlo do »zadosti velike večine« in kdo pravzaprav predstavlja to večino.

Po Splichalu (1994, 7) je klasično ali razsvetljensko razumevanje javnosti kot specifičnega družbenega akterja temeljilo na njenem omejevanju na izobraženo elito – publiko naslovnikov, konzumentov in kritikov umetnosti, ki je nastajala v mestih z razvojem kapitalizma in meščanskega razreda.

Po Habermasu (1989, 178–194) se je z razvojem kapitalizma, trga in predvsem prodorom množičnih medijev ta javnost iz kritične in aktivne družbene kategorije spremenila v pasivno občinstvo, vse številnejše organizirane interesne skupine in politične stranke pa so prevzele razpravo o javnih zadevah. Habermas zatoni buržuazne javne sfere veže predvsem na izginjanje fizičnega prostora javnosti (kavarne, klubi, saloni ...) in prodor elektronskih medijev, kar je rezultiralo v spremembo kritične in aktivne javnosti v pasivno občinstvo.

V sodobnosti pa se, kot ugotavlja Pinter (2002, 31), fizična prisotnost posameznikov zdi »v popolni opreki s predstavo o tem, kdo oziroma kaj je javnost v pomenu socialne kategorije«. Nove tehnologije in množični mediji omogočajo komunikacijo fizično razpršenim posameznikom, »ki jih družijo oziroma povezuje prej tok idej in komunikacijskih dejanj kot pa fizična ali geografska bližina«.

Javnost kot družbena kategorija je torej skupina (ali so skupine) posameznikov v medsebojni komunikaciji, ki jih povezuje skupni interes, ki je po Pinterju »običajno usmerjen k (oziroma proti) delovanju političnih akterjev, še posebej oblasti«, pa tudi ekonomskih akterjev.

Teoretiki opozarjajo, da nosilec »javnega interesa« ni nujno večinska volja neke javnosti, ki je samo regulirana z državo. Nasprotno, »javni interes« je lahko zgolj interes državnega aparata ali celo zgolj določene družbene skupine – elite (intelektualne, kulturne, kapitalske), ki se proglasi za univerzalno javnost, svoje interese pa za javne interese.

B. Lee Artz (2003, 77) navaja, da »javnost ni samo ena, je amorfna, raznolika, je nabor entitet z različnimi, često konfliktnimi interesi, izkušnjami, okusi in zanimanji. Govorimo lahko o več publikah, ki so zapletena mreža etničnih, spolnih, starostnih religioznih, kulturnih in drugih socialnih pogojev in praks. Politiki, ekonomski oglaševalci in mediji pa hočejo posplošeno, monolitno, nerazslojeno javnost«.

Lukšič (2002, 250) zato opozarja, da poleg splošnih obstajajo tudi subjektivni interesi, ki dograjujejo konsenzualno podobo in so zato objektivno podprti tudi institucionalno, obstajajo

robni subjektivni interesi, ki lahko premikajo meje konsenza, so pa tudi subjektivni interesi, ki nimajo politične moči, da bi se objektivizirali.

Kot pravi Lane (2000, 8), je problem javnega interesa v tem, da ga težko ločujemo od drugih agregiranih interesov.

Po Laneu imamo:

1. državne interese, ki so lahko opisni (interpretativni kot pravi Lukšič) ali normativni (po Lukšiču želeni). Državni interesi so torej tako interesi, h katerim države težijo (vrednote), ali pa so to interesi, ki izražajo dejansko stanje države;
2. uradne interese, ki se ne skladajo nujno z državnimi interesi, in neuradne državne interese, ki se izražajo v geopolitičnih namerah;
3. skupinske interese, ki so lahko egoistični ali altruistični, so lahko vsedržavni ali resorni, uradni ali neuradni. Vlade ali resorni organi izvajajo tako uradne kot neuradne interese, ne glede na to, ali so to državni ali zgolj privatni (egoistični).

Vprašljivo je torej, ali so državni ali uradni interesi vedno tudi »javni interesi«.

Rus (2001, 75) razlikuje skupne interese kot interese posameznih socialnih skupin oziroma slojev, na drugi strani pa *splošne interese*, kot interese vseh državljanov oziroma interese, povezane z vzdrževanjem sistemske integritete (državni interes).

Kolaričeva (2000) navaja, da demokratični princip, ki daje javnim avtoritetam legitimiteto, da operacionalizirajo abstraktni splošni interes kot javni interes, kot javne interese legitimizira le interese večine, prezre pa interese manjšine, čeprav volilni glas pripada vsakemu državljanu.

Kolaričeva iz tega sicer izpelje misel, da javne avtoritete (na državni ali lokalni, nacionalni ali nadnacionalni ravni) nimajo monopola nad definiranjem tistih ravnanj in ciljev, ki so v splošnem družbenem interesu, ampak imajo to pravico tudi državljani – namreč da svoje skupne interese postavijo v funkcijo splošnega družbenega interesa.

Vendar mora to transformacijo zopet potrditi javna avtoriteta, če naj bi prišlo do realizacije teh skupnih interesov, ki presegajo kadrovske in materialne vire posamezne skupine.

Na podlagi navedenih definicij in pojmovanj povzemamo, da je javni interes povezan z državnim aparatom kot subjektom in hkrati objektom regulacije interesov različnih družbenih skupin. Državni aparat ima pravico in obveznost, da definira, kateri interesi bodo postali javni, in tudi, da zagotavlja uresničevanje teh interesov kot individualno ali kolektivno pravico.

Sredstva za uveljavljanje javnega interesa pa so javne ali privatne institucije, ki jim javna oblast dodeli pravico (koncesijo) opravljati javno službo.

3.1.2 Javni interes kot nasprotje privatnega interesa

Pojem javnega interesa je največkrat definiran kot nasprotje privatnega interesa in naj bi pomenil splošno in regulirano dostopnost do neke dobrine oziroma neko aktivnost, katere cilj ni zasebna korist temveč korist širše skupnosti, družbe. Privatni interes pa predpostavlja izključno pravico do uživanja določene dobrine oziroma izvajanje dejavnosti z namenom pridobiti zasebno korist. Pri tem Bučar poudarja, da je javni interes primaren in stoji pred interesom posameznika, ker bi bili sicer ogroženi in okrnjeni interesi drugih članov družbe (Bučar 1969, 93).

Ali kot je razliko med javnim in zasebnim opredelil Dewy (1999, 45); posledice človeških dejanj so dveh vrst, tiste, ki zadevajo v samo transakcijo neposredno vključene osebe, in tiste, ki poleg neposredno vpletenih zadevajo tudi druge. K temu je potrebno dodati še Splichalovo (2014, 10) misel, da lahko javnost obstaja le »če so vse družbene transakcije in na to vezane posledice javno vidne«.

Narava javnega je povezana predvsem s pojmi prezentnosti, vidnosti, dostopnosti, obveščenosti, transparentnosti, lahko pa je javno tudi oznaka za specifičen značaj predmeta, kot recimo javni interes, javne osebnosti, javni zavod ... (Pinter 2002, 8). »Javnost je pravzaprav vse, kar je odprto oziroma dostopno ljudem ali skupnosti in ne zgolj posameznikom oziroma zasebnikom.« (Teršek 2005, 47).

V sodobni družbi »javnost družbenih transakcij« zagotavljajo mediji, še posebno elektronski in spletni. Za te medije pa je značilno, da imajo dvojno naravo, ko govorimo o razmerju javno – privatno. V bistvu prinašajo javno življenje v sfero zasebnega ali kot pravi Splichal (2005c, 32): »Z množičnimi mediji je postalo človekovo zasebno življenje v veliki meri javno

(dostopno občinstvom), hkrati pa je mogoče javne zadeve spremljati povsem zunaj javne sfere.« Publiciteta omogoča, da je dogajanje »demokratsko« vidno vsem, zato ustvarja javnost ter preprečuje cenzuro. Prav tako omogoča, da so postopki posameznika vidni proti njegovi volji in tako vdira v njegovo zasebnost. Publiciteta tudi omogoča različne manipulacije, na primer z »disciplinirano vidnostjo«, usmerjeno v doseganje določenega cilja – pri tem pa zabrisuje raznolikost in uvaja prisilni konformizem. Na drugi strani je »promotivna vidnost«, ki promovira specifičnost, različnost, enkratnost. Gre za propagando, odnose z javnostjo in oglaševanje ali pa strategijo promocije osebne privatnosti – na primer preko družbenih mrež (Splichal 2014, 11).

Opozoriti moramo še na neokorporativistični model organske družbe, ki opušča klasično liberalno dihotomijo privatnega in javnega oziroma države in civilne družbe, saj »v nasprotju s pluralizmom, ki gradi na ločevanju med privatno in javno sfero, neokorporativizem sodi, da je delitev v sodobnem svetu izgubila svoj pomen, saj je vse bolj zabrisana in zato nejasna. Neokorporativisti to utemeljujejo z nenehnimi posegi vlad na področje oblikovanja politike interesov, ki so privatna sfera in s tem, da interesne skupine kot predstavniki privatne sfere vse bolj igrajo javno vlogo, delno zato, ker imajo privilegirano mesto pri oblikovanju politik, delno pa zato, ker uživajo delegirano oblast s strani vlade« (Lukšič 2002, 143).

Podobno govori Splichal (2005c, 22) o zanimivi sintezi javnega in zasebnega v civilni družbi: »Med sfero javne oblasti države ter zasebno sfero ekonomije in družine (civilne družbe) se izoblikuje sfera javnosti, v kateri nastopajo zasebniki in razpravljajo o javnih zadevah civilne družbe in države (umetnosti, znanosti, ekonomiji in politiki). Javna sfera skupaj s svojim nasprotjem zasebno sfero oblikuje civilno družbo nasproti državi /.../.«

Javni interes torej izhaja iz družbene transakcije med nosilci različnih zasebnih ali skupinskih, civilnodružbenih ali/in državnih interesov, usmerjenih v splošno družbeno korist, ki poteka na očeh javnosti.

3.1.3 Javni interes in javna sfera

Po Splichalu (2014, 7) je ideja javne sfere uvedena v medijsko analizo z angleškim prevodom dela Jürgena Habermasa *Strukturne spremembe javnosti* (1962, prevod 1989). Habermas s tem pojmom opisuje zgodovinski proces, s katerim se je na prehodu iz predmoderne fevdalne absolutistične vladavine v moderne reprezentativne demokracije javno mnenje, ki je temeljilo

na javno dostopnih informacijah in razpravah, razvilo kot preverjanje in kot izvor legitimitete vlade. Kasneje je, pod vplivom množičnih medijev, javna sfera postala območje medijskih političnih (»public relations«) ali ekonomskih (reklamnih) manipulacij, kritični individuum pa postaja zgolj potrošnik.

Kritična javnost se je torej spremenila v publiko »ne-javno rezonirajočih specialistov in v veliko množico javno recipirajočih potrošnikov« (Habermas 1989, 194). Med državo in družbo je nastala »repolitizirana socialna sfera, ki ne pozna več razločevanja med javnim in zasebnim« (1989, 160).

Prav iz tega Habermasovega pesimizma, in kasnejše dopolnitve s teorijo o obstoju več javnosti, izhaja večina teorij pri opredeljevanju vloge množičnih medijev, ki jo morda najbolje izraža znamenita teza Ien Ang (1991) o razlikovanju občinstva, ki predstavlja publiko, od občinstva, ki predstavlja zgolj medijski trg. Pri tem razume publiko v Habermasovem (1989, 178–194) smislu, torej, da je publika javnost, ki je nosilec javnega mnjenja in ima funkcijo kritike vladajoče oblasti.

Danes velja, da je javna sfera prostor, forum med državo in civilno družbo, kjer se zbirajo enakopravni državljani in razpravljajo o vprašanjih, ki so splošnega družbenega pomena, izmenjujejo informacije, ki zadevajo splošne družbene interese (Teršek 2005, 43; Norris 2010, 3; Splichal 2014, 9).

Po Splichalu (2014, 9) sta javna sfera in javnost neločljivo povezani – kot sistem in njegova komponenta. Bistvena razlika med njima pa je v njunem odnosu do države. Javna sfera je neločljivo povezana z državo, ki je eden od akterjev v javni sferi in hkrati njen zakonski garant, javnost pa se formira bolj ali manj v opoziciji z organizirano močjo države. Javna sfera je komunikacijski okvir, »telo javnosti« in vključuje javnosti kot svoj konstitutivni del.

Država mora za obstoj demokratične javne sfere zagotavljati vsaj tri osnovne pogoje (Norris 2010, 5–8):

- ustavni in pravni okvir, ki ščiti civilne svoboščine (svoboda izražanja, mnjenja, neodvisnost medijev),
- široka javna dostopnost do pluralističnih virov informacij in komunikacij, še zlasti za marginalne družbene skupine in

- enake možnosti za sodelovanje in uveljavitev v civilni družbi, v kateri delujejo številne organizacije in asociacije, ki se svobodno združujejo pri ciljih v skupnem interesu.

Pinter (2005, 9) sicer opozarja, da je pojem javne sfere izrazito teoretska kategorija in pogosto nastopa kot nekakšen idealni in ne le opisni konstrukt, s katerim družboslovna literatura kritično presoja odnose med družbenim komuniciranjem in demokratično publiko.

Vendar pa je pojem javne sfere izredno uporaben pri ugotavljanju družbene vloge medijev, saj naj bi bila javna sfera prostor, kjer poteka družbena refleksija, refleksija družbenega in političnega življenja oziroma je javna sfera omrežje za komuniciranje informacij in pogledov na stvari, ki imajo politični značaj in se nanašajo na skupno družbeno življenje.

Javno sfero »praviloma opredeljujemo kot komunikacijski prostor, v katerem poteka pretok informacij, kjer se skupni presoji javno predstavljajo zasebni, parcialni interesi, kjer se na podlagi argumentov skušajo razrešiti konflikti in podobno« (Pinter 2005, 9). V javni sferi skratka nastaja javno mnenje.

Javni interes je torej tisti interes, ki nastaja v izmenjavi (transakciji) in refleksiji stališč, vrednot, zasebnih interesov v demokratični javni sferi, definiranje javnega interesa in njegovo uresničevanje pa omogoča država.

Glede na vse doslej povedano bi lahko rekli, da je interes javen, če se je izoblikoval v javni sferi in presega parcialne interese oziroma je nekakšen kompromis med individualnimi interesi. Vedno nosi v sebi imperativno kategorijo realnega obnašanja in je hkrati z državno regulativo priznana pravica. Bistveno za javni interes je, da se formira ob čim širšem sodelovanju družbenih skupin, ki tvorijo civilno družbo in dobi potrditev v državni regulativi. Javni interes tako postane interes javnosti kot družbenega akterja.

3.2 Nacionalni in javni interes

Svetličič (2002, 526) opredeljuje javni interes kot interno različico nacionalnega interesa, Morgenthau (1995, 85) pa pravi, da je nacionalni interes varovanje »integritete nacionalnega ozemlja in njegovih institucij« oziroma svoje fizične, politične in kulturne identitete pred poseganjem drugih držav. Nacionalni interes je torej na internacionalni ravni identičen z

državnim interesom, ki naj bi bil prevladujoči družbeni oziroma javni interes v mejah posamezne nacionalne države.

Eno temeljnih vprašanj glede javnega interesa je zato, koliko je ta interes predvsem interes nosilcev vladajoče politične opcije oziroma državnega aparata in koliko celotne družbe.

Teoretiki (Lukšič 2002; Rus 2003; Lane 2000) večinoma odgovarjajo, da gre pri tem za vprašanje razmerja sil in moči med družbenimi skupinami kot nosilci partikularnih interesov v določenem zgodovinskem trenutku.

Nacionalni interes naj bi torej podobno kot javni interes temeljil na nekem soglasju vrednot (predvsem varnosti in blaginje), s pomočjo katerih ustvarjalci nacionalnih interesov presojujejo objektivne okoliščine in politiko uveljavljanja nacionalnih interesov nasploh. »Le ko se interesi posameznika in javni interesi ujamejo, bi lahko govorili o nacionalnih interesih /.../.« (Svetličič 2002, 527 in 533).

Dihotomija zasebni (skupinski) interes nasproti javnemu interesu se tako ponavlja na mednarodni ravni, torej nacionalni nasproti nadnacionalni interes. Pinter (2005, 213) se zato sprašuje, ali je možno na transnacionalni, morda celo globalni ravni vzpostaviti »prostore skupne samorefleksije kot mednarodne javne sfere, iz katere izhaja javni interes«.

Morgenthau (1995, 84–85) je na primer napovedoval, da se bo v sferi mednarodnih odnosov vzpostavila globalna sfera javnosti, ki bo presegla meje posamezne nacionalne države, »/.../ sodobna povezava med interesom in nacionalno državo pa je le produkt zgodovine, ki bo kot tak sčasoma tudi izginil«.

Pinter (2005, 212,213) pravi, da nastaja multikulturna javna sfera, katere osnovna značilnost je obča dostopnost javnega prostora. Habermasova kritična javnost bo morda možna onkraj nacionalne države, njene infrastrukture in političnega sistema – v tokovih globalizacije.

Temeljni pomislek pri teh teorijah je predvsem nevarnost hegemonije razvitejših držav nad manj razvitimi, šibkejšimi z vidika ekonomskih, tehnoloških in človeških resursov in potencialov. Prav tako bi lahko podvomili o tem, ali je možna globalna civilna družba zaradi razvojnih, kulturnih in socialnih razlik med državami. Zato Habermas (1994, 33) ugotavlja, da

utegne »v evropski kulturi nastopiti diferenciacija med skupno politično kulturo in razvejevanjem nacionalnih tradicij v umetnosti, literaturi, zgodovinopisju, filozofiji in tako dalje«.

V tem kontekstu na svetovni ravni moramo razumeti tudi UNESCO-vo deklaracijo o pravici do kulturne raznolikosti in zaščite umetniškega izraza, ki je bila sprejeta kljub nasprotovanju najmočnejših svetovnih producentov, zlasti avdiovizualnih (medijskih) vsebin, v interesu ohranjanja kulturne raznolikosti in zaščite lokalnih kulturnih produkcij.

Javni interes bo zato vsaj še neko obdobje vezan na nacionalni interes, ki ga bodo države morale uveljavljati z vidika ohranjanja kulturne integritete in raznolikosti kljub neizbežnim globalizacijskim procesom, ki od politične in ekonomske sfere prehajajo tudi na civilno družbo, s tem pa ustvarjajo zametke globalne javne sfere.

Do opredelitve globalnega javnega interesa, kljub integracijskim procesom ob hkratnem delovanju centrifugalnih interesov, je še daleč. Po Splichalu (2010, 11) namreč v nacionalni sferi delujeta dva antagonista – javnost in država, medtem ko v nadnacionalni javni sferi ni jasno opredeljene (nacionalne) javnosti in njenega »naslovnika«, ki bi opravljal regulatorne funkcije v globalnem kontekstu.

Če smo v prejšnjih poglavjih ugotavljali, da je javni interes z državno regulativo priznana pravica, ki se formira v javni sferi, potem je jasno, da v transnacionalnem okolju ne moremo govoriti o javnem interesu, saj so države v 21. stoletju »izgubile izključno pristojnost za učinkovito varovanje javnega interesa z regulacijo dejanj posameznikov in skupin« (Splichal 2010, 12). Za sodobno, »globalizirano« družbo, je značilna razpršenost oblasti, povezovanje javnih in nejavnih organov na nacionalni in nadnacionalni ravni, saj odločitve močnejših držav vplivajo »tudi na »tujce«, ki bi le stežka lahko delovali kot »javnosti« v razmerju do tuje države« (Splichal isto).

Raboy (2002, 318, 319) pa pravi, da se vendarle nadzira tudi nastajanje globalne civilne družbe, čeprav za sedaj še nima posebne moči in vpliva. Politika mednarodnih »oblastnih« institucij se ukvarja predvsem z ekonomskimi vprašanji, tako da je v tem trenutku edini dejavnik, ki ima jasno zastavljene cilje, transnacionalni zasebni sektor.

Zato bodo akterji nastajanja (tudi) medijske politike v javnem interesu na globalni ravni v prihodnosti poleg držav in civilne družbe prav gotovo tudi mednarodne korporacije.

V obdobju medijske konvergenca je v javnem interesu, ki mora biti zagotovljen skozi regulacijo, predvsem omogočanje dostopa do komunikacijskih sredstev in medijskih vsebin, kulturni in gospodarski razvoj, participacija državljanov v javnem življenju in izboljšanje kakovosti življenjskih pogojev, zadovoljevanje potreb državljana in potrošnika.

3.3 Javni interes na nacionalni¹ – državni in lokalni ravni

Kot smo že zapisali, navaja Lukšič (2002, 521) poleg splošnih tudi subjektivne interese, ki »dograjujejo konsenzualno podobo in so zato objektivno podprti tudi institucionalno«, kar pomeni, da jih država lahko proglasi za del javnega interesa, čeprav zadevajo samo ožjo družbeno skupino od države.

O tem, kdaj bo interes neke skupine, ki je lahko tudi teritorialno pogojena, torej tudi interes neke regije kot upravne enote, prerasel v javni interes, pa je odvisno od razmerja političnih sil v določenem časovnem trenutku.

Praviloma to pomeni, da bo dobrina ali storitev v skupnem interesu v nekem lokalnem okolju ugodno vplivala na dogajanje na nacionalni – »vsedržavni« ravni in bo zato »sprejeta« v javni interes.

Brez te potrditve na vsedržavni ravni noben lokalni interes ne more postati javni interes, ker nima ustrezne institucionalne podpore državnega aparata. Zato so lokalni interesi predvsem skupinski interesi, ki imajo zgolj potencialno možnost, da postanejo del javnega interesa.

V vsaki družbi prihaja do konfliktov med osrednjo in lokalnimi (regionalnimi) oblastmi, ki niso nujno politično (seveda v ožjem smislu) pogojeni, ampak gre za spopade za to, kateri ožji, skupinski interes bo uspel v določeni družbi.

¹ Pojem nacionalni nam tu pomeni nadregionalni oziroma enako kot državni in se nanaša na najvišjo teritorialno upravno enoto neke družbe.

Z vidika javnega interesa bi se lahko oprli na Rusovo (2001, 75) razlikovanje med splošnimi interesi kot interesi vseh državljanov oziroma interesi, povezani z vzdrževanjem sistemske integritete, skupni interesi pa so interesi posameznih socialnih skupin oziroma slojev. Vloga države kot institucije pa je v tem, »da skrbi za zaščito in zadovoljevanje splošnih interesov, ne pa za uveljavljanje skupnih interesov«. Za uveljavitev slednjih mora država zagotoviti le »pogajalske okvire«.

Država je torej dolžna uveljavljati in zagotavljati zgolj vrednote javnega interesa, medtem ko pri skupinskih interesih odigra bolj vlogo arbitra, regulatorja in eventualnega podpornika, v kolikor si skupinski interesi priborijo (v družbenem – političnem boju) pomen oziroma dosežejo konsenz na državni ravni in so zato vsaj delno oziroma začasno sprejeti v javni interes.

3.4 Javni interes in javno dobro

Z javnim interesom so neposredno povezane javne dobrine, ki so rezultat delovanja v interesu širše skupnosti oziroma so dostopne vsem pod enakimi pogoji (Ude 1994, 123). Natančneje bi jih lahko opredelili kot dobrine, ki so vsem na razpolago na določenem področju (nacionalno, regionalno) in katerega koriščenje drugim ni mogoče preprečiti. Hkrati so nerivalske, torej uporaba enega ne zmanjša uporabne vrednosti take dobrine drugemu. »Nanašajo se na tisto, kar je v skupnem interesu, kar ugaja več osebam ne le eni.« (Svetličič 2002, 529). Privatne dobrine se uporabljajo individualno za plačilo, skupinske dobrine pa se uporabljajo individualno in je nemogoče preprečiti komurkoli, da bi jih svobodno užival.

Javne dobrine so tiste dobrine in storitve, ki se uporabljajo kolektivno in do katerih ni mogoče nadzirati dostopov oziroma so stroški nadzora dostopa večji, kot so stroški zaradi zastojkarjev (Rus 2003, 58–59).

Po Pirnatu (1997, 38) pa lahko k temu dodamo še, da morajo izpolnjevati dva bistvena kriterija:

- da so te dobrine nujne za delovanje družbenega sistema in
- da jih ni mogoče zagotavljati v sistemu tržne menjave.

Na kratko bi torej lahko rekli, da so javne dobrine tiste dobrine, ki jih kot take opredeli javni interes in tudi omogočajo njegovo uresničevanje. Pri tem pa Rus (2003, 107) opozarja, da smo se s tako opredelitvijo odrekli »substancijalni in objektivni opredelitvi in sprejeli relativistično, ki je vrednostna usmeritev prevladujoče politične koalicije«.

Tudi »objektivno« je, glede na znanstveno tehnični, ekonomski in splošno družbeni razvoj, včasih težko razlikovati med zasebnimi in javnimi dobrinami, saj lahko ena dobrina prehaja iz ene kategorije v drugo ali ima tudi dvojno »naravo«, recimo zdravstvo, ceste, izobraževanje.

Shematsko Rus (1993, 60) razliko med privatnimi in kolektivnimi (javnimi) dobrinami opredeljuje, kot je prikazano v tabeli 3. 1.

Tabela 3.1: Privatne in kolektivne/javne dobrine

Lastnosti dobrin	Privatne	Kolektivne
uporaba	individualna	skupinska
plačilo	plača uporabnik	plača skupnost
izključitev	je mogoča	ni mogoča
mejenje količine in kakovosti storitve	je izvedljivo	ni mogoče
merjenje učinkov izvajalca	lahko	težko
odločitev o uporabi storitve	individualna	ni individualna
izbira količine in kakovosti	individualna	ni individualna
ilokacijo določa	trg	politični proces

Vir: Rus (1993)

Po Savasu (1982, 34–35) pa je dobrina tem bolj skupna, splošna, javna, čim težje je izključiti uporabnika od uživanja dobrine. Kolektivne dobrine se uživajo skupinsko in je nemogoče izključiti kogarkoli iz uporabe, kar pomeni, da ljudje ne bodo plačevali za dobrine brez prisile.

V zvezi z javno RTV je relevantno tudi Savasovo (1982, 43) opozorilo, da je bistvo kolektivnih (javnih) dobrin v tem, da ima posameznik malo izbire pri uporabi dobrine in mora v glavnem sprejeti kvantiteto in kvaliteto, ki je na razpolago. Pri kolektivnih dobrinah plačilo prav tako ni povezano z uporabo, zato je višina plačila odvisna od politične odločitve, koliko

mora plačati posamezni uporabnik oziroma ali bo imel popust. Ker so kolektivne dobrine »nečiste«, je večkrat tudi stvar politične odločitve, kdo jih bo sploh dobil.

Po Svetličiču (2002, 529) lahko zasebnik ustvarja javno dobrino le, dokler lahko tako uporabo zaračuna. »Javne dobrine se ne bodo proizvajale /.../, če so stroški zaračunavanja javnega dobra, ki ga proizvaja zasebnik, previsoki. Javna dobrina se (v zasebnem sektorju op. V. S.) ustvarja le do točke, do katere so njeni koristniki pripravljeni plačati stroške proizvodnje mejne enote take dobrine.«

Iz povedanega sledi, da se javni interes materializira kot javno dobro, ki ga praviloma zagotavlja država bodisi na način javne službe bodisi preko koncesij. Prav slednja možnost je v diskurzu o prihodnosti javnih RTV spodbudila ideje in tudi nekaj poizkusov organiziranja javnega servisa preko zasebnih ponudnikov, kar bomo videli v nadaljevanju.

3.5 Javni interes in javna služba

Na kratko bi lahko rekli, da so javne službe način uresničevanja javnega interesa, država pa z njimi »ne določa samo splošnih pogojev za nemoten družbeni razvoj, temveč prične sama organizirati tiste dejavnosti, ki so nujno potrebne za obstoj in razvoj družbe« (Čopič 2005, 29).

Katere so te dejavnosti, določi javni interes, državni aparat pa ga sam ali s pomočjo oseb javnega prava in njihovega poslanstva (zavodi, skladi, agencije) ali na način koncesij osebam zasebnega prava uresničuje oziroma zadovoljuje.

Tudi Bohinc (2005, 36) javno službo v celoti veže na uresničevanje javnega interesa. »Javna služba je takšna aktivnost, ki sodi v javni interes, določajo, ustvarjajo in nadzirajo pa jo oblasti s predpisi /.../, ne glede na to, ali dejavnost javne službe opravlja javna ali zasebna oseba.«

Podobno oziroma še bolj podrobno vidi razloge za uvajanje javne službe Bučar (1969, 45 in 46):

- nekatere dobrine morajo biti na razpolago vsem,

- nekatere dobrine/storitve je potrebno potrošnikom tudi vsiliti,
- nekaterih dobrin sploh ni mogoče kupiti,
- pri nekaterih dobrinah ni mogoče ugotavljati njihovega koristnika ali obsega porabe,
- zagotavljanje določenih dobrin mora biti trajno,
- za nekatere dobrine niso zagotovljeni tržni pogoji, kot so zadostno število proizvajalcev in kupcev, absorpcijska moč trga ipd.

Pirnat (1997, 67–74) izpostavlja med temi štiri glavne kriterije:

- odsotnost delovanja tržnih zakonitosti,
- nujnost trajnega opravljanja neke dejavnosti,
- določljivost kroga uporabnikov,
- prisilnost pri izvrševanju ali financiranju neke dejavnosti.

Pri tem opozarja, da ni »neke jasne meje med tržnimi in netržnimi dejavnostmi, ampak gre za vprašanje pretežnega načina uravnavanja procesa izvrševanja dejavnosti« (Pirnat 1993, 72).

Pomembnejša merila za določitev meje pa so:

- monopolni ali monopsoni položaj,
- donosnost neke dejavnosti ali produkta,
- velikost začetne investicije.

Ali kot pravi Bohinc (2005, 37–38): »Položaj javne službe ali javnega sektorja je odvisen predvsem od tega, koliko skupne potrebe v neki družbi ni mogoče ustrezno zadovoljiti na zasebni način oziroma z zasebno pobudo na konkurenčnem trgu. V takih razmerah je odgovornost oblasti, da zagotovi javno službo. Obseg in pomen javnih služb sta odvisna predvsem od temeljnega ideološkega oziroma političnega pogleda vlade oziroma družbe na bolj ali manj liberalistično oziroma kolektivistično organizacijo družbe.«

Poleg kriterijev, ki jih našteva Bučar, bi dodali vsaj še enega, ki je morda značilen za zgodnejše obdobje razvitejših družb, za večino sveta pa je še vedno aktualen. Gre za vprašanje velikih začetnih investicij, ki jih domači kapital praviloma ni zmožen uresničiti, zato je nujna pomoč države ali/in internacionalnega kapitala (van Cuilenburg in McQuail 2003, 193). Tak primer je tudi problem raznolike in kakovostne RTV produkcije, zlasti v manjših državah (Donders 2016, 14).

V zvezi z javnimi službami moramo opozoriti še na en problem. Po Bohincu (2005, 37) »oblast, čeprav poveri izvajanje javnih služb javni ali zasebni osebi, ohrani odgovornost za obseg, vrsto ter pravilnost izvajanja javnih služb. Odgovornost oblasti zajema tudi razvoj in spreminjanje načinov zadovoljevanja javnih služb glede na kulturni in tehnološki razvoj«.

Ko govorimo o medijih, pridemo s tem do občutljivega področja nadzora in odgovornosti za izvajanje javne službe, kar je v prvi vrsti povezano z načinom oblikovanja javnega interesa. Javne službe so v tem večji meri v službi širše skupnosti oziroma javnosti, na kolikor bolj demokratičen način se je izoblikoval javni interes, ki jih kot take opredeljuje.

3.6 Javni interes in civilna družba

John Keane (2000, 6) opredeljuje civilno družbo kot idealno tipsko kategorijo, »ki opisuje in zajema zapleten in dinamičen skupek z zakonom zavarovanih nevladnih ustanov, ki težijo k temu, da bi bile nenasilne, oprte na načelo samoorganiziranja in samoosmišljanja ter v stalnem stanju napetosti tako med seboj kot tudi z državnimi ustanovami, ki uokvirjajo, ožijo in omogočajo njihove dejavnosti.

Za potrebe te naloge ne bomo šli v podrobno analizo civilne družbe. Bistveno za opredeljevanje javnega interesa in s tem javnih medijev so konstitutivni elementi civilne družbe kot potencialne nosilke javnega interesa in s tem tudi najbolj pristojne družbene skupine za nadziranje delovanja javne RTV.

Kot smo že zapisali, nastaja javni interes v sferi javnosti, torej v komunikacijskem prostoru med državo in zasebno sfero, katerega akterji so predvsem zasebniki, predstavniki civilne družbe, čeprav Splichal (2005b, 147) opozarja, da v javnosti poleg predstavnikov civilne družbe nastopajo tudi akterji moči in mediji kot komunikacijska osnova javne sfere oziroma (po Habermasu) 1. akterji, ki vzniknejo iz javnosti in sodelujejo v njeni reprodukciji, 2. organizacije, politične stranke, interesne skupine in drugi sorodni akterji, ki se zgolj »pojavljajo pred javnostjo« in 3. publicisti, ki delujejo v medijih kot vratarji, ki nadzorujejo dostop do medijev in s tem »javni govor« (v Splichal 2005b, 13).

Mediji so tako lahko dejanski komunikacijski kanal javnosti, ki omogoča prost pretok idej in (kritičnih) refleksij in s tem »sodelujejo pri reprodukciji javnosti«, lahko pa zelo usmerjeno služijo zgolj določenemu interesu, eni organizaciji ali politični stranki ali kapitalu, s tem pa

spreminjajo kritično javnost v pasivno občinstvo. Tudi akterji civilne družbe so seveda del občinstva, vendar kot pravi Splichal (2005b, 148), obstajajo bistvene razlike med reflektivnim delovanjem v civilni družbi in individualnem pasivnem pripadanju občinstvu.

Vsekakor je jasno, da se ključna vprašanja za področje medijev odpirajo ob vprašanju odnosov med akterji v trikotniku država – kapital – civilna družba.

Temeljni predpogoj za obstoj civilne družbe je pravna država, saj brez države, ki regulira interes javnosti na eni strani, in brez civilne družbe, ki ta interes kreira na drugi strani, ni javnega interesa ali kot pravi Rus (1999, 9): »Civilna družba je funkcionalni ekvivalent pravni državi, zato nima ustreznega pomena izven konteksta pravne države. Obe entiteti se med seboj dopolnjujeta in izključujeta.« Pravne države ni mogoče uresničevati mimo in brez civilne družbe, civilna družba, ki se uveljavlja mimo pravne države, se sprevrže v populistična, fundamentalistična ali anarhoidna gibanja.

Združevanje civilne družbe in pravne države pa na drugi strani vodi v totalitarne (organi države si prilaščajo vlogo organov civilne družbe) ali tribalne tvorbe (na primer, ko si cerkev prilašča vlogo državnih organov).

Podobno Rizman (1999, 18) pri opozarjanju na negativne plati civilne družbe navaja tudi neenakomerno distribucijo vpliva med različnimi družbenimi skupinami in sloji, »zaradi česar kompromisi pripeljejo do tega, da nobena skupina ne prepozna več svojega izvirnega interesa«.

Nastane več relativno zaokroženih civilnih družb, ki družbo fragmentirajo oziroma si družbo v »fevdalni maniri« razdelijo po etničnem, kulturnem ali kakem drugem ekskluzivnem kriteriju. Civilna družba mora torej vendarle postati nekaj več kot agregat različnih skupin, ki se borijo za prevlado oziroma za privilegij nastopati v javnem interesu.

Medtem ko je odnos države in civilne družbe v vseh definicijah več ali manj jasen, ostaja odprto ključno vprašanje odnosa med civilno družbo in centri ekonomske moči.

Tako Rizman pri definiranju civilne družbe navaja (1999, 15), da »civilna družba pokriva vmesni prostor med zasebno sfero in državo. To pomeni, da vanjo ne moremo uvrščati posameznika ali družinskega življenja, prav tako pa ne vključuje »vase zazrtih« skupin, ki se

ukvarjajo z rekreacijo, zabavo, duhovnostjo, nadalje profitnimi dejavnostmi (podčrtal V. S.) ali političnimi aktivnostmi, katerih namen je prevzem države«. Nasprotno pa Keane (2000, 17) ugotavlja, da je civilna družba brez ekonomije odrezana od vsake moči in razvojnega naboja in obratno, tudi trg potrebuje »socialni kapital«, družbene odnose, ki lahko premoščajo težave in blažijo socialne posledice tržnih nihanj.

Po Keanu (2000, 20) je odnos civilne družbe in »tržnih sil« zelo kompleksen, saj velja pravilo »kjer ni trgov, se civilnim družbam zdi, da ne morejo preživeti. Vendar pa velja tudi nasprotno pravilo: kjer ni civilne družbe, ne more biti trga«.

Samo tržno gospodarstvo ne more »ustvariti družbene ureditve«, ker tržna interakcija ne more proizvesti življenjskih sestavin družbene ureditve, oziroma odrinja vse elemente (posameznike, skupine ali regije), ki trenutno niso sposobni tržno tekmovati in skuša uničiti sisteme, ki so sicer nujni tudi za delovanje trga – še posebno v kriznih trenutkih (sociala), čeprav ne dajejo rezultatov takoj in neposredno (šolstvo, zdravstvo). Skratka, kakor tržno tekmovanje sili proizvodnjo v učinkovito in razvojno naravnano delovanje, tako po drugi strani potrebuje stabilnejši »družbeni kapital«, širšo civilno družbo, ki daje zavetje medsebojnemu družbenemu učinkovanju – nenasilno medsebojno priznavanje, sposobnost za skupinsko zavezanost ...

Pri Keanu gre torej za dosti bolj realen pogled na odnos med ekonomsko in civilno sfero kot pri večini popularnih definicij civilne družbe, ki bodisi uvrščajo ekonomski sektor v celoti v sfero civilne družbe bodisi ga jemljejo zgolj kot nujni pogoj, podstat, na kateri se razvija civilna družba, ne da bi imel kakršno koli družbeno funkcijo.

Na primer pojmovanje, ki ga zagovarja Andrew Heywood (1997, 7), da civilna družba sestoji iz institucij, kot so družina, klubi, sindikati, podjetja, ki so privatne v tem smislu, da so ustanovljene s strani posameznikov, da bi zadovoljili svoje interese, medtem ko so državne institucije ustanovljene na javne stroške, iz davkov. Politika naj bi bila omejena na dejavnost države in dejavnost oziroma pristojnosti javnih teles. »Dejavnosti, ki jih izvajajo posamezniki za sebe (gospodarstvo, kultura, osebno, domače), so zato nepolitične.«

Zato je razumljiva ugotovitev Splichala (1999, 240), ki piše, da je v opredeljevanju civilne družbe prav ekonomska dejavnost najbolj protislovna, po eni strani zaradi »industrijske hibridizacije« oziroma dotoka zasebnega kapitala v državna podjetja ter zaradi vzajemne

odvisnosti in prepletanja funkcij podjetij v obeh sektorjih, po drugi strani pa zaradi povečevanja politične moči kapitala.

Kapital si torej »lahko privošči«, da je bodisi del civilne družbe bodisi državotvoren podpornik in akter oblasti.

Prav zaradi pojavljanja različnih centrov moči v civilni družbi je z vidika oblikovanja javnega interesa pomembno upoštevati še razmerje med civilno družbo in javnostjo kot javno sfero. Splichal (2005b, 147) o razmerju med civilno družbo in javnostjo pravi, da civilna družba konstituira javno sfero, v kateri nastopajo še drugi akterji – mediji in akterji moči. Civilna družba je temelj konstituiranja in reprodukcije javne sfere, vendar pa je javna sfera po številu in raznovrstnosti nastopajočih akterjev bistveno širša.

Za javni interes torej ne moremo trditi, da je njegov vir izključno civilna družba, temveč ga je bolj korektno vezati na pojem javne sfere in javnosti. Javni interes »vsebuje« vse nasprotujoče si interese v javni sferi, tako državne, kapitalske kot civilnodružbene, bodisi kot posledico oziroma rezultat političnega boja bodisi kot interes ene od interesnih skupin, ki zmagaja in postane po Lukšiču splošna »realiteta«.

Interes je glede na vse doslej povedano javen, če se je izoblikoval v javni sferi in presega parcialne interese oziroma je nekakšen kompromis med individualnimi interesi. Vedno nosi v sebi imperativno kategorijo realnega obnašanja in je hkrati z državno regulativo priznana pravica. Bistveno za javni interes je, da se formira ob čim širšem sodelovanju družbenih skupin, ki tvorijo civilno družbo in dobi potrditev v državni regulativi. Javni interes tako postane interes javnosti kot družbenega akterja.

3.7 Javni interes in medijska politika

Medije večinoma obravnavamo kot komunikacijska orodja in ogrodja vsake družbe, hkrati pa so akter v javnosti, jo torej sooblikujejo in so tudi »nujna osnova za vzpostavljanje institucionalizirane (infra)strukture javne sfere« (Splichal 2014, 5).

Medijska politika po McQuailu (2003, 182) izvira iz interakcije med nacionalnim (državnim) interesom in podjetniškim, komercialnim interesom industrije. Specifična medijska politika

odraža dogovor, ki je nastal v specifičnem času in prostoru in ravnotežju moči med državo in industrijo – kapitalom.

Splichal (2014, 15–16) pa širše navaja, da so mediji odgovorni naslednjim družbenim skupinam, in sicer: lastnikom (privatnim ali državnim), kapitalu, politiki, interesnim skupinam, novinarjem oziroma zaposlenim v medijih, medijskim publikam in civilni družbi.

Medijska politika mora torej na podlagi različnih interesov določiti tiste, ki bodo postali pravica javnosti in hkrati norma za lastnike, ustvarjalce in posrednike medijskih vsebin. Pri tem mora upoštevati predvsem pravico posameznikov in družbenih skupin (vključno z največjo, to je nacijo), ki tvorijo publiko, možnosti medijskih tehnologij, interese ustvarjalcev medijskih vsebin in lastnikov, torej kapitala. V kolikšni meri bo regulirala pogoje delovanja medijev in vsebine, pa je odvisno od razmerij

- med političnimi akterji,
- med političnimi akterji in civilno družbo in
- med političnimi akterji in ekonomskimi centri moči.

Splichal (2005a, 352) ugotavlja, da oba centra moči vodita različni načeli – državo načelo maksimiranja moči, ekonomsko sfero pa načelo maksimiranja dobička. Obe načeli se srečujeta v komunikacijski sferi – v škodo civilne družbe. S tem pa izginja tudi javni interes v medijski sferi, katerega nosilec naj bi bila (tudi) civilna družba, zaščitnik in garant pa država.

Zgodovinsko opredeljujeta van Cuilenburg in McQuail (2003, 181, 197–202) razmerja teh osnovnih silnic v medijski oziroma komunikacijski sferi v obliki treh paradigem medijske politike:

1. do začetka II. svetovne vojne se je medijska politika nanašala predvsem na razvoj tehnologij (telegraf, telefon, brezžični oddajanje), pri čemer je upoštevala predvsem interesa države in kapitala;
2. po II. svetovni vojni do 1980/90 so v medijski politiki prevladoval družbenopolitične teme nad ekonomskimi (kapitalskimi) in državno strateškimi. V Zahodni Evropi je prevladoval ideal javne RTV;
3. po letu 1980 se je povečal vpliv ekonomske sfere v primerjavi s politično in kulturno družbeno. Medijska politika sledi predvsem trendom tehnološke konvergence medijev, ki ima za posledico tudi konvergenco v ekonomskem sektorju. Združujejo se sektorji

informacijske tehnologije, komunikacij in produkcije medijskih vsebin. Reguliranje množičnih medijev se združuje z reguliranjem telekomunikacij. Države dajejo prioritete ekonomskemu razvoju nad družbeno kulturnim in političnim. Temeljne vrednote in norme so dostopnost, svobodna konkurenca, potrošnja namesto družbene odgovornosti, javne službe in altruizma, torej profitni cilji prevladujejo nad neprofitnimi.

S parafraziranjem Habermasa bi torej lahko rekli, da avtorja napovedujeta ponoven konec javne sfere oziroma »nove strukturne spremembe javnosti«, saj se vrednote javnosti oziroma javni interes umikajo interesom kapitala v spregi s politiko, ta pa namesto »ozaveščene« publike izpostavlja predvsem potrošnike »medijskih proizvodov«.

Interese vseh doslej naštetih akterjev, ki delujejo znotraj medijske sfere ali le posegajo vanjo, povzema McQuail (2005, 15, 185–186), ko govori o javnem interesu v medijih v okviru normativne teorije. Le-ta predpostavlja, da naj bi mediji aplicirali določene družbene in kulturne norme z vidika interesov določenih družbenih skupin oziroma interesnih sfer.

Povzema jo v štirih shematskih modelih:

1. liberalno-pluralistični ali tržni model:

Izhaja iz teorije svobode tiska, kar pomeni, da enači svobodo tiska s svobodo razpolaganja z mediji brez vmešavanja države. Poudarja individuuma in njegove potrebe in definira javni interes kot interes občinstva. Javna sfera je svobodni trg idej.

2. družbeno odgovoren ali model javnega interesa:

Svobodo tiska spremlja odgovornost do širše družbe, ki je nad privatnim interesom. Odgovorni mediji morajo ohranjati visoke standarde s samoregulacijo, možna pa je tudi vladna intervencija. Vzpostavljeni so mehanizmi odgovornosti do občinstva in družbe.

3. poklicni model:

Novinarji so najboljša garancija za uveljavljanje interesa javnosti, ohranjanje standardov pripada novinarjem. Institucionalna in profesionalna avtonomija novinarstva je najboljša garancija, da bodo mediji delovali kot nadzorniki oblasti.

4. alternativni medijski model:

Predstavlja niz marginalnih medijev z različnimi cilji in različnega izvora. Skupne imajo nekatere vrednote, še posebno osredotočenje na ožja teritorialna oziroma interesna področja, producenti in občinstvo imajo enake cilje, večinoma so v opoziciji do vladajočih centrov moči

in kapitala. Model poudarja pravice subkultur s posebnimi vrednotami in promovira medsebojno razumevanje in »duh skupnosti«.

Seveda se ti modeli med seboj prepletajo in dopolnjujejo, vsekakor pa opozarjajo na možne pristope zlasti na področju regulacije, ki jih mora upoštevati medijska politika. Tako je za večino pojmovanj javne RTV v Evropi značilno združevanje drugega in tretjega modela, saj se poleg javnega interesa vedno poudarja še avtonomija in profesionalnost novinarjev, četrti model pa je znan predvsem v ZDA, medtem ko je v Evropi tudi med lokalnimi in regionalnimi mediji prevladal liberalno-tržni model.

Medijska politika mora torej med različnimi nosilci interesov določiti tiste, ki bodo postali pravica javnosti in hkrati norma za lastnike in ustvarjalce ter posrednike medijskih vsebin. Pri tem mora upoštevati tako interese civilne družbe kot ekonomske in politične silnice, ki delujejo na medijskem področju. Da bi zagotovila uresničevanje javnega interesa, pa mora z regulacijo ustvariti pogoje za avtonomijo novinarskega in uredniškega dela, produkcijo in distribucijo družbeno relevantnih vsebin, predvsem pa soustvarjati javno sfero kot podstat demokratičnih družbenih procesov.

4 JAVNI INTERES, RADIJSKI IN TELEVIZIJSKI MEDIJI

4.1 Javni interes in regulacija medijev

Najbolj preprosta in najbolj pogosta definicija javne RTV je, da javna RTV deluje v javnem interesu oziroma v interesu javnosti.

Kot smo videli v prejšnjem poglavju, je to dokaj ohlapna definicija, saj temelji na pojmu, ki ima tako deskriptivno/razlagalni kot normativni pomen in zelo kompleksno operativno obliko, tako z vidika koncepta oziroma vsebine kot organizacijsko-poslovne izvedbe.

Prav tako smo v prejšnjem poglavju opredelili, da lahko le v nekakšnem medsebojnem ravnotežju civilne družbe in (pravne) države govorimo o javnem interesu, saj je brez civilne družbe javni interes zgolj državni interes (interes oblasti ali vladajočega aparata), brez (pravne) države pa zgolj zasebni, skupinski, torej nezavezujoč, poljuben, »prepuščen stihiji trga«.

Kakor potrebuje civilna družba za svojo uveljavitev pravzaprav svoje nasprotje, torej pravno in demokratično državo, tako tudi svoboda in avtonomija medijev, še posebno pa t. i. »javnih« medijev, zahteva pravno varstvo oziroma demokratično regulativo, če naj delujejo (tudi) v javnem interesu, ne le v interesu centrov politične oziroma ekonomske moči.

Javna RTV se torej giblje med interesi civilne družbe na eni in interesi države na drugi strani. Slednja praviloma poizkuša interes vladajoče koalicije prikazovati kot javni ali nacionalni interes. Na obe strani pa sega interes ekonomije, ki se skuša glede na trenutno razmerje sil, obdobje konjunktura (bližje civilni družbi) ali recesije (bližje državi), uveljaviti kot institucija civilne družbe ali pa kot center ekonomsko-politične moči.

Splichal (1999, 240) vidi rešitev iz te konfliktne situacije v tem, da se omeji vpliv tako države kot kapitala oziroma se medsebojno uravnoteži, hkrati pa naj se poveča neposredni vpliv »avtohtone« civilne družbe – ki je osvobodjena tako interesa po moči kot po profitu – bodisi preko organov upravljanja bodisi preko posvetovalnih teles.

Vendar pa moramo biti ob poudarjanju vloge civilne družbe kot »katalizatorja« vplivov politične ali/in ekonomske sfere na medijske programe in vsebine tudi previdni, da ne bi zašli v njeno idealiziranje in bi jo obravnavali kot edino nosilko javnega interesa. Interesi civilne družbe se marsikdaj kažejo predvsem kot interesi posameznih družbenih skupin, ki želijo svoje skupinske (ali kot bi rekel Rus »tribalne«) interese prikazati kot javne.

Neodvisne, neprofitne, samostojne organizacije civilne družbe in v civilni družbi delujoči posamezniki seveda niso imuni na vplive političnih in ekonomskih centrov moči, ki si vedno prizadevajo zagotavljati podporo za svoje interese tudi znotraj civilne družbe.

Rešitev za ohranjanje avtonomije medijev in zagotavljanje njihove vloge kot temeljnih nosilcev javne sfere oziroma demokratičnih družbenih procesov je zato povezana z *regulacijo* množičnih medijev, saj ima »vsako objavljane v medijih javni značaj, zato zahteva specifično zakonsko regulativo, ki bo implementirala načela javnega in zaščitila zasebnost, ki sta oba vezana na osebne pravice in občečloveško potrebo po komunikaciji« (Splichal 2005a, 355; 2014, 14).

Potrebo po reguliranju oziroma upravičevanju »javnih storitev« na področju medijev, torej obstoja javnih RTV tudi v času, ko je izginil eden od osnovnih razlogov za uvajanje javne službe na medijskem področju, to je pomanjkanje radijskih frekvenc, zagovorniki javnih RTV servisov (Nissen 2006, 15–18; Jakubowicz 2007; 7–8, Splichal 2014, 13–14) utemeljujejo z naslednjim:

Čeprav v obdobju digitalizacije odpade argument pomanjkanja frekvenc in so na razpolago različne platforme za dostop do želenih programskih vsebin, imamo še vedno opravka s koncentracijo medijev v rokah malega števila korporacij na nacionalni in globalni ravni, kar onemogoča svobodno konkurenco na medijskem tržišču. Zato ne vzdrži sklicevanje na zakon ponudbe in povpraševanja v povezavi z motivom profita, kar naj bi zagotovilo vse potrebne storitve, vmešavanje javnega sektorja naj bi bilo nepotrebno in nezaželeno, zato bi regulacijo lahko minimalizirali.

Zakonsko regulacijo so uvedle vse moderne države na skoraj vseh področjih proizvodnje dobrin in storitev (izobraževanje, zdravstvo, farmacija, proizvodnja hrane ...), tudi v primerih, ko niso soudeležena javna sredstva, da bi zaščitile potrošnike in družbo.

Tudi če bi predpostavili popolno konkurenco na medijskem trgu, torej konkurenco dobaviteljev medijskih vsebin, to ne bi pomenilo večje raznolikosti ponudbe, saj bi tržišča ponujala predvsem vsebine, ki bi odgovarjale večini potrošnikov oziroma »mainstream« okusu. Pri tem je irelevantno, ali gre za globalne avdiovizualne izdelke v originalni obliki ali za prirejene formate posameznim nacionalnim tržiščem.

Bistveno je, da so komercialni ponudniki zainteresirani predvsem za internacionalne vsebine, ne pa za raznolikost oziroma specifične programe, namenjene manjšim narodom ali družbenim manjšinam.

Splichal (1999, 234) opozarja še na specifično situacijo v majhnih državah, kjer lahko tržni avtomatizem ob nezadostnem povpraševanju kaj hitro pripelje v monopoliziran paternalistično-komercialni sistem, v katerem ni prostora za interese in mnenja družbenih manjšin katerekoli vrste (narodnostnih, socialnih, političnih, kulturnih).

Sicer nasprotniki javnih RTV medijev prav na tej osnovi zagovarjajo vlogo javnih RTV kot »nišnih« producentov (Jakubowicz 2003; Donders 2015), torej ponudnikov programskih vsebin, ki niso komercialno zanimive (v zadnjem času predvsem primer Velike Britanije).

Javne RTV naj bi se torej odrekle razvedrilnim ali športnim programom in pripravljale zgolj dokumentarne, izobraževalne ali kulturno-umetniške vsebine, ki so v javnem interesu oziroma odgovarjajo potrebam družbenih manjšin oziroma specifičnim okusom. Prav tako naj bi se zadržale znotraj klasičnega emitiranja, zato se ne bi smele usmerjati v nove tehnologije oziroma platforme.

Jakubowicz (2007, 9) na to dogovarja, da mora vsaka družba zagotoviti tudi »osnovno preskrbo« s programskimi vsebinami, povezanimi s kulturno identiteto in soudeležbo v demokratičnih procesih. McQuail (2005, 180) pa ob tem dodaja paradoks javne RTV, ki se kaže v koliziji med delovanjem v javnem interesu in zahtevami občinstva kot potrošnikov na medijskem tržišču. Če javna RTV ne bi uresničevala ciljev, ki so v javnem interesu, potem ni razloga za njen nadaljnji obstoj, po drugi strani pa RTV brez občinstva ne more uresničevati javnega interesa.

Naslednji argument zoper regulacijo na medijskem področju se dotika uredniške svobode oziroma avtonomije. Mediji, ki so »oprosčeni« teženj po doseganju čim večjih dobičkov, naj bi to svojo ekonomsko svobodo plačali z »obveznostmi« do države oziroma vlade, parlamenta in političnih strank. Kot smo videli že v uvodnem poglavju (Lane 2000, 8), je pri javnem interesu dejansko vedno pristno tveganje, da si ga z regulacijo prilastijo politični centri moči. Edina obramba pred temi partikularnimi interesi, ki se predstavljajo kot javni, je moč in organiziranost civilne družbe, ki lahko, seveda le ob zagotovljenih demokratičnih principih pravne države, zagotovi dejansko uresničevanje interesa javnosti v javnih medijih.

Na zaščito javnega interesa v medijih vpliva tudi delovanje t. i. »demokratičnega principa«, torej sistema volitev, ki dajejo legitimiteto zdaj tej zdaj drugi politični opciji, s čimer se vzpostavlja nadzor nad uporabo politične moči trenutno vladajoče koalicije. Le-ta mora vedno upoštevati, da se lahko v primeru volilne zmage druge politične opcije regulativa, ki je preveč naklonjena trenutni oblasti, obrne proti interesom tistih, ki so jo uzakonili.

Če povzamemo – javni interes se na področju medijev lahko uresničuje le z regulativo, ki opredeli javno službo oziroma zagotavljanje javnih vsebin kot javnega dobra. Javna služba na področju medijev se zagotavlja praviloma z javnim RTV servisom.

4.2 Javni interes in poslanstvo javnih RTV servisov

Opredelitve uresničevanja javnega interesa oziroma poslanstva v javnih RTV so bolj ali manj znane, pri čemer večina teoretikov, kot pravi Bašičeva (2002, 11–12), pristane na ugotovitev, da je »najpreprostejši način definiranja javnega (RTV – op. VS) servisa opis formalnih, tehničnih programskih zahtev, ki naj jih javni servis zagotavlja državljanom«.

Tako v železni repertoar (Raboy 1996, 6; Tracey 1998, 26; Bašić Hrvatinić 2002, 12–13; McQuail 2005, 180; Splichal 2005a, 355; 2005, 138; Jakubowicz 2006, 18; Nissen 2006, 21–29) teh lastnosti, ki tvorijo poslanstvo javnega RTV servisa sodijo:

- geografska univerzalnost oziroma univerzalna dostopnost, univerzalna pokritost nacionalnega ozemlja;
- univerzalnost vsebin, raznolikost in zastopanost vseh interesov in okusov, potreb, mnenj in prepričanj ali kot pravi Tracy (1998, 27): »Javna RTV lahko zadovolji veliko ljudi velikokrat in vsakogar včasih. Javna RTV ne pričakuje, da bo lahko ugajala vsem ljudem ves čas, ker to vodi v povprečnost in maksimiranje občinstva kot konzumentov. Javna RTV mora upoštevati tudi potencialne – latentne interese publike, ne le eksplicitne.« Poleg tega mora javna RTV služiti različnim okusom od visokega do nizkega, popularnega in elitnega (Splichala 2005a, 355);
- kakovost programske ponudbe tako pri informativnih, izobraževalnih kot zabavnih vsebinah;
- posebna skrb za manjšine, predvsem tiste, ki so deprivilegirane zaradi fizičnih ali socialnih razmer, etnične manjšine;
- skrb za nacionalno kulturo, jezik in identiteto, javna RTV mora biti kohezivna sila nacije;
- vzpostavitev demokratične platforme za javno razpravo.

Pogoji za uresničevanje poslanstva pa so stabilen vir financiranja, uredniška neodvisnost in odgovornost do javnosti.

Od tega nabora je verjetno najtežje opredeljiv pojem »kakovosti«, ki je vedno v ospredju, ko je govora o javni RTV, konec koncev ga tudi vedno poudarja EBU. Iosifidis (2007, 185) navaja, da naj bi kakovost pomenila, da so programske vsebine specifične (kulturne, namenjene posameznim družbenim skupinam), izobraževalne, informativne, družbeno pomembne in dosegljive vsem. Merila pa naj bi se predvsem glede na časovne in finančne

kvote, ki so namenjene posameznim programskim zvrstem – dokumentarnim, kulturnim ali programskim vsebinam, namenjenim otrokom. Pomenljiv pa je avtorjev dostavek, da sama kakovost ne pomeni tudi večje gledanosti.

McQuail (2005, 343–344) pa ob ugotovitvi, da se kakovosti seveda ne da meriti oziroma je opredeljevanje vedno subjektivno, med možnimi kriteriji za ocenjevanje kakovosti programskih vsebin medijev navaja strokovne (izvirnost, raznolikost, pomembnost, posebnost, inovativnost), estetske (glede na teoretična izhodišča), etične (vrednote, integriteta) in »ekstatične«, ki pomenijo zadovoljstvo ob določenih vsebinah.

Verjetno smo tukaj zopet v podobni zadregi kot pri opredeljevanju javnega interesa in edina rešitev je verjetno v pristajanju na relativnost družbenih vrednot v času in prostoru. Kakor je javni interes rezultanta boja parcialnih interesov v neki družbi, je tudi pojem »kakovosti« v primeru medijskih vsebin presek prevladujočih vrednostnih kriterijev.

Zgornje elemente povzema Poročilo o javnih RTV servisih Odbora za kulturo, znanost in izobraževanje Sveta Evrope (2004), kjer je zapisano, da javni RTV servis svoje poslanstvo uresničuje tako, da »zagotavlja celotni družbi informacije, kulturne, izobraževalne in zabavne vsebine, dviguje socialno, politično in kulturno raven družbenega življenja in spodbuja družbeno kohezijo. Odlikuje ga univerzalni pristop, tako po vsebinah kot načinu obravnave, ponuja programsko pestrost in zadovoljuje interese vseh družbenih skupin«.

Jakubowicz (2006, 18) ta nabor tradicionalnih nalog oziroma poslanstvo RTV servisov glede na socialne, kulturne, tehnološke in ekonomske spremembe v 21. stoletju razširja preko nacionalnih okvirov v mednarodno področje oziroma povezave in trdi, da bi morale javne RTV poleg oblikovanja javne sfere v nacionalnih državah enako pozornost namenjati mednarodnim organizacijam, javni sferi na regionalni, kontinentalni ali globalni ravni, biti psi čuvaji ne samo nacionalnim oblastem, ampak tudi mednarodnim in globalnim organizacijam. Na kulturnem področju naj bi skrb za nacionalno avdiovizualno produkcijo in promocijo lastne kulture v tujini dopolnili s ponudbo za etnične manjšine, promocijo interkulturenega dialoga in raznolikosti. Na izobraževalnem področju pa poleg predvajanja šolskih in izobraževalnih programov prispevati k vseživljenjskemu učenju in e-učenju.

Ob koncu prejšnjega in v začetku 21. stoletja so se zaradi procesov tehnološke konvergence, globalizacije oziroma tržne liberalizacije in digitalizacije kljub močnemu nasprotovanju komercialnih ponudnikov programskih vsebin, ki so javne RTV skušali zadržati znotraj klasičnih oblik emitiranja in nasprotovali širjenju na tematske kanale in na nove platforme digitalnega komuniciranja (Michalis 2010, 39), pojavilo novo poimenovanje za javne RTV – javni medijski servisi.

Tako je Svet Evrope v svojem Priporočilu (Council of Europe 2007) medijskemu pluralizmu in raznolikosti medijskih vsebin posvetil 3. poglavje in zapisal, da naj bi države članice dovolile javnim medijskim servisom razvoj, ki bi omogočil, da bi bile njihove programske vsebine dostopne na različnih platformah, zagotavljal razširjanje visoko kvalitetnih in inovativnih vsebin v digitalnem okolju in nabor novih storitev, vključno z interaktivnimi. V istem priporočilu je tudi zapisano, da naj bi države članice zagotovile, da bodo javni medijski servisi posebno pozornost namenjali družbenim manjšinam, omogočili vpliv občinstva na programsko politiko, da bodo v sodelovanju s civilno družbo vzpostavile mehanizme, s katerimi bo zagotovljena uredniška neodvisnost od političnih pritiskov.

Pri tem pa Milosavljević (2008, 2, 27) poudarja, da pri digitalizaciji ne gre samo za tehnološki proces, temveč gre tudi za spremembe, ki imajo tudi politične in kulturne posledice. Večje število kanalov ne pomeni samo po sebi večje raznolikosti virov in vsebin. Osnovni razlog za obstoj javnih RTV, torej zagotavljanje kredibilnih in inovativnih vsebin za vse družbene skupine, zagotavljanje programov, ki niso nujno komercialno zanimivi, spodbujanje domače kreativnosti in produkcije, se z digitalizacijo ne bo spremenil, še zlasti ne v manjših državah, ki niso toliko tržno zanimive. Digitalizacija sama po sebi ne bo zvišala nivoja kakovosti in ustvarjalnosti ali povečala obsega vsebinske raznolikosti, še zlasti ne na komercialno manj zanimivih področjih, kot so kultura, umetnost, izobraževanje ali otroški programi.

Zato lahko zaključimo, da v javnem interesu, ki ga uresničuje javna RTV, še naprej ostaja zagotavljanje informativnih programskih vsebin z družbeno relevantnimi temami, odpiranje prostora za demokratično javno razpravo, celovite in poglobljene informacije, profesionalno, strokovno in avtonomno novinarsko delo, ki zagotavlja kredibilnost in neodvisnost od centrov ekonomske in politične moči.

Jakubowicz (2008, 11) pa vendarle opozarja, da se je celoten kontekst, v katerem delujejo javne RTV, bistveno spremenil, zato morajo razširiti svoje poslanstvo, če hočejo odgovoriti na nove družbene in globalne razmere. Lahko bi rekli, da gre za redefiniranje zahteve po univerzalnosti javnega servisa, ki v digitalni dobi pomeni univerzalnost celotne ponudbe, na vseh platformah in kanalih, ne le glede posameznih programskih vsebin. To zahteva:

- spremembo v »konvergentni javni medijski servis«, kar pomeni integracijo radia in televizije, spremembo organizacijske strukture s fokusom na zvrsti ali programske formate (glede na distribucijski kanal);
- promocijo domače avdiovizualne produkcije z visokim deležem izvirnih domačih del v osnovnih programih in tudi preko internetnih portalov;
- ponudbo »avdiovizualne dediščine« v obliki dostopa do arhivov javnih RTV;
- vzpostavitev partnerskih odnosov in sodelovanja na tehnološko-razvojnem in programskem nivoju z vsemi akterji na medijskem področju, tudi s komercialnimi, kulturnimi in z drugimi kreativnimi ustanovami ter neodvisnim produkcijskim sektorjem;
- pritegniti mlajše občinstvo, za katerega je internet glavni vir informacij in zabavnih vsebin in prilagajanje informacijskih, kulturnih, dokumentarnih in izobraževalnih vsebin novim formatom;
- povezati se z organizacijami civilne družbe in njihovimi aktivnostmi.

Demokratizacija medijev pa naj bi po Jakubowiczu (2008, 12) sledila naslednjim spremembam v odnosu do uporabnikov:

- odzivnost urednikov programov in vodstvenih delavcev na mnenja civilne družbe,
- dostopnost: okoli programov bi morali vzpostaviti socialna omrežja,
- sodelovanje pri razvijanju programov: omogočiti nastajanje medijskih vsebin, ki jih kreirajo uporabniki,
- sodelovanje pri organizaciji in vodenju javnih RTV in
- sodelovanje pri oblikovanju komunikacijskih politik: delovanje na principu upoštevanja interesnih skupin – deležnikov pri oblikovanju in uresničevanju odločitev, sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

Skratka Jakubowicz se zavzema za javne medije, ki bi se odtrgali od političnih in ekonomskih elit in znova postali »telo javne sfere« v Habermasovem smislu. Čeprav je svoje videnje demokratizacije medijev podkrepil s primeri dobre prakse iz Velike Britanije, kjer npr. Chanel

4 omogoča na svoji spletni strani uporabnikom, da ustvarijo, prenesejo in gledajo kratke dokumentarce, BBC in Ofcom sta vzpostavile bloge, zato da bi uporabniki sporočali svoje kritike, vprašanja in mnenja ter prejeli odgovore, smo lahko do teh pobud nekoliko zadržani. Gre namreč za vprašanje dejanske ali virtualne demokratizacije programskih, produkcijskih in distribucijskih procesov v javnih medijih, ki niso in ne morejo biti izločeni iz procesov v sodobni družbi. Le-ta pa je ob vsej bohotnosti in glasnosti civilnodružbenih organizacij, podprtih s socialnimi mediji, vendarle še vedno pretežno v rokah centrov politične in ekonomske moči, ki s sodobnimi komunikacijskimi sredstvi perfidno pasivizirajo ali usmerjajo iniciative nevladnih akterjev.

Po drugi strani pa lahko civilnodružbene organizacije z dostopom do linearnih medijev, ki ni le virtualen, ampak formalnopravno reguliran, pomembno »socializirajo« kapital in politične interese ter tako sooblikujejo javni interes in politike v javnem interesu.

Splichal (2014) namreč opozarja, da internet sicer omogoča civilnodružbenim organizacijam, da imajo »večji doseg« in postanejo bolj »vidne« na nacionalni in mednarodni ravni, vendar je vprašljivo, ali so zaradi tega res bolj učinkovite glede vplivanja na javno mnenje in politiko. Internet lahko prispeva k širjenju posameznih kulturnih in političnih interesov, hkrati pa lahko družbeno fragmentacijo še pogloblja. Vprašanje je, ali gre za proces kulturne in diskurzivne emancipacije ali za ponovno fevdalizacijo, ki »pozicionira ključna središča moči zunaj struktur demokratične odgovornosti in racionalne kritične razprave. Dostopnost emitiranja skoraj vsakemu državljanu je spremenila naravo javnega, ne samo zaradi ponovnega uvajanja vizualne dimenzije, temveč tudi zato, ker je razširila pojem »javnega interesa« z vključevanjem navadnih ljudi v javno domeno« (Splichal 2014,18–19).

Internet se lahko zdi kot nova »atenska agora« (Splichal 2014, 20), kot novo telo javnosti, saj lahko preko interneta zasebni državljani izražajo svoja mnenja in sodelujejo v javni razpravi, kar je ideal liberalne javne sfere. Vendar pa zapletenost sodobnih družbenih procesov, kompleksnost in specializiranost pojavov v modernem svetu takih pričakovanj ne dopuščajo. »Izziv je torej osmisliti legitimno vlogo posrednika in čuvaja znotraj javnega prostora – novinarja, televizijskega producenta itd., ki ne pomeni niti čisto transparentnega »objektivnega« posredovanja niti zgolj sledenja instrumentalno profesionalnim ali ekonomskim osebnim interesom.« (Splichal, isto).

Vloga medijev je skozi kultiviranje reflektivne javnosti in z odpiranjem javnega diskurza o pomembnih družbenih vprašanjih in izpostavljanju javnosti (vidnosti) političnih avtoritet, posredovati med politiko in civilno družbo.

Če se torej vrnemo k izhodišču, k vlogi javnega medijskega servisa v digitalni dobi, lahko ugotovimo, da moramo zanesenost z novimi mediji oziroma komunikacijskimi sredstvi, ki naj bi bistveno bolj demokratizirali odnose v trikotniku civilna družba – država – ekonomija, obravnavati precej zadržano. Predvsem je jasno, da mora javni interes, ki se opira izključno na civilno družbo, vsaj na medijskem področju nujno zajeti tudi interese demokratične politike kot formalnega reprezentanta nacionalnega interesa, ekonomske sfere, profesionalnih organizacij in civilne družbe. Pri tem pa morajo biti v regulativo vneseni sistemi zaščite zlasti zadnjih dveh akterjev, ki sta v primerjavi s politiko in kapitalom v šibkejšem položaju.

Nova »neposredna demokracija«, ki se opira zgolj na reflektivno in aktivistično potenco civilne družbe v povezavi z novimi mediji, ne more odstraniti vloge »klasičnih« medijev. Socialni mediji ne morejo zgolj zaradi množične uporabe nadomestiti klasičnih, nedvomno pa vplivajo na oblikovanje novih formatov, produkcijskih in distribucijskih načinov t. i. klasičnih programskih vsebin.

Zato mora biti poslanstvo javnih RTV tehnološko nevtrarno, oddajanje in prisotnost na novih platformah morata biti obravnavana enakovredno, pri tem pa morajo imeti samo en cilj in to je čim boljše opravljanje javne službe. To pa nove tehnologije omogočajo v še večji meri kot dosedanje.

Temeljno poslanstvo javnih RTV pa ostaja zagotavljanje družbeno pomembnih vsebin, varovanje in promocija javnega interesa.

Na osnovi vsega povedanega bi lahko poslanstvo javnih RTV servisov na kratko povzeli kot:

1. univerzalnost dostopa (na vseh platformah) in vsebin (raznolikost in kakovost kulturnih, izobraževalnih, informativnih, zabavnih);
2. odgovornost javnosti in vzpostavljanje demokratične javne sfere, v kateri morajo nastopati vse družbene skupine, od organizacij civilne družbe in ranljivih družbenih skupin do nosilcev politične in ekonomske moči;

3. ohranjanje nacionalne identitete in omogočanje dostopa do internacionalnih vsebin, programi za družbene in etnične manjšine.

4.3 Javni interes in komercialni RTV mediji

Definiranju poslanstva, vsebin in statusa javne RTV je posvečeno veliko strokovne literature, medtem ko se t. i. komercialno RTV večinoma odpravi s trditvijo, da je njihov edini cilj profit, spodbujanje potrošništva in »zabavljaštvo«. Komercialni mediji naj bi torej predvsem služili svojim lastnikom, njihovi želji po povečevanju profita in to neposredno s pridobivanjem sredstev iz komercialnega oglaševanja ali posredno preko pridobivanja političnega kapitala na račun uslug oblastem.

Morda je kredo ali pa kar glavni poslovni in svetovno nazorski interes komercialnih medijev najbolje opisal Rupert Murdoch (1989), ki je izpostavil, da je tržna konkurenca ključni pogoj za svobodo tiska in radiodifuzije, saj »tržno vodeni mediji zagotavljajo konkurenco, vzdržujejo nizko ceno in visoko kvaliteto. Tržno vodeni mediji osvobajajo posameznike izpod dominacije državno podprtih ortodoksnih vrednot« (1989, 3–4). Javna radiodifuzija naj bi izvajala sistematično in arbitrarno cenzuro nad izbiro uporabnikov, model javne RTV pa naj bi temeljil na elitizmu, snobizmu in antikomercialnih predsodkih. Zato je treba televizijo osvoboditi od prevlade omejenega nabora kulturnih vrednot, osvoboditi za privatno ali javno podjetnost, ki lahko ponudi nekaj, kar bi ljudje želeli gledati /.../. Javne RTV s svojo svobodo plačujejo za privilegije, ki jim jih podeljuje država, ki prej ali slej izstavi račun /.../« (1989, 9).

Po tržno-liberalni teoriji so torej javne RTV predrage, neučinkovite, privilegirane, oglaševalsko monopolne, ne spoštujejo interesov reklamne industrije, po kateri je osnovna naloga medijev, da »dobavljajo programe publiki in publiko oglaševalcem« (Keane 1992, 59).

Morda lahko odsev te ortodoksno tržno-liberalne medijske doktrine najdemo tudi v sporočilu EFTA (2010), ki poudarja,

da so tudi zasebne radiotelevizije, od katerih morajo številne izpolnjevati zahteve, ki veljajo za opravljanje javne službe, zelo pomembne za uresničevanje ciljev Protokola Amsterdamske pogodbe, ker prispevajo k pluralizmu, bogatijo kulturno in politično razpravo ter širijo izbiro programov /.../ Kot je zapisano v Direktivi o avdiovizualnih

medijskih storitvah, je soobstoj zasebnih in javnih ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev ena od posebnosti evropskega avdiovizualnega medijskega trga. Seveda je v skupnem interesu, da se pluralnost uravnotežene javne in zasebne medijske ponudbe ohrani tudi v obstoječem dinamičnem medijskem okolju.

Iosifidis (2007, 63) navaja, da je v zadnjih dveh desetletjih prišlo do intenzivne konvergence programskih usmeritev javnih in komercialnih medijskih servisov. Medtem ko komercialne TV dajejo prednost razvedrilnemu programu, je za javne TV značilno bolj uravnoteženo razmerje med informativnim in razvedrilnim programom. Različnost programskih vsebin je še vedno večja na javnih TV, vendar je razlika med javnimi in zasebnimi ponudniki relativno majhna. Sicer naj bi še opravičevala obstoj javnih RTV, vendar se nedvomno kaže konvergenca. Prav tako je bilo ugotovljeno, da javne RTV, ki so bolj odvisne od komercialnih prihodkov, bolj prilagajajo program razvedrilnim vsebinam.

Enako Dondersova (2012, 16–20) ugotavlja, da so javne RTV v obdobju liberalizacije medijske politike (po letu 1980) reformirale svojo notranjo strukturo, da bi dosegle večjo učinkovitost poslovanja, zmanjševale stroške, vključno z zmanjševanjem števila zaposlenih in z bolj profesionalnim upravljanjem. Navzven pa so se začele bolj prilagajati publiki in opuščati včasih elitistično-paternalistični odnos.

Javni interes, torej zagotavljanje programskih vsebin v skladu z vrednotami socialnega, ekonomskega in političnega okolja, se v zadnjem obdobju, v začetku 21. stoletja, uresničuje tako skozi programe javnih kot komercialnih RTV servisov. Oboji so zavezani predvsem svojemu občinstvu, vendar je pri komercialnih ponudnikih občinstvo predvsem v instrumentalni vlogi, saj je poglobitni interes privatnih televizij zagotavljanje maksimalnega dobička lastnikom. Ta pa je odvisen od gledanosti programov, torej lahko še vedno govorimo predvsem o zagotavljanju občinstva oglaševalcem, medtem ko naj bi bili pri javnih RTV komercialni prihodki v funkciji produkcije programskih vsebin za občinstvo kot državljane, ne potrošnike. Glede na znake konvergentnosti programov javnih in privatnih televizij mora javna RTV stalno dokazovati svojo legitimiteto, torej upravičenost javnega financiranja.

Tako Moe (2007, 59) izpostavlja tri akterje, ki jih mora spoštovati javna RTV, če želi ohraniti svojo legitimnost v obdobju programske konvergence:

- občinstvo, ki mu mora zagotavljati nadpovprečne, neodvisne in verodostojne programe;
- zagotoviti si mora legitimnost med komercialnimi konkurenti in partnerji; tudi trg mora dojemati javne institucije kot stabilne, predvidljive in ustrezno regulirane;
- legitimnost ima tudi politično dimenzijo, zato mora javna RTV delovati v skladu s političnim okoljem.

V analizi položajev javnih RTV v treh državah – Veliki Britaniji, Nemčiji in na Norveškem – dokazuje, da lahko javne RTV ohranjajo svoje legitimiteto le ob spoštovanju svojega poslanstva in prilagajanju politični kulturi okolja, v katerem delujejo. Tako je za BBC bolj sprejemljivo nastopanje na komercialnih tržiščih, ker ohranja visoko stopnjo kredibilnosti z uresničevanjem svojega poslanstva tako doma kot v tujini (BBC Worldwilde), s strogim ločevanjem komercialnih dejavnosti in zagotavljanjem vsebin v javnem interesu, na Norveškem je v ospredju ohranjanje jezika in kulture, za kar lahko poskrbi le nacionalna RTV, v Nemčiji pa gre za strogo regulirano sobivanje obeh javnih in komercialnih televizij.

Teoretiki torej ugotavljajo, da je konvergenca programov javnih in komercialnih ponudnikov nesporna, da se oboji približujejo občinstvu predvsem z razvedrilnimi programi na različnih platformah in medijskih kanalih, da pa vendarle ostajajo razlike predvsem v obsegu vsebin v javnem interesu. Legitimnost javne RTV tako dobivajo predvsem z lastno produkcijo čim večjega obsega programskih vsebin, ki so vezane na kulturno identiteto, socialne, ekonomske in politične vrednote nacionalnih držav.

4.4 Javni RTV servisi kot javne službe in javno dobro

Da neko storitev ali dobrino opredelimo kot javno dobro, ki jo država zagotavlja v obliki javne službe, morajo, kot smo že omenili, po Pirnatu (1997, 38) izpolnjevati dva bistvena kriterija:

- da so te dobrine nujne za delovanje družbenega sistema in
- da jih ni mogoče zagotavljati v sistemu tržne menjave.

To sta ključna kriterija, okoli katerih poteka diskurz v zvezi z vlogo javnih RTV v prihodnosti. Na eni strani imamo teorijo tržne pomanjkljivosti (market failure) in na drugi teorijo družbene odgovornosti oziroma zadovoljevanje družbenih potreb po socialni in

kulturni koheziji, kulturni raznolikosti, univerzalnem dostopu pod enakimi pogoji (Nissen 2006, 20; Donders in van den Bulck 2012, 2).

Razprava se je razvnela zlasti ob uvajanju novih storitev, ki jih je omogočila digitalizacija, s čimer je po mnenju pristašev tržnega liberalizma odpadel osnovni argument zagovornikov javne RTV oziroma javnega medijskega servisa. S tem, ko omejenost frekvenčnega spektra ni več razlog za zagotavljanje družbeno pomembnih programskih vsebin oziroma vsebin v javnem interesu v obliki javne službe, je lahko vloga javnih RTV zgolj zelo omejena oziroma vezana na tradicionalne oblike razširjanja, na radio in televizijo. Če tržišče s privatnim podjetništvom zagotavlja storitve, ki jih omogočajo nove tehnologije, ni več potrebe po državni intervenciji v obliki ustanavljanja javne službe, saj je tržna pomanjkljivost odpravljena.

Nasprotno ugotavlja Splichal (2005b, 137–140), da kadar gre za storitve, ki so povezane s temeljnimi človekovimi pravicami, če gre torej za storitve, ki so bistvene za človekovo življenje, kot je pravica do komuniciranja oziroma univerzalna dostopnost do komunikacijskih storitev, potem mora priti do družbenega konsenza, da je potrebno take storitve zagotoviti vsem ljudem. Takih pravic ni mogoče prepustiti ponudbi in povpraševanju na trgu.

Tako zagovorniki javne RTV (Bardoel in Law 2007, 21; Jakubowicz 2008, 10–11), poudarjajo, da »javni interes ne izginja, ker imamo internet«. Isofidis (2012, 11) pa še opozarja, da bo uresničevanje javnega interesa z vpeljavo novih tehnologij odvisno od načina uporabe teh novosti. Nove tehnologije lahko zagotovijo uporabno orodje oziroma osnovo za javno sfero, ne morejo pa je kreirati same po sebi.

Dejstvo, da javne RTV prejemajo sredstva za produkcijo programov, komercialni ponudniki pa producirajo programe zato, da bi dobili sredstva, ostane, ne glede na tehnološke spremembe (Donders in van den Bulck 2012, 2). Gre skratka za programske vsebine v javnem interesu, ki jih lahko zagotavlja le javni servis in to v vseh programskih formatih, preko vseh digitalnih kanalov. Dodaten argument za nadaljnji obstoj javnih RTV je tudi digitalni razkorak (digital divide), skrb, da ne bodo imeli vsi državljani enakega dostopa do novih storitev in da bodo te storitve dosegljive na osnovi dodatnega plačila za uporabo (Nissen 2006, 23).

Te programske vsebine so dejansko »nujne za delovanje družbenega sistema«, zagotavljati jih je potrebno na trajen način, zato je obstoj javnih RTV servisov tudi v prihodnosti z vidika upravičenosti državne intervencije na medijskem tržišču upravičen.

Kot pravi Splichal (2005b, 131), je problem tržne regulacije, »da je diskriminacijska do vseh tistih (in to je lahko celo večina) posameznikov in skupin, ki imajo relativno majhno kupno moč«. Na medijskem področju to pomeni tudi, da v komercialnih medijih ni interesa za objavlanje manjšinskih mnenj in pogledov, saj prevladuje večinski (mainstream) interes, prav tako ni interesa za produkcijo in objavlanje za »potrošnike« manj atraktivnih vsebin, kot so npr. izobraževalne. Po drugi strani pa tudi Splichal opozarja na nevarnost državne regulacije na medijskem področju, ki izhaja iz dejstva, da oblast »ohrani odgovornost za obseg, vrsto ter pravilnost izvajanja javnih služb« (Bohinc 2005, 37). Dejansko oblika javne službe omogoča oblasti – državnim regulatornim organom, da neposredno posega v medije in zmanjšuje njihovo avtonomijo.

Zato tudi teoretiki (Nissen 2006, 37) in Priporočila Sveta Evrope (Council of Europe 2012) ter direktive Evropske komisije (Direktiva AVMS) stalno opozarjajo na nujno vpeljavo avtonomnih regulatornih teles, ki morajo nadzirati spoštovanje zakonov neodvisno od političnih ali ekonomskih pritiskov.

4.5 Javni RTV servisi, pluralizem in različnost

Čeprav je razlikovanje med pojmi medijskega pluralizma in različnosti v teoriji precej zapleteno in nejasno (Bašić Hrvatinić 2006, 9–10), bi lahko na kratko ugotovili, da pomeni medijski pluralizem predvsem različnost virov, npr. večje število medijskih ponudnikov, medijska raznolikost pa različnost vsebin, predvsem idej, mnenj in nazorov.

Kot ugotavlja McQuail (2005, 193–198), je koncept pluralizma oziroma raznolikosti v razpravah o medijih skoraj enako pomemben kot koncept svobode medijev in ima dve dimenziji. Tako kot je za svobodo medijev potrebna neodvisnost od kontrole in vpliva lastnikov ali zunanjih centrov politične in ekonomske moči na medijske vsebine (različnost vsebin) na eni strani, je na drugi potrebno zagotoviti konkurenčnost oziroma omejiti koncentracijo lastništva (različnost virov).

Medijski pluralizem in različnost vsebin pa bi morala predvsem odražati strukturo družbe ali ožje skupnosti glede na kulturne, ekonomske in socialne interese, geografsko različnost na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, ki se kažejo v različnih nazorih, religijah in političnih prepričanjih.

Gre za pristop enake obravnave oziroma enake možnosti dostopa, pri čemer McQuail razlikuje zunanji pluralizem – obstoj različnih medijev – in notranji pluralizem, kjer so različni interesi zastopani znotraj istega medija. Shematsko lahko povzamemo (Morisi 2012, 7), da ima različnost tri dimenzije – kulturno, politično in geografsko, pluralnost pa dve – lastništvo in tip medijev (tisk, radio, TV, internet).

Kot prvi Bašičeva, se na medijski pluralizem oziroma raznolikost sklicujejo tako pristaši regulacije medijev kot zagovorniki nereguliranega, liberalnega medijskega trga. Dejansko pa lahko le z regulatornimi ukrepi, ki korigirajo anomalije medijskega trga, povečamo pluralizem in različnost, saj opiranje zgolj na eno doktrino lahko doseže ravno nasprotno učinke.

Pluralizem in različnost medijev imata po McQuailu za vsako družbo izreden pomen, saj:

- omogočata odpiranje poti za družbene spremembe (ko dopuščata dostop do novih ali marginalnih nazorov);
- omogočata kontrolo nad zlorabo svobode medijev (v primeru, ko tržišče vodi v koncentracijo lastništva);
- omogočata manjšinam, da ohranjajo svoje kulturne posebnosti v širši skupnosti;
- omejujeta družbene konflikte (ko povečujeta možnosti za razumevanje med potencialno nasprotnimi skupinami in interesi);
- prispevata k bogastvu in raznolikosti kulturnega in družbenega življenja.

Nasprotno pa so posledice medijske »enoličnosti« po Bašičevi ogrožanje demokracije, če postane en nazor dominanten oziroma če ni možnosti soočanja z drugimi mnenji, pomanjkanje možnosti izbire med različnimi vsebinami, omejenost politične, kulturne in svetovnonazorske izbire, kar posledično pomeni omejevanje individualne svobode oblikovanja in izražanja mnenj.

Bašičeva opozarja še na eno dimenzijo pluralnosti in različnosti, na različnost izpostavljenosti posameznim programskim vsebinam, torej dejansko »uporabo« medijev in medijskih vsebin s

strani uporabnikov. Če torej razširimo zgornjo shemo, dobimo »tridimenzionalno sliko pluralizma oziroma različnosti« (Bašić Hrvatinić 2006, 5; Morisi 2012, 9) – tabela 4.1.

Tabela 4.1: Pluralizem in različnost medijev

Pluralizem virov	Različnost vsebin	Različnost izpostavljenosti
lastništva	formatov vsebin in programov	horizontalna
delovne sile (manjšine)	demografska (manjšine)	vertikalna
virov novic	idejno-nazorska	

Pri vertikalni izpostavljenosti gre za ponudbo programskih vsebin znotraj posameznega medija, pri horizontalni pa za izbiro različnih medijev.

Javni RTV servis kot ponudnik programskih vsebin v javnem interesu mora zagotavljati najširši spekter programskih vsebin v različnih formatih, za različne ciljne publike, v različnih geografskih okoljih, pripadnike različnih, tudi marginalnih družbenih skupin, upoštevati mora različne politično-nazorske usmeritve občinstva, upoštevati različne vire zlasti informativnega programa. Vprašanje pa je, če vse te vsebine dosežejo publiko, ki so ji namenjene. Glede na to, da tudi javni RTV servisi nastopajo na tržišču medijskih vsebin, ne morejo pa slediti zgolj prevladujočim (mainstream) okusom, morajo po eni strani upoštevati vse oblike pluralnosti in različnosti in vse tehnične možnosti, ki jih ponuja digitalizacija, tako različne platforme kot tudi možnosti specialnih programov, da lahko računajo na primeren doseg občinstva. Prizadevati si torej morajo, da poleg vertikalne dosežejo tudi »kvazi horizontalno«, torej da nastopajo na tržiščih različnih tipov medijev kot ponudniki specializiranih vsebin.

4.6 Upravljanje javnih RTV servisov z vidika javnega interesa

Priporočilo Sveta Evrope (Council of Europe 2012) navaja osnovna načela upravljanja z javno RTV, pri čemer izpostavlja tri osnovne elemente:

Prvi element predstavlja upravljavski okvir in temelji na neodvisnosti in odgovornosti. Javna RTV mora biti neodvisna, saj lahko le tako deluje učinkovito in v javnem interesu. Načelo odgovornosti pa naj bi poskrbelo, da bo neodvisnost organizacije usmerjena v zadovoljevanje potreb uporabnikov. Pri tem gre za vzajemnost – neodvisnost od političnih centrov moči je uravnotežena z odgovornostjo do države in uporabnikov.

Drugi element predstavlja učinkovito vodenje – resursi organizacije naj bi bili učinkovito uporabljeni za zadovoljevanje spreminjajočih se potreb občinstva. Organizacija se mora odzivati na inovacije v programskih vsebinah in pri distribuciji.

Tretji element pa je definiranje kulture javne RTV, ki jo sestavljajo:

- transparentnost kot podpora odgovornosti,
- odprtost do občinstva in potencialnih novih partnerjev,
- odzivnost na potrebe občinstva, vzpostavljanje dialoga,
- odgovornost za visoke novinarske in druge produkcijske standarde in kriterije za ocenjevanje produktov.

Ta načela so sicer sprejemljiva za vse države članice, uresničevanje teh principov pa je odvisno od kulturno-zgodovinskih okoliščin in tradicije, ekonomskega, političnega in socialnega stanja v posamezni državi.

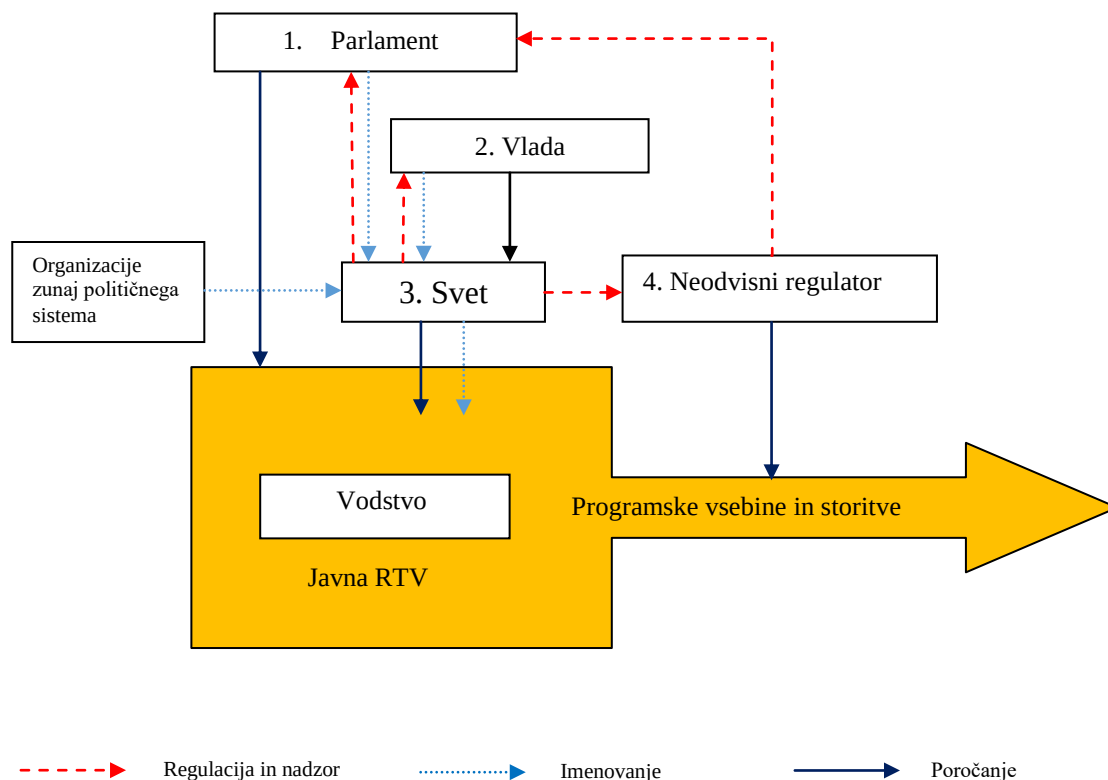
V nadaljevanju se bomo omejili na vprašanje odgovornosti in neodvisnosti, ki sta v skladu z doslej povedanim ključni za delovanje javne RTV v skladu z zahtevami javnega interesa.

Priporočilo Sveta Evrope navaja tri vrste odgovornosti javne RTV:

- odgovornost javnosti, ki jo predstavlja država – skozi vlado, parlament in druga nadzorna oziroma regulatorna telesa,
- neposredna odgovornost javnosti kot občinstvu in kot državljanom,
- javnosti, ki jo predstavljajo organizacije civilne družbe in druge zainteresirane skupnosti.

Te odgovornosti naj bi se uresničevale predvsem skozi delovanje sveta RTV, ki naj bi bil po Nissenu (2006, 38) nekakšno vmesno telo med politično oblastjo in javno RTV, v njem pa naj bi bile poleg parlamenta in vlade zastopane predvsem organizacije civilne družbe, regulator pa naj bi predvsem nadziral izpolnjevanje zakonskih obvez javnega servisa. Po Nissenu naj bi svet deloval predvsem v korist interesov javne RTV in jo branil pred napadi od zunaj. Skoncentriral naj bi se predvsem na strateške odločitve, vsakodnevne zadeve pa naj bi prepuščal vodstvu. Imenoval naj bi vodstvo javne RTV v čim večji neodvisnosti od političnih vplivov. Zakonske obveznosti javne RTV pa naj bi nadziralo predvsem neodvisno regulacijsko telo. Nissen (2006) povzema večinsko evropsko ureditev glede upravljanja javnih RTV v modelu (slika 4.1) in hkrati ugotavlja, da je v številnih državah velika razlika med zakonsko določenim formalnim modelom upravljanja in vsakodnevno prakso.

Slika 4.1: Upravljanje javnih RTV



Vir: Nissen (2006, 37)

Pri tem pa Nissen (2006, 35) opozarja, da odnosi med »družbo« in javno RTV temeljijo bolj na idejnih usmeritvah in normativnih vrednotah kot pa na formalnem lastništvu in pogodbenih razmerjih. Vprašanje trdnejše oziroma bolj podrobne regulacije na eni in ohlapnejše zakonodaje, ki dopušča mediju več avtonomije, na drugi strani, ponazarja z dilemo, da tiste, ki se zavzemajo za natančnejšo javno regulacijo, pogosto obtožujejo, da hočejo »državni radio«, ljudje iz javnih medijev, ki želijo več neodvisnosti od države, pa so obtoženi, da si hočejo prilastiti RTV in ga upravljati brez zunanjih vplivov in brez odgovornosti. In kot dodaja, včasih so obtožbe v obeh primerih upravičene.

Dejstvo torej ostaja, da deklarirano delovanje javne RTV kot javne službe, ki je zagotovljeno z regulacijo programskih usmeritev, odgovornosti in neodvisnosti, ne zagotavlja nujno produkcije in distribucije programskih vsebin v obsegu in kakovosti, kot jih zahteva delovanje v javnem interesu.

4.7 Javni interes in izvirna avdiovizualna produkcija

Že večkrat smo opozorili, da je izvirna produkcija programskih vsebin ena temeljnih nalog javne RTV, ne glede na obliko oziroma platformo, na kateri so te vsebine na voljo. Dondersova (2016, 4) med nalogami javne RTV izpostavlja prispevek javne RTV k ohranjanju nacionalne identitete skozi jezik in kulturo ob upoštevanje kulturne raznolikosti tako znotraj državnih meja kot na globalni ravni. Ohranjanje identitete pa je vse bolj povezano tudi z ekonomskimi cilji, saj pomeni krepitev lokalne avdiovizualne produkcije. S programskim upoštevanjem spektra raznolikih kulturnih vsebin javna RTV prispeva k družbeni homogenizaciji oziroma se upira pritisku zlasti ameriških produkcij, ki so dosegljive na mednarodnem tržišču.

Tradicionalno so javne RTV skušale izpolniti svoje poslanstvo – informirati, izobraževati in zabavati skozi t. i. univerzalno programiranje, torej z upoštevanjem različnih okusov in interesov, pri čemer je bila vedno v ospredju domača produkcija. Zahteva po oblikovanju in promociji nacionalne identitete oziroma socialne kohezije vedno rezultira v poudarjanju doma produciranih programov, seveda ob upoštevanju finančnih omejitev. Te so se še zlasti zaostrole s pojavom komercialne konkurence in podaljševanjem oddajnega časa. Možnost zamika predvajanja in video na zahtevo vse bolj spreminja televizijsko programiranje oziroma po mnenju nekaterih celo vodi h koncu »televizije«, kot jo poznamo danes. Zato so zlasti manjše RTV prisiljene programske vsebine kupovati na mednarodnem tržišču, ki pa je javnim RTV vse prej kot naklonjeno oziroma daje prednost video na zahtevo in specializiranim ponudnikom. Mednarodna tržišča pa zagotavljajo predvsem »mainstream« programske vsebine, namenjene mednarodnemu množičnemu občinstvu. Vsekakor pa te vsebine ne morejo zadostiti manjšim nacionalnim ozemljem in jezikovnim področjem niti družbenim manjšinam (Nissen 2007, 19).

Če naj bi javne RTV prispevale k ohranjanju in razvijanju nacionalne identitete, potem morajo ponuditi programske vsebine, ki bodo upoštevale nacionalno kulturno tradicijo. Medtem ko vidi Dondersova rešitev v povezovanju javnih RTV in izmenjavo vsebin, ki jih producirajo, je Nissen skeptičen glede evropskega kulturnega prostora, saj v njem delujejo predvsem silnice, ki podpirajo skupno evropsko tržišče tudi na medijskem področju, medtem ko je načelo kulturne subsidiarnosti dejansko v konfliktu s to ekonomsko politiko.

Vsekakor je evropsko povezovanje javnih RTV, vključno s programi, ki podpirajo koprodukcije in kroženje evropskih avdiovizualnih del, možna rešitev za ohranjanje javne RTV kot nosilca kakovostnih programskih vsebin za ciljne publike in ohranjanje evropske kulturne raznolikosti, vprašanje zagotavljanja domačih programskih vsebin pa ostaja odprto, še posebno vsebin za družbene manjšine. Kot poudarja Nissen (2007, 25), se programiranje, ki podpira trajno socialno kohezijo, ne sme odražati samo v pokroviteljskih predavanjih o kulturni dediščini, temveč se mora odražati v vseh medijskih vsebinah od prenosov nogometnih tekem, informativnega programa, igranih avdiovizualnih delih, razvedrilnih oddajah in domačih dokumentarcih.

5 JAVNI INTERES IN SLOVENSKA MEDIJSKA KRAJINA

5.1 Javni interes in Radiotelevizija Slovenija

(Primerjalna analiza treh zakonskih aktov)

V tem poglavju bomo z metodo primerjalne analize ugotavljali spremembe v regulaciji javnega interesa oziroma definiranja poslanstva v zakonih o Radioteleviziji Slovenija po osamosvojitvi Republike Slovenije, in sicer v Zakonu o Radioteleviziji Slovenija iz leta 1994, Zakonu o Radioteleviziji Slovenija iz leta 2005 (ZRTVS-1) in Zakonu o Radioteleviziji Slovenija iz leta 2010 (ZRTVS-2), ki je bil sprejet v Državnem zboru, nato pa razveljavljen na referendumu. Razveljavljeni zakon smo vključili v analizo, ker nakazuje trend opredeljevanja vsebin v javnem interesu in javne službe v Republiki Sloveniji ter način regulacije javnega RTV medija.

Predmet analize bodo torej opredeljevanje javne službe, programskih vsebin v javnem interesu, pristojnosti in sestava organov upravljanja in nadzora ter način določanja višine RTV prispevka oziroma naročnine. Pristojnosti organov vodenja nismo posebej analizirali, ker se skozi obravnavane dokumente bistveno ne spreminja.

Po zakonih iz 1994 in 2005 je formalno pravna oblika RTVS javni zavod, zakon iz 2010 pa je predvideval osebo javnega prava posebne vrste, katere ustroj se je zgledoval po delniški družbi. Zato je tudi predvideval kot organ vodenja upravo, kar pa za namen te analize ni relevantno.

5.1.1 Javni interes v programskih vsebinah RTV Slovenija

Vsi trije zakoni določajo kot javno službo oziroma poslanstvo RTVS ustvarjanje, pripravljanje, arhiviranje in oddajanje:

- dveh nacionalnih televizijskih programov,
- treh nacionalnih radijskih programov,
- radijskih in televizijskih programov regionalnih centrov,
- po en radijski in televizijski program za avtohtono italijansko in madžarsko narodno skupnost,
- radijskih in televizijskih programov za slovenske narodne manjšine v sosednjih državah ter za slovenske izseljenke in izseljence in zdomce,
- radijskih in televizijskih programov za tujo javnost.

Poleg tega zakon iz leta 2005 kot javno službo določa še:

- poseben nacionalni televizijski program, namenjen spremljanju dela Državnega zbora RS,
- radijske in televizijske oddaje za romsko etnično skupnost,
- teletekst, internetni in mobilni portal.

Zakon iz leta 2010 pa k novostim zakona iz 2005 dodaja še:

- »oddajanje prek vseh razpoložljivih prenosnih tehnologij bodisi linearno bodisi nelinearno«,
- programske vsebine za pripadnike drugih narodnih in etničnih skupnosti v Republiki Sloveniji,
- elektronski programski vodič,
- »druge multimedijske storitve«,
- pomembne nove storitve v skladu s posebnimi zakonskimi določbami.

Glede spremljanja dela Državnega zbora RS ta zakon določa, da lahko Državni zbor »omogoča informiranje javnosti o svojem delu prek posebnega televizijskega programa, ki deluje znotraj Državnega zbora /.../, RTV Slovenija zagotavlja tehnične zmožnosti za prenos /.../«. Glede pomembnih novih storitev pa je podrobno določen postopek uvajanja novih ponudb v okvir javne službe v skladu z evropskimi smernicami (Evropska komisija 2009).

Ugotovitve v zvezi z opredelitvijo javne službe oziroma poslanstva :

S primerjalno analizo teh treh zakonskih opredelitev lahko ugotovimo, da se definiranje javne službe RTVS spreminja skladno s priporočili Sveta Evrope (Council of Europe 2004) in sporočili Evropske komisije (2009) glede širjenja javnih RTV na nove platforme in glede njihove vloge pri vključevanju ranljivih družbenih skupin oziroma utrjevanju družbene kohezije.

Res pa je, da je prav na referendumu zavrnjeni zakon glede opredelitve javne službe odpiral RTVS nove razvojne možnosti in izrecno poudarjal obveznosti javnega servisa do etničnih manjšin, ki niso navedene v ustavi. Zato bo moral zakonodajalec v zelo bližnji prihodnosti uvesti novo definicijo javne službe, v kolikor naj bi RTVS sledila tehnološkim in družbenim spremembam v smeri digitalizacije in kulturne pluralizacije.

Glede programskih vsebin pa zakoni skorajda enotno določajo, da sodijo v javno službo oziroma tvorijo poslanstvo RTVS:

- informativne vsebine o dogajanju doma in po svetu,
- izobraževalne vsebine,
- produkcija igranih programskih vsebin lastne produkcije,
- dokumentarne vsebine,
- otroške in mladinske programske vsebine lastne produkcije,
- razvedrilne vsebine,
- programske vsebine, namenjene starostnikom, invalidom, etničnim manjšinam,
- vsebine, ki predstavljajo in promovirajo slovensko kulturo, znanost, šport, zdravje,
- verske vsebine,
- zagotavljanje produkcije in predvajanje slovenskih avdiovizualnih del in avdiovizualnih del neodvisnih producentov,
- spodbujanje kulture javnega dialoga ter omogočanje širokega prostora za javne razprave o problemih v družbi.

V strukturi programov mora RTV Slovenija zagotoviti večinski delež kulturnih, umetniških, informativnih, dokumentarnih in izobraževalnih vsebin. Večini programskih zahtev v zvezi z lastno produkcijo je dodano, da morajo biti oddaje »kakovostne« ali celo »visoko kakovostne«.

Med obveznostmi RTV Slovenija je tudi pokrivanje nacionalnega ozemlja, kjer živi najmanj 90 odstotkov prebivalstva Republike Slovenije. V vseh zakonih je zahtevana tudi javnost delovanja organov, objava poslovnih in finančnih načrtov in poročil.

Zakon iz leta 1994 ima še določila v zvezi z lastno produkcijo oziroma koprodukcijo in naročeno produkcijo programskih vsebin, in sicer določa, da mora znašati najmanj 50 % programskega časa, od tega mora biti najmanj 10 % naročenih del. To določilo je bilo v obeh kasnejših zakonskih besedilih izpuščeno, ker to področje za vse televizije ureja Zakon o medijih (2006).

Slednji predpisuje kvoto slovenskih avdiovizualnih del in del neodvisnih filmskih producentov v programih RTV Slovenija in omejitve oglaševanja, ki so strožje kot pri programih komercialnih ponudnikov. V Zakonu o avdiovizualnih medijskih storitvah (2011) pa so te omejitve še zaostrene.

Po Zakonu o medijih morajo radijski in televizijski programi RTV Slovenija izpolnjevati tudi določila o kvotah slovenskih glasbenih del, ki je dvakrat večja od predpisanih kvot za komercialne programe (40 v primerjavi s splošnimi 20 odstotki).

Primerjalna analiza opredelitev javne službe in programskih vsebin v javnem interesu je torej pokazala, da so zakonska določila glede programov RTVS povsem v skladu z obveznostmi javnih servisov, ki jih priporočajo že omenjene evropske institucije oziroma dokumenti in da se tudi v petnajstletnem obdobju od leta 1994 do 2010 niso pomembno spreminjale.

Če primerjamo zakonska določila z opredelitvijo javnega interesa v medijih, kakor smo ga opredelili v tej nalogi, bi lahko rekli, da slovenska zakonodaja v celotnem obdobju po letu 1994 določa poslanstvo javne RTV v skladu s tremi osnovnimi zahtevami:

- univerzalnost dostopa in raznolikost programskih vsebin,
- vzpostavljanje demokratične javne sfere,
- ohranjanje nacionalne in kulturne identitete, produkcija vsebin za družbeno ranljive skupine.

5.1.2 Upravljanje Radiotelevizije Slovenija

V vseh treh obravnavanih zakonih so svetu oziroma programskemu svetu in nadzornemu odboru ali nadzornemu svetu predpisane naslednje naloge, ki nas zanimajo z vidika upravljanja javnega servisa v javnem interesu:

- sprejemanje statuta,
- določanje višine naročnine oziroma prispevka, s specifično ureditvijo v zakonu iz leta 2010,
- nadziranje finančnega poslovanja in sprejemanje finančnega načrta ter zaključnega računa,
- določanje programskih standardov, programskih shem in programskih zasnov,
- imenovanje in razreševanje generalnega direktorja ter direktorja radijskih in televizijskih programov in odgovornih urednikov (le v prvem zakonu),

K statutu in imenovanju generalnega direktorja daje soglasje Državni zbor RS, k višini naročnine pa Vlada RS.

Nadzorni odbor predvsem nadzira poslovanje, pregleduje finančni načrt in zaključni račun. nadzoruje vodenje poslovnih knjig in zakonitost poslovanja. Svet imenuje tudi programske svete za narodnostne programe in odbor za sodelovanje s televizijskimi in radijskimi potrošniki.

V Zakonu o RTV Slovenija iz leta 2005 pa programski svet predvsem:

- na predlog generalnega direktorja sprejema programske standarde, programsko produkcijski načrt, programske sheme,
- daje soglasje k statutu,
- obravnava uresničevanje sprejete programske zasnove in produkcijskega načrta,
- obravnava pripombe in predloge gledalcev in poslušalcev programov RTV Slovenija in sprejema ukrepe,
- imenuje in razrešuje generalnega direktorja RTV Slovenija ter daje predhodno soglasje k imenovanju in razrešitvi direktorja radia in direktorja televizije,
- obravnava pripombe in predloge gledalcev in poslušalcev programov RTV Slovenija.

Nadzorni svet pa ima naslednje naloge:

- 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,
- nadzira poslovanje RTV Slovenija.

Zakon predvideva tudi ustanovitev programskih odborov za narodnostne programe in problematiko programskih vsebin za invalide. Zakon dopušča tudi imenovanje drugih organov RTVS, kar mora predvideti statut. Tako je prav s statutom uveden še varuh pravic gledalcev in poslušalcev, ki je nekakšen pritožbeni organ in komunikacijska vez med občinstvom in vodstvom RTVS.

Odgovorne urednike programov imenuje in razrešuje generalni direktor na predlog direktorja radia oziroma televizije.

V primeru, da direktorja predlagata v imenovanje generalnemu direktorju za odgovornega urednika kandidata, ki ni dobil pozitivnega mnenja večine programskih delavcev v uredništvu, ima večina programskih delavcev v uredništvu pravico predlagati v imenovanje generalnemu direktorju kandidata, ki je dobil njihovo pozitivno mnenje.

Višina prispevka se določa z zakonom. Vlada višino prispevkov spremeni za največ 10 %, če za to obstajajo utemeljeni ekonomski razlogi.

V zakonu iz leta 2010 je imel Svet RTVS predvsem naslednje naloge:

- sprejema statut (na predlog uprave in nadzornega sveta),
- sprejema letni programsko-poslovni načrt in programske sheme,
- sprejme letno poročilo o izvajanju letnega programsko-poslovnega načrta in programskih shem,
- na zahtevo varuha pravic gledalcev, poslušalcev in uporabnikov storitev RTV Slovenija sprejme stališča do njegovih predlogov in stališč,
- potrjuje letno poročilo o zagotavljanju večinskega deleža kulturnih, umetniških, informativnih, dokumentarnih ali izobraževalnih vsebin RTV Slovenija,
- na predlog uprave sprejme etične in strokovne standarde delovanja RTV Slovenija,
- imenuje in razrešuje generalnega direktorja in člane uprave.

Nadzorni svet je imel predvsem naslednje naloge:

- predlaga Svetu v imenovanje generalnega direktorja,

- predlaga Svetu razrešitev generalnega direktorja in članov uprave,
- skupaj z Upravo v sprejem Svetu predlaga statut,
- nadzira poslovanje RTV Slovenija,
- obravnava in daje soglasje k predlogu letnega programskega poslovnega načrta in programskih shem RTV Slovenije, ki ga pripravi uprava,
- obravnava in daje soglasje k predlogu letnega poročila o izvajanju letnega programskega poslovnega načrta in programskih shem RTV Slovenije, ki ga pripravi uprava,
- na zahtevo varuha pravic uporabnikov sprejema stališča do njegovih predlogov.

Odgovorne urednike imenuje in razrešuje uprava. Če uprava za imenovanje odgovornega urednika ne pridobi pozitivnega mnenja večine programskih delavcev v uredništvu, ima uredništvo pravico predlagati svojega kandidata za odgovornega urednika v imenovanje svetu.

Zakon je predvidel tudi programske odbore za narodne skupnosti in programski odbor za programske vsebine za invalide in varuha pravic gledalcev, poslušalcev in uporabnikov storitev RTV Slovenija.

Višina RTV prispevka se usklajuje glede na indeks cen življenjskih stroškov.

Glede nalog organov RTV Slovenija smo s primerjalno analizo ugotovili naslednje:

- naloge organov upravljanja se niso bistveno spreminjale, le razmerja med nadzornim in programskim svetom so se spreminjala tako, da je nekaj več pristojnosti pri sprejemanju najpomembnejših aktov dobil nadzorni svet;
- z ukinitvijo soglasja Državnega sveta k imenovanju generalnega direktorja in k statutu se je z zakonom iz leta 2005 nedvomno povečala avtonomija javnega servisa, torej vsaj formalna neodvisnost od sfere politike;
- avtonomija novinarjev in uredništev se je z zakonom iz leta 2005 zmanjšala, saj se je obvezno soglasje k imenovanju odgovornih urednikov spremenilo v možnost predlaganja alternativnega kandidata;
- določanje višine RTV prispevka oziroma naročnine je v zakonih iz 1994 in 2005 bolj ali manj odvisno od odločitve Vlade RS, medtem ko bi se z zakonom iz leta 2010 določala po avtomatizmu, glede na rast življenjskih stroškov;

- vsi zakoni predvidevajo participacijo narodnih skupnosti v posebnih programskih odborih, zakona iz 2005 in 2010 pa tudi v posebnem telesu za sodelovanje z invalidi;
- zakon iz 1994 predvideva poseben odbor za sodelovanje s »potrošniki«, zakon iz 2010 pa tudi z institucijo varuha pravic uporabnikov. Le-ta je bil uveden s statutom RTVS po zakonu iz 2005, čeprav v samem zakonu ni naveden;
- medtem ko sta zakona iz 1994 in 2005 dopuščala oblikovanje posebnih etičnih meril in programskih standardov, jih zakon iz 2010 predpisuje;
- avtonomija uredniškega dela je v vseh zakonih deklarativno (spoštovanje nepristranskosti in celovitosti informacij, politična uravnoteženost, uveljavljanje profesionalne etike) in postopkovno (možnost vplivanja na izbor odgovornega urednika) zaščitena, čeprav še najbolj v zakonu iz 1994.

V zvezi s sestavo upravnega in nadzornega organa so določila v zakonih naslednja:

- v zakonu iz leta 1994 imenuje v 25 članski Svet pet članov Državni zbor RS, po enega člana italijanska in madžarska narodna skupnost, druge pa *neposredno* različne organizacije civilne družbe s področja kulture in umetnosti, športa, izobraževanja in znanosti, združenja oziroma sindikati delodajalcev in delojemalcev, mladinske, invalidske in upokojenske organizacije, verske skupnosti in zaposleni na RTVS;
- v Nadzorni odbor imenuje pet članov Državni zbor, dva pa zaposleni na RTV;
- po zakonu iz leta 2005 imenuje v 29-članski Programski svet večino predstavnikov Državni zbor, pri čemer 5 predstavnikov na predlog političnih strank, 16 pa »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«. Poleg tega imajo v 29-članskem svetu predstavnike še narodne in verske skupnosti, Slovenska akademija znanosti in umetnosti ter zaposleni.

Državni zbor imenuje 16 članov iz vrst civilne družbe z večino glasov vseh poslancev. Nadzorni svet šteje 11 članov, Državni zbor imenuje pet članov, štiri člane imenuje Vlada, zaposleni pa dva člana.

Zakon iz 2010 je predvideval 15-članski Svet, v katerega imenuje Državni zbor 5 članov, dva člana predsednik republike, po enega na predlog narodnih skupnosti in verskih skupnosti, po enega člana pa *neposredno* Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Nacionalni svet za

kulturo, Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij, Zveza društvenih organizacij Slovenije, rektorska konferenca in tri člane zaposleni na RTVS. Za imenovanje članov Sveta s strani Državnega zbora je bil predviden natančno določen postopek, ki naj bi prispeval k izboru čim bolj neodvisnih oseb, potrjeni pa bili z večino vseh poslancev.

Nadzorni svet naj bi štel 7 članov, od tega naj bi Državni zbor imenoval tri člane, dva člana Svet, enega Vlada in enega svet delavcev.

V vseh zakonih je predvidena »neodvisnost« članov organov RTVS, ki ne smejo biti formalno povezani s političnimi strankami, organi zakonodajne iz izvršne oblasti, ne smejo poslovno sodelovati z RTVS, ne smejo imeti sorodstvenih vezi z organi vodenja in nadzora RTVS in podobno.

Primerjalna analiza je torej pokazala, da se kaže pomembna razlika med zakoni pri načinu imenovanja in sestavi osrednjega organa upravljanja predvsem z vidika sodelovanja članov iz civilno družbenih organizacij. Medtem ko je zakon iz 1994 določal *neposredno* imenovanje civilno družbenih organizacij v Svet zavoda, sta zakona iz 2005 in 2010 uvedla imenovanje v državnem zboru (zakon iz 2010 je sicer predvideval neposredno imenovanje 5 članov nevladnih organizacij, pet pa preko Državnega zbora). Pri tem zakon iz 2005 zelo ohlapno določa merila za izbor, kar vodi v politično pristranskost, zakon iz leta 2010 pa je predpisal zelo natančen postopek, vključno z javno predstavitvijo kandidatov in referencami nevladnih organizacij, ki nastopajo kot predlagatelji.

Če primerjamo regulacijo sestave upravnih organov javnega RTV servisa po zakonih o RTVS z znanima modeloma zakona o javni RTV, ki sta ju objavila Rumphorst (1999) ali Mendel (2005), lahko ugotovimo, da ni pomembnejših razlik oziroma, da je odgovornost in neodvisnost organov RTVS v zakonih ustrezno opredeljena.

Imenovanje članov programskega in nadzornega sveta s strani vlade in parlamenta je praksa v večini evropskih držav (Nissen 2006), prav tako jo predvidevata oba omenjena vzorčna zakona. Pomembna razlika pa je v dejstvu, da v Sloveniji veljavni zakon iz 2005 predvideva imenovanje članov Programskega sveta na predlog civilne družbe z večino vseh poslancev, vzorčna zakona pa predvidevata dvotretjinsko večino vseh poslancev (v zakonu iz 1994 to ni

opredeljeno, v zakonu iz 2010 pa je bilo predvideno enako). To pomeni, da večino Programskega sveta imenuje vedno vladajoča koalicija. Po drugi strani pa moramo upoštevati, da bi v primeru dvotretjinske večine lahko prišlo do situacije, ko Programskega sveta sploh ne bi bilo mogoče imenovati.

Dodaten problem je še v tem, da se za člane Programskega sveta oziroma Sveta ne zahteva nikakršno formalno izpolnjevanje zakonskih pogojev (ali gre res za 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 /.../«), zato lahko pride do političnih zlorab institucij civilne družbe, tako pri izboru članov kot njihovem nadaljnjem delovanju v Programskem svetu.

Na osnovi primerjalne analize treh zakonskih aktov lahko zaključimo, da je regulacija javne RTV z vidika odgovornosti medija do javnosti v Sloveniji, torej delovanje v javnem interesu, skladno z evropskimi standardi, da pa je uresničevanje teh standardov seveda pogojeno s stopnjo kulture dialoga in demokratičnega razvoja v državi in družbi. Odgovornosti, avtonomije oziroma neodvisnosti javnega medija nobena, še tako strokovno in v skladu z vsemi demokratičnimi postopki, vključno s sodelovanjem javnosti sprejeta zakonodaja ne more zagotoviti.

Tako raziskava, ki jo je opravil Marko Milosavljević (2003, 22), med zaključki ugotavlja, da je Svet RTVS (sestavljen na podlagi zakona iz 1994) kot organ upravljanja, »pri katerem naj bi se najbolj neposredno kazali učinki udeležbe javnosti«, največ časa in razprav posvetil kadrovskim postopkom v zvezi z imenovanji odgovornih organov, sprejemanju finančnega načrta in zaključnega računa. Šele za tem sledi določanje programskih standardov, programskih zasnov in programskih shem. Razprave o programskih vprašanjih pa so redke, prav tako »prispevki v razpravah, v katerih bi predstavniki javnosti opozarjali na probleme in vprašanja, ki se dotikajo javnosti /.../«.

V zvezi s komunikacijo z javnostjo primerjalna analiza ugotavlja, da je zakon iz 1994 predvideval poseben odbor za sodelovanje z gledalci in poslušalci, zakon iz 2010 pa je predvidel tudi institucijo varuha pravic uporabnikov. Čeprav zakon iz leta 2005 varuha ni predvidel, pa je bila ta funkcija uvedena s statutom RTVS. Vendar pa lahko iz letnih poročil

varuhov sklepamo, da ta institut še ni našel pravega mesta v organizacijski strukturi RTVS, temu primeren pa je tudi odziv uporabnikov.

Iz poročila varuha pravic gledalcev, poslušalcev in uporabnikov MMC za leto 2014 izhaja, da je bilo v celem letu nekaj več kot tisoč odzivov (1024) občinstva, od tega največ na pripombe TV Slovenija – nekaj čez sedemsto (podobno kot leto poprej). Največ pripomb je bilo na nekakovosten program in preveliko število ponovitev. Sicer pa je bilo nekaj manj kot polovica odzivov (285) na informativni program in če k temu dodamo še parlamentarni program s 84 pritožbami, lahko ugotovimo, da gre večina pripomb informativnim vsebinam. Največ pripomb je namenjenih pristranskosti novinarjev in voditeljev oddaj. Gre seveda za zelo skromen odziv javnosti – od nekaj več kot 600.000 plačnikov RTV prispevka je pritožbo torej poslalo 0, 2 odstotka – zanimivo pa je, da se občinstvo negativno odziva prav na področjih, kjer obstaja največ zakonskih in samoregulatornih pravil – nepristranskost, uravnoteženost, verodostojnost, neodvisnost.

Skromen odziv je sicer lahko posledica nezainteresiranosti ali pa tudi premajhnega prizadevanja RTVS za komuniciranje z javnostjo oziroma neodzivnost na sporočila. Vse to omenja tudi sam varuh v letnem poročilu: »V dveh letih, odkar sem bil imenovan na to mesto, ni bilo nobene resne obravnave kršitve programskih standardov in drugih napak, ki nanje vseskozi opozarjam v mesečnih in drugih poročilih.« (Ambrožič 2014, 91).

5.2 Programska strategija RTV Slovenija

V Strategiji razvoja RTV Slovenija za leta 2011–2015 so kot javno službo oziroma delovanje v javnem in nacionalnem interesu med drugim opredelili:

- nepristransko, celovito in kakovostno informiranje,
- priprava in prilagajanje vsebin za družbene manjšine,
- zadovoljevanje interesov ciljnih publik s področij kulture, glasbe, gospodarstva, znanosti, športa, razvedrila ...,
- ohranjanje nacionalne identitete vseh prebivalcev Slovenije,
- skrb za zborni izreko in kulturo govora.

Gre torej za aktivnosti, ki sodijo v klasičen nabor nalog javnih RTV servisov in jih RTVS lahko izvaja znotraj sedanjih zakonskih okvirov. Zakon o RTVS namreč v okviru javne službe predvideva med »novimi« storitvami le teletekst, internetni in mobilni portal. Ne glede na to

pa so med strateškimi cilji zavoda omenjene nove tehnologije, širjenje na nove platforme, multimedijske vsebine in interaktivnost.

V opisu stanja opozarjajo na nemotiviranost in pomanjkljivo izobraženost kadrov na področju sodobnih tehnoloških in programskih trendov. Neustrezni sta tudi organizacijska struktura in programska ponudba RTV Slovenija, ki »v preteklosti nista odražali strateških usmeritev razvoja /.../« (Strategija 2004, 8). V ospredju pa je tudi nujno omejevanje obsega storitev oziroma določanje prioritet pri razvojnih ciljih, ki predvidevajo večjo kakovost in raznolikost vsebin, ki naj bi bile dosegljive na vseh medijskih platformah.

Pri tem bi veljalo omeniti Bardoela in Lowa (2007, 22), ki ugotavljata, da se strategije javnih RTVS prevečkrat ukvarjajo predvsem z notranjimi organizacijskimi težavami medijske institucije oziroma lastnimi interesi namesto s cilji v javnem interesu. Osredotočajo se na menedžment, poslovno strategijo, notranjo učinkovitost, ugodnejše pogodbe, zunanje izvajanje pomožnih storitev dejavnosti (outsourcing), ne pa na obveznosti do javnosti.

Strategija RTV Slovenija tudi ugotavlja, da bo potrebno v »sodelovanju z ustanoviteljem in strokovno javnostjo zagovarjati obstoj in nadaljnji razvoj neodvisne in javne RTVS ter z zakonskimi podlagami in spremembami Zakona o RTV Slovenija zagotoviti ustrežnejšo in sodobnejšo rešitev njenega statusnega, organizacijskega in finančnega položaja« (Strategija 2004, 30).

Tega se zaveda tudi izvajalec ustanoviteljskih pravic RTV Slovenija – Ministrstvo za kulturo, ki je v analitičnem dokumentu (Ministrstvo za kulturo 2014, 86–87) med drugim zapisalo, da bo potrebno spremeniti Zakon o Radioteleviziji Slovenija in na novo opredeliti javno službo, proučiti obstoječi način upravljanja, sistemsko zagotoviti polno avtonomijo in uredniško neodvisnost, omogočiti razvoj z dopuščanjem tematskih programov oziroma pomembnih novih storitev, zagotoviti večje dostopnosti lokalnih in regionalnih vsebin ter vsebin za posamezne ciljne skupine občinstva.

Nasprotno vidi Ministrstvo za kulturo »v RTV Slovenija tudi potencial odločnejšega akterja pri povečanju avdiovizualnega trga in trga avdiovizualnih medijskih storitev, seveda ob upoštevanju programske in poslovne avtonomije RTV Slovenija. Preveriti kaže možnost, da

RTV Slovenija ustanovi svoje gospodarsko podjetje, na katerega prenese pristojnosti in lastna sredstva za (ko)produkcijo avdiovizualnih in kinematografskih del«.

Pri tem je zanimivo, da vidi ustanovitelj potencial na področju, ki ga RTV Slovenija v svojem strateškem dokumentu ne zaznava oziroma ga domnevno opredeljuje kot nevarnost za obstoj in delovanje oziroma poskus »financiranja drugih dejavnosti iz RTV prispevka« (Strategija 2004, 29). Med strateškimi cilji je sicer zapisano: »V okviru lastne igrane in glasbene produkcije ter produkcije neodvisnih producentov bomo ustvarjali avdiovizualne zapise izvirnih domačih del avtorjev, ki delujejo v slovenskem širšem prostoru, in drugih avtorjev, ki ustvarjajo na naših tleh.« (Strategija 2004, 29). Kaj točno je s tem mišljeno, pa ni mogoče razbrati.

Nissen (2006, 26) ugotavlja, da je zagotavljanje programskih vsebin, ki temeljijo na nacionalni kulturni dediščini, jeziku, glasbi, literaturi, dramatiki itd. in tekmujejo z večinsko ponudbo na mednarodnem tržišču, ena temeljnih zavez javnih RTV, zlasti v manjših evropskih državah.

Nedvomno je tovrstna produkcija v finančnem in organizacijskem pogledu tudi najbolj zahtevna in daje kakovostne rezultate le ob kontinuiranem, visoko strokovnem in ustvarjalnem delu, zato je potrebno tovrstne dobrine v slovenskih razmerah zagotavljati kot javno službo. Le na ta način je možno uresničevati deklarirana načela o kulturni raznolikosti, programski raznovrstnosti, ohranjanju nacionalne identitete in specifičnih kulturno-zgodovinskih, socialnih in političnih tradicij.

Tega se tako javni zavod RTV Slovenija kot Ministrstvo za kulturo zavedata, saj ugotavljata nesporno nujnost zagotavljanja javne službe na medijskem področju v organizacijski obliki RTV Slovenija. Oba se zavedata nujnosti organizacijskih in programskih sprememb, predvsem pa redefiniranja javne službe. Vendar pa prvi ostajajo pri deklarativnih usmeritvah (kljub nedvomnemu tehnološkemu napredku in posameznih korakov k multimedialni organizaciji in storitvam), drugi pa na ravni analize stanja. Pri tem se verjetno zaveda tveganosti poskusov vnašanja sprememb v Zakon o Radioteleviziji Slovenija (leta 2010 je bil novi zakon z večino rešitev, ki jih predlagata omenjena dokumenta, zavrnjen na referendumu).

5.3 Javni interes in izvirna avdiovizualna produkcija RTVS

V tabelah 5.1 do 5.4 vidimo programsko strukturo predvajanega 1. programa RTV Slovenija v obdobju od 2012 do 2015 za najpomembnejše sklope (informativni, razvedrilni, izobraževalni, umetnost in kultura, otroški in mladinski, dokumentarni program).

Ugotovimo lahko, da v 1. programu RTV Slovenija v informativnih vsebinah (razumljivo) prevladuje domača produkcija, prav tako pri razvedrilnih in dokumentarnih, medtem ko je pri igranih vsebinah delež lastne produkcije skoraj zanemarljiv, pri otroških in mladinskih programih pa kljub dokajšnji ponudbi domačih vsebin vseeno prevladujejo tuje. Situacija je zelo podobna na 2. programu in glede glavnih značilnosti ni večjih odstopanj.

Tabela 5.1: Odstotek predvajanih programskih vsebin v lastni produkciji po zvrsteh v letu 2012

Program	Skupaj v urah brez ponovitev	Lastna produkcija	Nakupi pravic in izmenjave	Odstotek lastne produkcije
dnevno informativni in informativni	2048	1909	139	93
igrani	542	39	503	7
razvedrilni	272	267	5	98
izobraževalni	190	125	65	66
umetnost in kultura	190	188	2	89
otroški in mladinski*	155	78	77	50
dokumentarni	128	104	124	81

Vir: Evidenca programa RTV Slovenija (2016).

*Brez animiranega programa

Tabela 2.2: Odstotek predvajanih programskih vsebin v lastni produkciji po zvrsteh v letu 2013

Program	Skupaj v urah brez ponovitev	Lastna produkcija	Nakupi pravic in izmenjave	Odstotek lastne produkcije
dnevno informativni in informativni	1367	1242	125	91
igrani	537	36	501	7
razvedrilni	879	863	16	98
izobraževalni	435	350	85	80
umetnost in kultura	150	137	13	91
otroški in mladinski*	279	111	168	40
dokumentarni	246	164	82	67

Vir: Evidenca programa RTV Slovenija (2016)

*Brez animiranega programa

Tabela 5.3: Odstotek predvajanih programskih vsebin v lastni produkciji po zvrsteh v letu 2014

Program	Skupaj v urah brez ponovitev	Lastna produkcija	Nakupi pravic in izmenjave	Odstotek lastne produkcije
dnevno informativni in informativni	1314	1183	131	90
igrani	463	16	447	3
razvedrilni	770	760	10	99
izobraževalni	484	392	92	81
umetnost in kultura	155	145	10	94
otroški in mladinski*	280	113	167	40
dokumentarni	231	140	91	61

Vir: Evidenca programa RTV Slovenija (2016)

*Brez animiranega programa

Tabela 5.4: Odstotek predvajanih programskih vsebin v lastni produkciji po zvrsteh v letu 2015

Program	Skupaj v urah brez ponovitev	Lastna produkcija	Nakupi pravic in izmenjave	Odstotek lastne produkcije
dnevno informativni in informativni	1367	1242	125	91
igrani	537	36	501	7
razvedrilni	879	863	16	98
izobraževalni	435	350	85	80
umetnost in kultura	150	137	13	91
otroški in mladinski*	279	111	168	40
dokumentarni	246	164	82	67

Vir: Evidenca programa RTV Slovenija (2016)

*Brez animiranega programa

Glede na zgoraj povedano lahko sklepamo, da RTV Slovenija deli usodo javnih servisov v manjših evropskih državah in ji finančni okviri ne dovoljujejo večje lastne produkcije igranih in otroških oziroma mladinskih programskih vsebin. Vsekakor pa bo morala, v kolikor želi izpolnjevati svoje poslanstvo, preveriti svoje programske usmeritve in prioritete, ki imajo seveda tudi finančne posledice. Iz prikazanih podatkov in tudi na podlagi strategije razvoja RTVS še ni prišla do tega spoznanja in ne napoveduje pomembnejših programskih premikov. Druga ugotovitev na podlagi prikazanih podatkov pa se nanaša na upadanje programskih deležev informativnih in dnevnoinformativnih vsebin, na drugi strani pa porast razvedrilnega programa. Slednji sicer skoraj v celoti sodi v lastno produkcijo, vendar gre večinoma za licenčne oddaje, kar pomeni, da ne moremo govoriti o izvirnih domačih programskih vsebinah.

Delež lastne produkcije je seveda irelevanten, ko govorimo o radijskih programih, kjer gre za skoraj izključno lastno produkcijo, saj med govornimi programi prevladujejo informativne in dnevno informativne vsebine, večinski delež pa predstavlja glasba.

5.4 Javni interes in komercialni radijski in televizijski programi v RS

Programskih vsebin komercialnih televizijskih programov v Sloveniji se dotikata dva zakona, in sicer Zakon o medijih in Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah, ki v slovenski pravni red prenaša Direktivo o AVMS (Direktiva 2010/13/EU).

Po Zakonu o medijih mora delež lastne produkcije vsakega televizijskega programa obsegati najmanj dvajset odstotkov dnevnega oddajnega časa vsakega televizijskega programa, od tega najmanj šestdeset minut med 18. in 22. uro. Za radijske programe pa velja zahteva po 30 odstotkih dnevnega programa v lastni produkciji.

Radijski in televizijski programi pa morajo izpolnjevati tudi t. i. glasbene kvote, kar pomeni, da morajo dnevno predvajati določen odstotek slovenskih glasbenih del. Te kvote so zlasti za radije predmet številnih polemik in zakonskih sprememb, pri čemer si glasbeni ustvarjalci in poustvarjalci prizadevajo za povečevanje deležev, še posebno v dnevnem oddajnem času, izdajatelji radijskih medijev pa praviloma za zmanjšanje ali popolno ukinitvev. Prvi pri tem uporabljajo argument, da bi povečanje kvot prispevalo k spodbujanju slovenske glasbene produkcije, drugi pa opozarjajo na izgubo poslušalstva, glasbeni uredniki pa tudi na poseg v avtonomijo uredniškega dela.

Izdajatelj vsakega televizijskega programa si mora tudi prizadevati, da slovenska avdiovizualna dela dosegajo najmanj 2 odstotka letnega oddajnega časa, pri čemer mora »vsako leto povečevati delež teh del v primerjavi z njegovim obsegom v letnem oddajnem času v prejšnjem letu, dokler ta delež ne obsega najmanj pet odstotkov letnega oddajnega časa«.

»Vsebine lastne produkcije« določa Pravilnik o merilih za opredelitev vsebin lastne produkcije (2002), ki kot programske vsebine, nastale v lastni produkciji, navaja:

- informativne,
- kulturno-umetniške,
- izobraževalne,
- otroške in mladinske,
- verske,
- komentirane glasbene, športne,

- kulturno-zabavne,
- zabavne in kontaktne
- in druge izvirne programske vsebine v skladu z določbami zakona o medijih.

Slovenska zakonodaja torej tudi za komercialne televizije predpisuje prikazovanje vsebin v javnem interesu, čeprav v omejenem obsegu. Seveda pa tudi tu velja opozorilo, da gre za formalne določbe z velikim naborom vsebin, ki ne zagotavljajo *izvirne* nacionalne produkcije, poleg tega pa ponuja recimo zvrst »zabavnih in kontaktnih« oddaj, predvajanje licenčnih »big brother showov« v neomejenih količinah, ki zapolnijo zahtevane programske kvote.

Nekoliko bolj določeni so predpisi (Uredba o merilih oziroma pogojih za določitev slovenskih avdiovizualnih del, 2001), ki opredeljujejo slovenska avdiovizualna dela:

Slovenska avdiovizualna dela so dela, ki so izvorno producirana v slovenskem jeziku, ali dela, ki so producirana v madžarskem in italijanskem jeziku, če so namenjena madžarski ali italijanski narodni skupnosti, ki živita na območju Republike Slovenije, ter dela slovenskega kulturnega izvora iz drugih področij umetnosti, če so izražena kot individualne intelektualne stvaritve s področja književnosti, znanosti in umetnosti in so izdelana oziroma primerna za predvajanje na televizijskem programu.

Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah v primerjavi z Direktivo AVMS določa strožje pogoje glede spodbujanja distribucije in produkcije evropskih avdiovizualnih del, in sicer, da *mora* delež evropskih avdiovizualnih del v vsakem televizijskem programu obsegati najmanj 50 odstotkov letnega oddajnega časa. Prav tako *mora* delež evropskih del neodvisnih producentov znašati najmanj 10 %, od tega polovico del mlajših od 5 let. V avdiovizualnih storitvah na zahtevo *mora* delež evropskih del obsegati najmanj deset odstotkov. Tu je dopuščena alternativa, da mora v nasprotnem primeru vsako koledarsko leto nameniti finančni prispevek za produkcijo ali za pridobitev pravic do evropskih avdiovizualnih del v višini najmanj enega odstotka vseh prihodkov iz naslova avdiovizualne medijske storitve.

V soočenju splošnih obveznosti televizijskih medijev, ki jih predpisuje Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah (2011), in obveznosti RTV Slovenija, ki izhajajo tako iz posebnega zakona kot Zakona o medijih in ZAVMS, lahko ugotovimo, da

- so vsem medijem predpisane vsebine, ki sodijo v javni interes;

- te vsebine so bolj specificirane za javno RTV oziroma so za RTVS določene višje programske kvote (delež slovenske neodvisne produkcije, delež slovenske glasbe);
- za razliko od komercialnih TV mora javna posvečati pozornost nacionalnim manjšinam in drugim ranljivim družbenim skupinam;
- javna RTV mora posvečati pozornost nacionalni in kulturni identiteti, za javno RTV velja strožje omejevanje komercialnih sporočil

Na podlagi vseh teh predpisov in ob domnevi, da se opravlja ustrezen nadzor nad temi določili (poročila o izpolnjevanju programskih deležev glede avdiovizualnih del in lastne produkcije nadzorujeta Agencija za komunikacijska omrežja in storitve ter Ministrstvo za kulturo), bi lahko rekli, da je v primeru Slovenije bojazen, ki jo glede predvajanja kulturnih in socialnih vsebin izraža zlasti Dondersova (2012, 59), neupravičena. Dondersova namreč očita direktivi o AVMS, da so programske kvote navedene bolj kot priporočilo ali zakonska možnost. V slovenskem primeru pa je kljub temu, da te vsebine v sami evropski direktivi niso tako zaščitene kot ekonomske oziroma komercialne, notranja zakonodaja celo strožja od evropske in namenja vsebinam v javnem interesu pomembno programsko težo.

Glede doseženih deležev evropskih in slovenskih avdiovizualnih del so rezultati za javni RTV servis in najpomembnejše komercialne televizije za leto 2014 prikazani v tabeli 5.5.

Tabela 5.5: Deleži evropskih in slovenskih avdiovizualnih del v programih slovenskih televizij

Program	Izdajatelj	Delež EV AV del	Delež EV AV del neodvisnih producentov	Delež EV AV del pod 5 let*	Delež SLO AV del	Delež SLO AV del neodvisnih producentov**
Kanal A	Kanal A, d. o. o.	60,00 %	27,00 %	50,00 %	21,00 %	
POP BRIO	POP TV, d. o. o. Ljubljana	70,00 %	43,00 %	50,00 %	25,00 %	
POP KINO	POP TV, d. o. o. Ljubljana	64,00 %	12,00 %	53,00 %	2,10 %	
POP OTO	POP TV, d. o. o.	52,00 %	19,00 %	51,00 %	2,40 %	

	Ljubljana					
POP TV	POP TV, d. o. o. Ljubljana	62,00 %	40,0 %	50,00 %	23,00 %	
Planet TV	Antenna TV SL, d. o. o.	51,34 %	14,80 %	78,74 %	33,28 %	
Televizija Slovenija 1/SLO 1	RTV SLOVENIJA	94,20 %	19,50 %	68,30 %	24,50 %	35,10 %
Televizija Slovenija 2/SLO 2	RTV SLOVENIJA	92,20 %	35,50 %	80,30 %		

Vir: AKOS (2016).

* Delež evropskih AV del neodvisnih producentov, ki niso starejša od 5 let in mlajših od 5 let

*Obveznost velja samo za javni RTV servis (Opomba V. S.)

Tabela temelji na podatkih, ki so jih posredovali izdajatelji programov na podlagi zakonske obveznosti (Zakon o medijih in Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah). Iz tabele je razvidno, da naj bi vsi programi, z izjemo manjšega odstopanja pri RTV Slovenija, glede deleža slovenskih avdiovizualnih del izpolnjevali zahtevo po obveznih kvotah.

5.5 Podpora programskim vsebinam v javnem interesu

Podpora programskim vsebinam medijev v javnem interesu se pojavlja v več evropskih državah, tako manjših kot »velesilah (Francija, skandinavske države, Belgija-Flamska, Avstrija ...), kjer očitno država presodi, da trg ne stimulira dovolj medijske produkcije v javnem interesu ali pa je medijsko tržišče tako omejeno, da ne deluje kot regulator različnosti oziroma ne deluje »v interesu medijev kot tudi ne v interesu državljanov« (Bašić Hrvatinić 2006).

Na področju elektronskih medijev pozna slovenski zakon o medijih poleg financiranja javne RTV, kjer to ureja poseben zakon, tri kategorije državne pomoči:

1. »splošno« pomoč vsem medijem pri ustvarjanju in razširjanju programskih vsebin v javnem interesu:
 - za zagotavljanje pluralnosti in raznolikosti medijev,

- za ohranjanje slovenske nacionalne in kulturne identitete,
 - za vzpodbujanje kulturne ustvarjalnosti na področju medijev,
 - za kulturo javnega dialoga,
 - za utrjevanje pravne in socialne države,
 - za razvoj izobraževanja in znanosti.
2. podeljevanje statusov, ki prinašajo finančno pomoč in nekatere ugodnosti pri distribuciji, radijskim in televizijskim programom lokalnega in regionalnega pomena, študentskim in nepridobitnim programom. Lokalni programi morajo dnevno predvajati najmanj 20 odstotkov vsebin lokalnega pomena, regionalni pa najmanj 30 odstotkov regionalnih vsebin lastne produkcije. Če so vidni ali slišni na območju, kjer živi italijanska, madžarska ali romska skupnost, morajo razširjati tudi njim namenjene vsebine. Študentski programi so namenjeni predvsem študentski populaciji z njim namenjenimi izobraževalnimi, kulturnimi in informativnimi vsebinami. Nepridobitni programi morajo dnevno predvajati najmanj 30 odstotkov programskih vsebin lastne produkcije, dobiček od dejavnosti pa morajo vlagati izključno v izvajanje radijske ali televizijske dejavnosti.
 3. podeljevanje finančne pomoči produkciji slovenskih avdiovizualnih del, ki so namenjena televizijskemu predvajanju.

Zakonodajalec torej predvideva, da mediji na podlagi tržnih mehanizmov ne zagotavljajo dovolj programskih vsebin v javnem interesu, pri čemer je še posebno paradoksalen položaj RTV Slovenija, ki je te vsebine dolžna zagotavljati na podlagi svojega zakona in je iz vseh teh oblik pomoči seveda izključena. Gre torej za ukrepe za zagotavljanje različnosti medijskih vsebin, ki dopolnjujejo ukrepe za zagotavljanje pluralnosti (omejevanje koncentracije). Ob tem pa Bašičeva (2006, 8–9) opozarja, da vse te oblike pomoči ostajajo brez strokovne presoje o učinkovitosti, ki bi »jasno pokazala, ali je bil namen teh ukrepov dosežen – več različnosti v slovenskem medijskem prostoru«.

Ostaja tudi temeljna dilema, ali ne bi bilo smotrnejše dodatno podpreti RTV Slovenija pri produkciji stroškovno najzahtevnejših projektov – igranih in tudi dokumentarnih avdiovizualnih del, pokrivanju lokalnih in regionalnih vsebin, glede na to da v sklopu osrednjega RTV servisa delujeta dva regionalna RTV centra in še poseben studio za programe madžarske narodnosti. Morda bi bilo dosti smotrnejše in za davkoplačevalce ceneje, če bi se

za zagotavljanje teh vsebin odločili za pogodbeno ali koncesijsko vključevanje lokalnih in regionalnih medijev v sistem RTV Slovenija.

Vsekakor pa glede na obseg sredstev, ki so za pomoč medijem predvidena v zakonskem besedilu (v proračunih Republike Slovenije pa skoraj nikoli dosežena), ne moremo govoriti o »javnem izdajatelju« programskih vsebin, kar se je kot ideja pojavljalo zlasti v Veliki Britaniji in na Nizozemskem.

6 PRIHODNOST JAVNIH RTV IN JAVNI INTERES

6.1 Regulacija in avtonomija RTV medijev

Regulacija medijev združuje vse ukrepe države, ki vplivajo na uporabnike in producente medijev (Nowak 2014, 3), cilji medijske regulacije pa segajo na ekonomsko, politično, socialno in kulturno področje.

Kot ugotavlja Maria Michalis (2010, 37), je večin problem medijske politike iskanje ravnovesja med tržnimi principi in izvajanjem javne službe. Pri van Cuilenburgu in McQuailu (2003, 194–195) smo videli, da je v Evropi v povojnem obdobju pa do sredine osemdesetih let prejšnjega stoletja prevladoval javni interes nad tržnimi zakonitostmi, kar pomeni, da je bila medijska politika naklonjena modelu javne RTV. Njeni glavni poudarki pa so bili:

- potrebe po demokratični družbeni ureditvi,
- omejitev na nacionalna oziroma državna ozemlja in usmeritev v nacionalni interes,
- opravičevanje vladnih intervencij na komunikacijsko tržišče na podlagi družbenih in kulturnih vrednot, družbene kohezije na nacionalni, regionalni in lokalni ravni,
- aktivno vodenje medijske politike in njeno spreminjanje skozi različne predpise in zakonodajo, ki se posredno ali neposredno nanaša na medijske vsebine.

Lahko bi torej rekli, da gre za obdobje, ko so javne RTV predvsem v vlogi »teles« javne sfere, omogočajo vključevanje, soudeležbo posameznikov v javno življenje; vse to pa na podlagi normativnega pristopa države, ki je od javnih RTV zahteval univerzalnosti, politično, družbeno in kulturno raznolikost programskih vsebin, neprofitno služenje splošni javnosti,

ranljivim skupinam in manjšinam. Vse to je bilo prvenstveno podprto s financiranjem iz javnih virov. Skratka gre za obdobje, ko je »učinkovito izvajanje javnega interesa prevladalo nad zakonitostmi tržne konkurence« (Michalis 2010, 37).

Po drugi strani moramo upoštevati, da je šlo večinoma za obdobje monopola javnih servisov in da so se odločitve o temeljnih programskih usmeritvah bolj ali manj sprejemale na politični ravni, kljub določeni uredniški neodvisnosti (McQuail 2003, 193). Gre za državne posege v delovanje medijev, ki jih Splichal (2005c, 564) opredeljuje takole:

1. neposredne ali posredne oblike državnega nadzora medijev: neposredne v primeru državne televizije, posredne preko različnih oblik državnega lastništva in/ali ekonomske podpore,
2. pristranskost množičnih medijev kot posledica različnih oblik državnega lastništva in/ali ekonomske podpore,
3. visoka stopnja integracije medijskih in političnih elit, ki vključuje veliko profesionalno mobilnost med politiko in novinarstvom.

Gre torej za obdobje, ko je državna intervencija v sfero komunikacij sicer zagotavljala nominalno javnost javnih medijev, vendar hkrati »objektivno« omejevala njihovo avtonomijo. Zato se moramo še kako strinjati s Splichalom (2005c, 566): »Nobena (ne zakonska ne tržna) regulacija sama po sebi *še ne more zagotoviti svobode in avtonomije* Zanju je potrebna tudi ustrezna *demokratska kultura*.«

Zato so tudi bile precejšnje razlike v dejanskem ekonomsko-organizacijskem položaju in avtonomiji javnih RTV v različnih evropskih državah, da ne govorimo o socialističnem Vzhodu, kljub deklarativni odgovornosti javnosti in demokratičnim principom družbenega življenja.

To obdobje razcveta javnih RTV se je približevalo koncu v drugi polovici osemdesetih let in v devetdesetih letih 20. stoletja, ko se je televizijska ponudba razširila s številnimi komercialnimi ponudniki televizijskih programov. Ti so sprožili postopke zoper javne RTV pred evropskimi institucijami, zadolženimi za tržno konkurenčnost. Zato je EU z Amsterdamskim protokolom »poudarila pomembnost javnih RTV in jih prvič v zgodovini uvrstila med skupne vrednote Unije« (Michalis 2010, 38).

Pritožbe komercialnih ponudnikov programov lahko povzamemo v naslednjih zahtevah:

- omejitev ali celo prepoved dvojnega financiranja javnih RTV (javna sredstva in prihodki od reklam),
- programska omejitev javnih RTV zgolj na vsebine, ki jih zasebni sektor zaradi komercialne nezanimivosti ne more ali noče predvajati,
- omejitev širjenja javnih RTV s tradicionalnega oddajanja na posebno ponudbo – tematske programe in omejitev na konvencionalne oblike razširjanja, ne pa na nove platforme.

Tako je nemška VPRT (Zveza privatnih radijev, televizij in telemedijev 2006), v posebni resoluciji leta 2006 zahtevala ustavitev razširjanja ARD in ZDF na novih platformah, bolj restriktivno zakonodajo za programsko ponudbo javne RTV, ukinitvev predvajanja reklamnih sporočil, omejitve programske ponudbe javnih medijev na vsebine, ki jih privatni ponudniki ne morejo zagotoviti (»market failur«). Javni mediji morajo ponujati le družbeno pomembne vsebine, namenjene družbeni integraciji, in ne smejo ponujati programov, namenjenih posameznim ciljnim skupinam. Odločitev o širjenju na nove platforme in ponudbi novih vsebin ne more biti v pristojnosti samih javnih RTV, saj bi to vodilo v rušenje svobodne konkurence in bi škodilo privatnim ponudnikom. »Virtualna avtonomija« teh institucij, na podlagi katere si same določajo poslanstvo, gre na račun plačevalcev naročnine /.../.

Čeprav so tovrstne zahteve usmerjene predvsem na t. i. »pomembne nove storitve«, ki naj bi jih javne RTV uvajale po posebnem postopku, kot ga predpisuje Evropska komisija (več o tem v nadaljevanju tega poglavja), ponujajo priložnost za razmislek, ali so res vse že obstoječe dejavnosti, sedanje število in dnevni obseg programov javnih RTV, nujni za izpolnjevanje njihovega temeljnega poslanstva. To vprašanje je še toliko bolj relevantno v časih, ko je čedalje težje zagotavljati zadostne finančne vire bodisi zaradi stagniranja višine RTV prispevka bodisi zaradi omejitev pri oglaševanju (Iosifidis 2007, 59).

Evropska komisija je na zahteve komercialnega sektorja odgovarjala z vidika ugotavljanja tržne nepopolnosti (market failure) in zagotavljanja javnega interesa. Tako je bila Direktiva o televiziji brez meja (1989, revidirana 1997) sicer zmaga za tržni liberalizem – vzpostavitev enotnega evropskega trga, vendar je v njej prisotna tudi kulturna dimenzija, ki se kaže predvsem v določitvi kvote evropskih del in del neodvisnih producentov. Namen kvot je bil pospešiti kroženje evropskih AV del in s tem zmanjševati delež z izvorom zunaj EU, po drugi strani pa naj bi gledalci videli več AV del iz drugih evropskih držav, kar bi prispevalo h

krepitevi evropske identitete (Michalis 2010, 41). Direktiva pa se zaradi odpora držav članic ne dotika medijskega pluralizma, lastništva medijev in medijske koncentracije. Kulturne vsebine so ostale v pristojnosti držav članic. Z Direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah se je evropska medijska regulativa razširila tudi na nelinearne programske vsebine. Prepovedi v zvezi s prikritim oglaševanjem in oglaševanjem tobaka, alkohola in zdravil na recept, kot tudi določbe v zvezi s skrbjo za mladoletnike so za medijske storitve na zahtevo nekoliko milejše kot za linearne. Tudi s to direktivo se pristojnost EU nad kulturnimi vsebinami ni povečala.

Kot pravi Michalisova (2010, 46), se tudi skozi evropsko regulativo na medijskem področju kaže nasprotje med ekonomskimi in konkurenčnimi zahtevami na eni (negativna integracija) in družbeno kulturnimi interesi (pozitivna integracija) na drugi strani. Kljub temu je EU izoblikovala notranje avdiovizualno tržišče (kvote) in znotraj tega močne konkurenčne silnice. S poudarjanjem družbenih kulturnih in demokratičnih funkcij elektronskih medijev so države članice ohranile pristojnosti na politično občutljivih področjih – glede pluralizma medijev in koncentracije lastništva. Tako je po Michalisovi (isto) prišlo do ironične situacije, saj je minimalni evropski zakonodajni okvir, ki naj bi ohranil medije kot kulturno in zato nacionalno regulirano sfero, izpostavil javne RTV napadom komercialnih konkurentov na podlagi konkurenčne zakonodaje.

Tako imenovani »nišni« model javne RTV je bil zavržen s strani številnih avtorjev (Jakubowicz 2003, Niessen 2006, Donders 2015), čeprav je imel predvsem politične zagovornike, npr. na Nizozemskem in jih še vedno ima v Veliki Britaniji. Niessen (2006, 27–28) celo pravi, da odpovedovanje vsebinam, ki dosežejo širše občinstvo, in predvajanje izključno vsebin, ki predstavljajo posebnost oziroma kakovost javne RTV (kulturni, informativni, dokumentarni programi, program za otroke in manjšine), vodi javne RTV v »herojski hara-kiri«. Bardoel in d’Haenens (2008, 352) pa opozarjata, da lahko javna RTV odigra svojo vlogo kot kohezivna sila v družbi le v primeru, če bo upoštevala, da ne more programirati »za vse ves čas, ampak za vsakega nekaj časa«. Le tako bo lahko znova pritegnila mlade in deprivilegirane družbene skupine.

Širjenje javnih RTV na nove digitalne (prisotnost na spletu, dostopnost preko mobilnih telefonov, storitve na zahtevo, nelinearne storitve) storitve, zlasti plačljive, ureja Evropska komisija v Sporočilu Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za storitve javne radiotelevizije iz leta 2009 (gre za dopolnjeno in spremenjeno sporočilo iz leta 2001), ki se

opira na Amsterdamski protokol. Ta vzpostavlja poseben status javnih RTV na podlagi neposredne povezanosti dejavnosti javnih RTV s socialnimi, demokratičnimi in kulturnimi potrebami vsake družbe in zahtevo po ohranjanju medijskega pluralizma. Protokol tudi poudarja pristojnost držav članic, da organizirajo in financirajo svoje javne RTV sisteme in določijo obseg njihovega delovanja. Financiranje javnih RTV pa mora biti v skladu s konkurenčnimi pravili.

Sporočilo zahteva jasno opredelitev aktivnosti, ki sodijo v okvir javne službe, kar pa mora biti uravnoteženo z uredniško neodvisnostjo. Prav tako zahteva transparentno in sorazmerno financiranje javne službe in vzpostavlja pravila za morebitne presežke javnih sredstev nad stroški izvajanja javne službe.

Sporočilo (2009, 12. točka Uvoda) utemeljuje širjenje javnih RTV na nova tehnološka področja z Resolucijo Sveta v zvezi s storitvami javne radiotelevizije in navaja, da morajo javne radiotelevizije

imeti koristi od tehnološkega razvoja, prinašati javnosti ugodnosti novih avdiovizualnih in informacijskih storitev in novih tehnologij ter slediti razvoju in raznovrstnosti dejavnosti v digitalni dobi. Storitve javne radiotelevizije morajo še naprej omogočati širok nabor programov v skladu s poslanstvi, ki so jih države članice opredelile tako, da so lahko naslovljene na družbo kot celoto; v tem smislu je legitimno, da se s storitvami javne radiotelevizije skuša doseči široko občinstvo.

Komisija se v Sporočilu glede vloge storitev javne radiotelevizije pri spodbujanju kulturne raznolikosti (2009, 13. točka Uvoda) sklicuje tudi na UNESCO-vo Konvencijo o varovanju in spodbujanju raznolikosti kulturnih izrazov iz leta 2005 in določila, da lahko vsaka pogodbenica sprejme »ukrepe za varovanje in spodbujanje raznolikosti kulturnih izrazov na svojem ozemlju. Med te ukrepe se lahko uvrstijo tudi ukrepi za povečevanje raznolikosti medijev, tudi s storitvami javne radiodifuzije« .

Sporočilo torej zagovarja tehnološko nevtralnost javne službe, ki jo opravljajo javne RTV, vendarle pa zahteva preverjanje skladnosti novih storitev z Amsterdamskim protokolom na podlagi t. i. Amsterdamskega testa, ki ga izvaja uradno telo, neodvisno od vodstva javne RTV.

S tem testom naj bi »ex ante« ugotavljali, ali nova avdiovizualna storitev javne RTV ustreza zahtevam Amsterdamskega protokola glede javne službe – ali nova storitev dodaja vrednost v okviru zadovoljevanja socialnih, demokratičnih ali kulturnih potreb, poleg tega pa še ocenili potencialne učinke na tržne pogoje in konkurenčnost. V kolikor izpolnjujejo te pogoje, lahko v okvir javne službe sodijo tudi plačljive avdiovizualne storitve. V zvezi s tem je tudi posebna zahteva za transparentnost finančnega poslovanja in ločevanja javnih prihodkov od tržnih.

V postopek ocenjevanja oziroma vrednotenja, ki mora temeljiti na specifičnih potrebah posamezne države članice, je potrebno vključiti javno razpravo, na kateri lahko privatni komercialni konkurenti povedo svoje mnenje o tem, ali bodo uporabljena javna sredstva za neko novo dejavnost, ki ni povezana z radijskim ali televizijskim oddajanjem in izkrivlja konkurenco. V primeru nezadovoljstva z odločitvijo nacionalnega telesa je možna tudi pritožba na Evropsko komisijo.

Ta določila so bila med sprejemanjem podvržena kritiki (Repa 2009), saj naj bi Amsterdamski test zmanjševal neodvisnost javnih RTV in bi predstavljal veliko administrativno breme, zlasti za manjše države članice. Zagovorniki ukrepanja pa odgovarjajo, da je v celotnem sporočilu poudarjena uredniška neodvisnost, sama procedura pa je prepuščena državam članicam in naj bi bila proporcionalna velikosti tržišča. Poleg tega naj bi bil pojem »pomembne nove storitve« dovolj ohlapen, tako da je prepuščeno državam članicam, katere storitve bodo podvrgle testu.

Karen Donders (2009, 22) ocenjuje, da to Sporočilo z nadzorom državnih pomoči in financiranja prisiljuje javne RTV in države članice, da so bolj odgovorne do poslanstva javnih medijskih servisov, zato je Evropska komisija s tem aktom vsaj posredno prispevala k demokratizaciji javnega prostora, države članice pa ohranjajo pristojnosti glede regulacije javnih RTV. Ali je s tem predpisom Komisija dejansko omogočila »enake pogoje za igro« in onemogočila izkrivljanje konkurence na področju elektronskih medijev, pa je še nemogoče oceniti. Prav tako je Komisija s tem aktom omogočila, da ostanejo javne RTV na medijskem trgu, hkrati pa je države članice prisila k razmisleku o oblikah nadzora, javne medije pa k transparentnem delovanju.

Lahko bi torej rekli, da za sedaj EU regulativa sledi vodilu, ki ga je zapisal Jakubowicz (2007, 8), da naj bi bile vse storitve javnih RTV legitimne, v kolikor sledijo svojemu poslanstvu in so torej pomembne za javnost. Ne glede na to, kaj lahko ponudi tržišče, ima

vsaka družba vendarle dolžnost zagotoviti storitve elektronskih medijev brez motiva ustvarjanja profita. Posamezniku mora ponuditi tako »osnovno preskrbo«, ki jo potrebuje kot član določene družbe in kulture oziroma določenega demokratičnega in političnega sistema, kot tudi zadovoljevanje specifičnih potreb in interesov. S tega vidika je tudi argument »tržne pomanjkljivosti« v prid javnega RTV servisa nezadosten, saj je njegovo družbeno poslanstvo dosti širše.

6.2 Regulacija programskih vsebin komercialnih radijev in televizij

Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah (Direktiva 2010/13/EU), ki je bila v slovenski pravni red prenesena z Zakonom o avdiovizualnih medijskih storitvah leta 2011, spremembe in dopolnitve 2015, razširja regulacijo, ki jo je uvedla Direktiva o Televiziji brez meja (1989/1997) z linearnih na nelinearne medijske storitve, predvsem t. i. video na zahtevo (v javni razpravi, ki jo je razpisala Evropska komisija in naj bi vodila k spremembam Direktive AVMS se že pojavljajo zahteve, da se to razločevanje zaradi konvergence s funkcijo časovnega zamika ukine) (Evropska komisija 2015).

Direktiva AVMS uvaja liberalnejša pravila oglaševanja (urne namesto dnevnih kvot oglaševanja, avdiovizualna dela se lahko z reklamami prekinejo na 30 minut – prej 45, promocijsko umeščanje izdelkov), spreminja pravila na področju pristojnosti nad programi, ki se razširjajo preko satelitov – izdajatelj je pod jurisdikcijo tiste države, ki mu omogoča zemeljsko posredovanje signala na satelit. Pri ponudnikih avdiovizualnih medijskih storitev je najpomembnejše načelo države izvora, torej zanj veljajo tista pravila, ki so v veljavi v državi, kjer je sedež izdajatelja. Pri tem pa mora izdajatelj spoštovati pravila, ki veljajo na enotnem trgu Evropske unije.

Direktiva namenja posebno pozornost promociji evropskih avdiovizualnih del, ki naj bi imela večinski delež v televizijskih oddajah držav članic, »kadar je to izvedljivo« in naj bi bila tudi podprta »z ustreznimi sredstvi«. Ponudnik avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo pa bi moral, »kjer je ustrezno, spodbujati produkcijo in distribucijo evropskih del in tako aktivno prispevati k spodbujanju kulturne raznolikosti. Takšna podpora evropskim delom bi lahko bila denimo v obliki finančnega prispevka takih storitev k produkciji in pridobitvi pravic do evropskih del«. Države članice morajo kvote upoštevati postopoma in o izpolnjevanju poročati Evropski komisiji.

Pluralizem v medijih naj bi države članice zagotavljale z neodvisnim regulatornim telesom, ki naj bi nadziralo izvajanje direktive in pravico do kratkega poročanja – do 90-sekundni brezplačni izseki iz programov drugih televizij ter promocijo evropskih del evropskih neodvisnih producentov.

Direktiva tudi spodbuja samoregulacijo in koregulacijo, zlasti na področju zaščite mladoletnikov, oglaševanja nezdrave hrane in pijač.

Prav določila o spodbujanju evropske avdiovizualne produkcije in s tem povezanim ohranjanjem kulturne raznolikosti oziroma še prej »kulturne izjeme« so vzbudila precej kritike (Donders 2012, 58–59, Burri Nenova 2007, 13–27), saj naj bi bila preveč ohlapna, priporočena državam članicam in nesankcionirana. Zato so tudi kulturni in družbeni interesi v primerjavi z ekonomskimi oziroma komercialnimi precej slabše zavarovani. Problematična je že definicija »evropskega avdiovizualnega dela«, ki ne temelji na izvornosti ali kvaliteti niti ni povezana z izražanjem posebne nacionalne ali evropske teme. Zato je s tem malo storjenega za obrambo pred naraščajočo homogenizacijo vsebin in padanjem kakovosti. Zato je vprašanje, ali je za evropsko delo res dovolj že stalno bivališče avtorjev in producentov v Evropi in evropski izvor denarja. Poleg tega direktiva o AVMS predpisuje le minimalne obveznosti, predvsem pa cilje namesto sredstev (Burri Nenova 2007, 13, 15). Dondersova (2012, 59) opozarja še na težavo, ki jo predstavlja dopuščanje posameznih ureditev državam članicam, kar lahko privede do pravnih zapletov. Prav tako očita direktivi, da bi morala obravnavati vse oblike medijskih servisov, ne le oddajanje linearnih in nelinearnih programskih vsebin, pri čemer daje za primer YouTube ali Google.

6.3 Regulacija programskih vsebin javnih RTV servisov

Kot ugotavlja Nowakova (2014, 4–5), vključuje medijska politika regulacijo odnosov med trgom in mediji, regulacijo upravljavskih struktur, lastništva, organizacije, financiranja in distribucije, reguliranje programskih vsebin in produkcije ter regulacijo procesov odločanja, odgovornosti in transparentnosti. Pri tem razlikujemo intervencijski pristop, ki vpliva na oblikovanje medijskih struktur in produkcije skladno s cilji medijske politike ex ante, in tržno-liberalni pristop, ki reagira na tržne nepopolnosti. Prvi pristop postavlja v ospredje politične, socialne, kulturne in ekonomske vrednote, medtem ko drugi socialne in kulturne

vrednote podreja ekonomskim. Tudi regulacija javnih RTV je v različnih državah podvržena različnim ciljem medijske politike, pri čemer je ponekod v ospredju javnost, v drugih pa politični akterji ali ekonomski centri moči. V vseh politikah se pojavljajo vse tri silnice, le da so poudarki različni, k temu pa moramo dodati še kulturno-zgodovinsko ozadje v posameznih državah.

Skozi regulacijo se kažejo tudi zunanji vplivi, pri čemer moramo upoštevati zlasti globalizacijo in vpliv Evropske zakonodaje.

Van Cuilenburg in McQuail (2003, 198) ugotavljata, da sta v obdobju globalizacije dva osnovna dejavnika pri določanju medijske politike, na eni strani državne oblasti in na drugi multinacionalne korporacije. Korporacije želijo razviti nova mednarodna tržišča, zato si prizadevajo za opuščanje tradicionalnih regulatornih pregrad, vlade pa umikajo regulacijo, ki bi preveč posegala v razvoj tržišč in dajejo večjo težo ekonomskim vrednotam kot pa socialno-kulturnim in političnim.

Glede na doslej navedene smernice medijske politike EU lahko ugotovimo, da gre v smeri vzpostavljanja skupnega tržišča in umikanja regulatornih ovir, kar se kaže predvsem v načelu jurisdikcije države izvora, torej sedeža izdajatelja programov in prostega »pretoka« programov v evropskem prostoru ob spoštovanju nekaterih omejitev, kot je zaščita otrok in mladoletnikov, prepoved spodbujanja sovraštva, ogrožanje javnega reda, zdravja, državne varnosti ali varstva potrošnikov.

Tudi kvote evropskih avdiovizualnih del in del neodvisnih producentov so bolj namenjene predvsem spodbujanju evropske avdiovizualne produkcije in kroženja AV del znotraj evropskega skupnega trga kot pa kulturni raznolikosti in ohranjanju in razvijanju nacionalnih kulturnih identitet.

Kljub vsemu pa ostaja pozicija javnih RTV servisov podvržena načelu subsidiarnosti, torej v pristojnosti držav članic. Zato so javni RTV servisi v odnosu do zunanjih dejavnikov v različnem položaju glede »zunanje« odgovornosti, ki seveda vpliva tudi na notranjo »integriteto« oziroma avtonomijo teh institucij.

Po McQuailu (2003, 18–22) so mediji odgovorni: lastnikom, občinstvu, poslovnim partnerjem (oglaševalcem, avtorjem, nastopajočim), družbi (javnemu mnenju, družbenim ustanovam, skupinam pritiska), regulatorjem in oblastem. Tako se akumulira zunanji pritisk, čeprav je večkrat konfuzen, saj si pritiski večkrat nasprotujejo. Med temi silnicami morajo mediji vzdrževati ravnovesje ali pa se opredeliti, kateri bodo dali prvenstvo. Večinoma imajo najmočnejši vpliv tisti, od katerih so mediji najbolj odvisni.

Tako so zasebni mediji najbolj odgovorni lastnikom in večinskim poslovnim partnerjem oziroma oglaševalcem, javni mediji pa imajo več obveznosti do »družbe« oziroma »javnega interesa«, kar se kaže skozi regulacijo, prav tako pa so pomembne zahteve družbenih institucij in javnega mnenja.

V zvezi s tem McQuail navaja (2005, 180) vrsto napetosti, ki so imanentne javni RTV:

- napetost med principom neodvisnosti in principom odgovornosti za prejeta finančna sredstva in dosežene ali nedosežene cilje,
- napetost med uresničevanjem ciljev, ki jih določa »družba«, torej ciljev v javnem interesu, in zadovoljevanjem zahtev občinstva kot potrošnikov na medijskem tržišču,
- napetost med nujnostjo tekmovanja na medijskem trgu in uresničevanjem poslanstva v javnem interesu.

Te napetosti lahko zaznamo tudi v Priporočilu Sveta Evrope 1878 (2009), kjer je zapisano, da je financiranje javnih RTV nedvomno v javnem interesu, zato pa morajo biti javne RTV pomemben vir zanesljivih informacij in upoštevati različne politične nazore, delovati morajo znotraj visokih uredniških standardov objektivnosti in neodvisnosti od političnih strank ali ekonomskega vmešavanja.

Svet Evrope tudi priporoča državam članicam, da zagotovijo javnim RTV uredniško neodvisnost in hkrati odgovornost do izpolnjevanja njihovega poslanstva, ki mora biti jasno opredeljeno.

6.4 Javni RTV servisi, poslovna uspešnost in javni interes

Med pogoji, ki so nujni za delovanje javne RTV v javnem interesu, je tudi finančna stabilnost. Javne RTV praviloma pridobivajo sredstva iz naročnine oziroma prispevka, ki je zakonsko

določen, na osnovi objavljanja reklamnih sporočil, trženja svojih storitev in prihodkov iz državnega proračuna. Avtorji (Iosifidis 2007, 56, UNESCO 2000) večinoma citirajo poročilo McKinsey&Company iz leta 1999, ki navaja značilnosti »idealnega« financiranja javne RTV:

1. Financiranje mora biti zadostno, da lahko javna RTV konkurira komercialnim in ni potisnjena na stranski tir.
2. Financiranje mora biti neodvisno od političnih in komercialnih pritiskov.
3. Financiranje mora biti predvidljivo in stabilno, drugače lahko postane orodje vpliva na jasno RTV.
4. Financiranje mora slediti naraščanju stroškov produkcije in distribucije.

Raziskave (Iosifidis 2007, 59) kažejo, da je naročnina najprimernejši vir prihodkov javne RTV, saj v največji meri izpolnjuje zgornje kriterije, čeprav večinoma ne omogoča širitve dejavnosti, ampak predvsem delovanje v običajnih okvirih.

Prihodki od oglaševanja in sponzorstva so za javne RTV praviloma dodatni finančni vir, ne osnovni. Čeprav prihodki od televizijskega oglaševanja naraščajo (Iosifidis 2007, 60–61), je ta porast značilen predvsem za privatni sektor, manj pa za javne servise. Avtorji tudi opozarjajo (Iosifidis, UNESCO, Nissen), da odvisnost javnih RTV od komercialnih prihodkov povzroča »krizo identitete« zaradi kombiniranja poslanstva javnega servisa s tržnim konkuriranjem.

Pri tem je značilen primer Španije, kjer za javno RTV ni predpisanega prispevka in se financira pretežno iz tržnih prihodkov in sredstev iz državnega proračuna. Zato je njen program bolj komercialen oziroma vsebine v javnem interesu predvajane v zelo omejenem obsegu v primerjavi z razvedrilnimi (Iosifidis 2007, 126–129).

Javne RTV morajo zagotavljati predvsem kulturne, izobraževalne, informativne programe in programske vsebine za družbene manjšine, ki pa ne privlačijo oglaševalcev. V kolikor se bodo javni programi usmerili v povečevanje obsega komercialnih vsebin, ne bodo izpolnili svojega poslanstva. Če pa ne bodo prejeli dovolj prihodkov od oglašanja, ne bodo mogli zagotavljati visokih standardov izobraževalnih, kulturnih, zabavnih in informativnih programov.

Financiranje javnih RTV iz državnega proračuna je z vidika ekonomičnosti in učinkovitosti verjetno bolj ustrezno kot zbiranje prispevkov na podlagi (obvezne) naročnine, saj odpade precej stroškov, vendar se povečuje odvisnost medija od države, s tem pa se povečuje

možnost političnega vplivanja. Praviloma je tovrstno financiranje nezadostno v časih gospodarske recesije in ne omogoča razvoja javne RTVS.

Zanimiva pa je tretja pot, ki jo je uvedla Finska, ki je leta 2012 namesto naročnine uvedla poseben davek, ki je določen v odstotku prihodka posameznika in pravne osebe z absolutno zgornjo omejitvijo (trenutno ne več kot 140 EUR za fizično osebo). Poseben nadzorni odbor pa bo ocenjeval uvedbo pomembnih novih storitev, ki temeljijo na novih tehnologijah, da ne bi javna RTV povzročala konkurenčnih motenj na medijskem trgu (Tiilikka 2012).

V kolikor je javna RTV odvisna od oglaševalskih prihodkov, ima to praviloma za posledico t. i. konvergenco programov, torej zmanjševanje razlik v programskih vsebinah med javnimi in komercialnimi RTV. Iosifidis (2007, 63–66) opozarja na novejša študije (na začetku 21. stoletja), ki kažejo približno enako razmerje med zabavnimi na eni ter kulturnimi in izobraževalnimi vsebinami na drugi strani, tako v javnih kot komercialnih programih. Ta trend se kaže že v primerjavi z raziskavami ob koncu 20. stoletja, ki so ugotovile, da je bila programska ponudba javnih RTV bolj raznolika, z več žanri, namenjena različnim ciljnim publikam. Sedaj pa tudi v programih javnih RTV prevladujejo zabavne vsebine.

Po drugi strani imamo primer Francije, kjer je prepoved oglaševanja v najbolj gledanem oddajnem času (uvedena je bila leta 2009) pomembno zmanjšala sredstva javne RTV. Ob tem je zanimivo, da poročilo Francoskega senata iz leta 1999 (UNESCO 2001), po katerem odsotnost reklamnih sporočil zlasti med mladimi povzroča sumničavost, češ da gre za elitistične, torej dolgočasne programe. Zato oglaševanje v zmernih okvirih preprečuje, da bi se javne RTV odrezale od ostale avdiovizualne krajine.

Iz povedanega lahko zaključimo, da ostaja naročnina v kombinaciji s prihodki od oglaševanja najmanj slab način financiranja javne RTV, saj ji zakonski viri omogočajo stabilno in predvidljivo financiranje, komercialni prihodki pa naj bi omogočali višje standarde produkcije in razvoj. Težnja po večji tržni uspešnosti pa ne sme prekoračiti meje, ko bi negativno vplivala na poslanstvo. To pa ne pomeni, da bi se javna RTV morala odreči tehnološkemu razvoju in se ne bi smela pojavljati na novih platformah in spletnih straneh ali producirati novih vsebinskih ponudb, kot so tematski programi.

Praviloma prihodki iz naročnine ne zadostujejo za širitev ponudbe javne RTV z novimi komunikacijskimi orodji in specialnimi vsebinami, saj je država praviloma rigidna pri zviševanju višine RTV naročnine, zato so tržne aktivnosti javnega servisa nujne. Komerzialne aktivnosti javne RTV morajo biti omejene s konkurenčnimi pravili, torej ne smejo povzročati motenj na trgu in morajo biti v skladu s poslanstvom javne RTV, to pa je produkcija in distribucija vsebin v javnem interesu (Iosifidis 2007, 71). Nissen (2006, 42) pa opozarja, da morajo biti storitve javne RTVS, ki so »plačane« z javnimi sredstvi, enakopravno in neovirano dostopne vsem, zato recimo plačljive storitve (npr. »pay per view« ali posebno naročilo) niso sprejemljive.

Nove tehnološke rešitve in programske možnosti zahtevajo od javne RTV tudi organizacijske spremembe – stalno dodatno izobraževanje vodstev in zaposlenih, povečanje produktivnosti osebja ob primernem nagrajevanju, razvit marketing, učinkovitejšo produkcijo tudi s sodelovanjem z zunanjimi (komercialnimi) producenti (Iosifidis 2007, 76).

Verjetno pa lahko povzamemo z Jakubowiczem (2010, 17), da temeljno poslanstvo javne RTV – ponudba družbeno pomembnih programskih vsebin – ostaja, načini, kako to poslanstvo uresničevati, pa se morajo spremeniti.

V tem smislu Jakubowicz (2008, 11) zagovarja »celovito odgovornost« javne RTV, torej da zahteva, ki izhaja iz definicije javnega interesa, po univerzalnosti programskih vsebin javne RTV ne velja za vsako programsko vsebino posamezno, temveč za celoten program. To utemeljuje s splošnimi družbenimi trendi specializacije in fragmentacije ter individualizacijo sprejemanja medijskih vsebin.

Vse to zahteva tudi notranjo reorganizacijo javnih RTV, predvsem v smeri multimedije, torej multi-platfornsko »založništvo« z različnimi »outputi« iz enega »inputa«, polno integrirano multi-platfornsko organizacijo, podprto z digitalno infrastrukturo. V taki strukturi programska produkcija tako ni razdeljena glede na medijski kanal, temveč na programsko zvrst. To pomeni sinergijo ustvarjalnih potencialov in resursov, večnamensko uporabo programskih vsebin v različnih medijskih kanalih. Vse to povezuje s partnerstvom v komercialnem sektorju, približevanjem vsebin mlajši publiki in »paktiranjem« s civilno družbo (namesto z državnimi organi).

Zaključimo torej lahko, da poslanstvo javnega RTV servisa ni vezano na določeno tehnologijo, res pa je, da tehnološki razvoj vpliva na organizacijo in vsebino televizijske produkcije javnega servisa. Kakšne posledice bo to imelo ob nadaljnjem razvoju digitalne in komunikacijske tehnologije, kako bo vplivalo na medijski trg in vlogo javne RTV na njem, pa bomo še videli.

6.5 Javni RTV servisi ali le programi v javnem interesu

Na današnjo in verjetno tudi prihodnjo podobo medijske krajine po svetu odločilno vplivajo medsebojno tesno povezani procesi digitalizacije, konvergence, »marketizacije« in globalizacije. Zato morajo javne RTV, ki prehajajo v obliko javnih medijskih servisov, svoj položaj in poslanstvo permanentno in dosti bolj kompleksno utemeljevati oziroma legitimirati kot v preteklosti.

V preteklih poglavjih smo ugotavljali, da je delovanje v javnem interesu »tehnološko nevtravno«, da je torej za javni medijski servis »dovoljeno« produciranje in distribuiranje programskih vsebin na vseh platformah, v vseh programskih okvirih (tematski programi) in oblikah storitev (zagotavljanje arhivskih materialov na zahtevo, informacije na zahtevo).

V obdobju konvergence in globalizacije postaja družbena vloga javnih medijskih servisov še pomembnejša (Bardoel in Lowe 2007, 15).

Komercialni ponudniki zatrjujejo, da več različnih kanalov pomeni večjo možnost izbire. Vendar pa izkušnje kažejo, da sinergije in ekonomija obsega zmanjšujejo konkurenco na trgu in število akterjev, mednarodne korporacije obvladujejo večino medijskih trgov. V taki situaciji imajo javni medijski servisi možnost, da ponudijo specifične programske vsebine, ki se od drugih ponudnikov razlikujejo predvsem v *pristopu*. Če želi medijska politika uresničevati javni interes, mora zato v obdobju konvergence še posebno pozornost nameniti programski *raznolikosti*.

Tega se zavedajo v večini evropskih držav in zato podpirajo javne medijske servise, čeprav so pritiski s strani komercialnih izdajateljev zelo močni in gredo predvsem v smer deinstitutionaliziranja javnih RTV servisov in kreiranja t. i. sistema distribuiranih javnih servisov. Nasprotniki pa zagovarjajo javne RTV z dokazovanjem, da je za učinkovit javni servis potreben določen obseg, »kritična masa« in doseg produkcije (Nissen 2007, 34). Trajno

zagotavljanje produkcije programskih vsebin v javnem interesu za radio, televizijo in nove medije 24 ur dnevno lahko zagotovijo samo velike stabilne institucije, ki razpolagajo z zadostnimi logističnimi in administrativnimi kapacitetami.

Bardoel in Lowe (2007, 16–21) opozarjata še na vlogo javnih RTV pri ohranjanju nacionalne kulturne identitete in kulturne dediščine v obdobju globalizacije in prevladovanja mednarodnih korporacij na medijskem trgu. Prav tako opozarjata na nov pristop, ki zahteva od javnih medijskih servisov ne le produkcijo in transmisijo medijskih vsebin, temveč tudi interaktivnost, ki je za multimedijske storitve obvezna. V zvezi s tem opozarjata na spremembo tudi na strani recepcije. Ne govorimo več le o občinstvu, temveč o uporabnikih, torej aktivnih koristnikih medijskih storitev. Za prihodnost je nujno, da izdajatelj programov ponudi nabor platform, kanalov, storitev in produktov, s katerimi bo ohranil zadovoljivo število publike, še posebno mlajše.

Temeljna dilema javnega medijskega servisa v postmodernej potrošniški družbi pa ostaja – če naj bi javni medijski servisi izpolnili svoje poslanstvo, naj bi jih redno uporabljalo celotno prebivalstvo, po drugi strani pa naj bi producirali specifične vsebine, namenjene ohranjanju in razvijanju kulturne raznolikosti, prispevali k socialni koheziji in demokratičnim procesom v družbi, zadovoljevali potrebe ranljivih družbenih skupin. Po mnenju avtorjev so stare delitve med državljani in potrošniki, med visoko/elitno in nizko/popularno kulturo neproduktivne, kar pomeni, da ohranjanje zastarelih ostrih mej med informiranjem in razvedrilom posledično pomeni zaostajanje za komercialno konkurenco oziroma izgubljanje publike. Zato bi morale javne RTV ponovno premisliti programsko politiko glede na družbene spremembe.

Seveda je takšno razmišljanje lahko vprašljivo, če bi vodilo zgolj v razvoj t. i. »infotainmenta« – ena glavnih in najbolj kritiziranih usmeritev komercialnih medijskih servisov. Gre predvsem za oblikovanje novih žanrov in formatov, ki so prilagojeni novim platformam in primerni za multimedijsko programsko produkcijo (Jakubowicz 2008, 12). Gre torej predvsem za *pristop*, postavljanje mej, do kam seže javni interes, in ohranjanje socialnih (kohezijskih) vrednot in kje se zaradi komercialnega interesa začenja vdiranje v zasebnost in marginaliziranje sicer relevantnih družbenih vsebin.

Sicer pa teoretiki opozarjajo na različne modele »razgrajevanja« javnih servisov. Tako Nissen (2007, 30–35) navaja trend, ki bi ga lahko opisali kot premik od strukturnega k

funkcionalnemu pristopu. V skladu s to idejo ni pomembno, kje (v javnem ali privatnem sektorju) je javna storitev izvedena, temveč kaj je izvedeno, kakšni sta kakovost in cena. Če so tovrstni premiki možni v zdravstvu, šolstvu in še kje, zakaj ne bi bilo mogoče na področju medijev.

Gre za idejo, da bi javno RTV zamenjali z javnim skladom, v katerega bi se stekal RTV prispevek. Privatni producenti in komercialni programi bi se obračali na sklad preko razpisov za financiranje svojih projektov. Financirale bi se programske vsebine, ki nimajo možnosti za komercialno distribucijo, nato pa bi bile ponujene privatnim televizijam brezplačno. Tu se po Nissenu začne problem – ali bodo te programske vsebine, ki ne prinašajo komercialnih učinkov, zanimive za predvajanje na komercialnih televizijah, saj predstavljajo tveganje, da program izgubi občinstvo, s tem pa tudi oglaševalce. Kot primer navaja Novo Zelandijo, kjer je tovrstno »decentraliziranje« produkcije javnega servisa pripeljalo do popolne komercializacije programskih vsebin. Dondersova (2015, 157) kot razloge izpostavlja, da so bile vsebine v javnem interesu, ki so bile predvajane na komercialnih televizijah, prilagojene na obstoječe komercialne programske standarde ali pa so bile predvajanje zunaj najbolj gledanega oddajnega časa.

Druga možnost je, da se obveznosti javnega servisa razdelijo med dve ali več institucij – primera sta Velika Britanija z ITV in Francija s TF1. Pri tem lahko gre za javno ali privatno institucijo s koncesijo. Pojav več akterjev pri izvajanju javne službe lahko prinese zdravo konkurenco, čeprav je bilo ugotovljeno, da so programske vsebine na »drugem programu« praviloma bolj lahkotne, vendar še vedno znotraj javnega interesa. Komercialni ponudniki vidijo v takšnem sistemu priložnost, da država praktično opusti regulacijo programskih vsebin na komercialnem tržišču in jo še dodatno zaostri pri izvajanju javne službe.

Vseeno pa Nissen zagovarja »klasično« organiziranost javnega medijskega servisa in to utemeljuje z nujnostjo kontinuirane in obsežne medijske produkcije v javnem interesu. To pa seveda ne pomeni, da naj ne bi določenih programskih vsebin oddajal v produkcijo zunaj medijske hiše.

Karen Donders (2015, 147) navaja, da je bil tradicionalni model javnega RTV servisa na resni preizkušnji v osemdesetih letih prejšnjega stoletja v Veliki Britaniji in na Nizozemskem, ko so se pojavile ideje o decentralizaciji tradicionalnih javnih medijskih hiš. Zagovorniki so se

zavzemali za manjše, »nišne« javne RTV servise, ki bi lahko bili tudi v zasebni lasti in bi predvajali vsebine v javnem interesu, in za ustanovitev skladov, ki bi sredstva za produkcijo kakovostnih programskih vsebin razdeljevali preko razpisov. Argumenti za decentralizacijo so bili:

- decentraliziran model bo prinesel višjo kakovost in večjo stroškovno učinkovitost produkcije (more value for money). Podprti bodo samo tisti programi, ki bodo ustrezali vnaprej postavljenim kriterijem kakovosti;
- vzpostavljen bo konkurenčen sistem, ki bo povečeval kakovost, pluralizem in inovativnost;
- učinkovitost porabe sredstev bo večja, finančna sredstva bodo namenjena neposredno produkciji in distribuciji (oddajanju), ne pa funkcioniranju organizacije, zadolžene za izvajanje javne službe, s tem pa bi lahko podprli tudi zasebni sektor;
- decentraliziran sistem omogoča vladi ali pooblaščenemu telesu da dodeli finančno podporo samo tistim programskim vsebinam, ki so po njihovem mnenju potrebne. Tovrstno razmišljanje izhaja iz vidika tržne pomanjkljivosti in omejuje širjenje javnega medijskega servisa na nove platforme in storitve, ki jih omogoča digitalni kontekst. Podporo bi morali dobiti vsi mediji, ki uvajajo inovativne pristope in prispevajo k pluralizmu medijske krajine;
- decentraliziran model daje več moči uporabnikom in nasprotuje centraliziranemu javnemu RTV servisu, ki sam določa, kaj je dobro za občinstvo.

Na te ideje Dondersova odgovarja, da javni interes ni vezan zgolj na pomanjkanje frekvenc, temveč se tržna pomanjkljivost na medijskem področju kaže predvsem pri programskih vsebinah. Investiranje v domače vsebine, še posebno na manjših medijskih trgih, je še vedno nezadostno, tako da je produkcija odvisna predvsem od javne RTV. Večja izbira programskih vsebin sama po sebi ne pomeni nujno večje kakovosti oziroma možnosti, da bi posameznik vplival na ponudbo. Decentralizirani javni servisi temeljijo na izolirani, posamični storitvi. Na drugi strani pa ideja o »holističnem« javnem servisu ni zgolj fraza, ampak se nanaša na organizacijsko kulturo in etiko produciranja in distribuiranja, univerzalnost, kakovost, raznolikost, ustvarjalnost, ne glede na to, ali javni RTV servisi dejansko upoštevajo te vrednote. Poleg tega bi javni sklad hitro spodbudil »koalicijo komercialno voljnih«, ki bi bili pripravljeni producirati določene programske vsebine, vprašljivo pa je, ali bi bili pripravljeni producirati in distribuirati recimo izvirne otroške, informativne, kulturne programske vsebine. Ideja decentraliziranega javnega servisa tudi zanemarja precejšnje administrativno-

birokratsko breme, ki bi ga zahtevala ustanovitev sklada. Ta bi bil odgovoren za vzpostavitev kriterijev produkcije in distribucije, finančno kontrolo in izbiro predlogov.

Že doslej poznamo nekaj primerov medijskih skladov (ne nazadnje neko obliko tudi v Sloveniji, op. V. S.), ki pa niso nadomestek javnega servisa, temveč so komplementarne javni RTV (Flamska, Nizozemska).

V Veliki Britaniji se je z drugim (2009) in tretjim (2014) poročilom Ofcoma (britanski neodvisni komunikacijski regulator, Ofcom 2009, 2014) ponovno začela razprava o prenovi sistema javne RTV z osnovno idejo, da bi vzpostavili »institucionalno« konkurenco (Iosifidis 2015, 2), torej da bi poleg BBC ustanovili še konkurenčno javno RTV, ki bi se financirala iz RTV prispevka. Hkrati bi dosedanje javne RTV, ki ponujajo programske vsebine v javnem interesu in se financirajo iz tržnih prihodkov (ITV, Channel 4 in 5), »osvobodili« teh vsebin.

Gre za svojevrsten odgovor na zmanjševanje produkcije programskih vsebin in upada gledanosti programov BBC, kar je predvsem posledica fragmentacije občinstva, upadanja komercialnih prihodkov izdajateljem z določenimi obveznostmi javne TV (ITV, Channel 5) in pojava velikega števila novih ponudnikov avdiovizualnih storitev v digitalni dobi.

V Veliki Britaniji so se na podlagi omenjenih Ofcomovih poročil prav v zadnjem času (The Telegraph 2016; The Guardian 2016) pojavile ideje, da bi določen znesek RTV naročnine, ki jo prejema BBC, razdelili med komercialne ponudnike za produkcijo programskih vsebin v javnem interesu, zlasti za otroške, pa tudi regionalne in informativne programe (»top slicing«).

Iosifidis (2010, 24–31, 2015, 2) odklanja podobne zamisli in pravi, da bi finančna slabitev in poseganje v prihodke gotovo pomenila »opravičevanje politične intervencije« v politiko BBC.

Večini evropskih držav je pluralizem vsebin v javnem interesu bolj pomemben kot pluralizem ponudnikov. Iosifidis (2010a, 13–22) ugotavlja, da gre za konkurenčne ponudnike vsebin v javnem interesu zgolj na Danskem (privatiziran nacionalni program ima še vedno nekatere obveznosti javne TV) in v Nemčiji (posledica federalne ureditve, kjer je kultura, vključno s pluralnostjo medijskih vsebin, v pristojnosti dežel), v drugih državah komercialni ponudniki nimajo obveznosti v javnem interesu, »notranjo« pluralizacijo pa države zagotavljajo na različne načine. V Španiji ob nejasnih pravilih pri zunanji produkciji vsebin za javno RTV

prevladujejo producenti, ki so blizu vladajoči politični opciji. V Italiji so programske vsebine, zlasti informativne, povezane z določeno politično opcijo. V Nemčiji gre za transparenten in relativno politično nevtralen dostop neodvisnih producentov do naročil za javno RTV na osnovi tristopenjskega testa glede uresničevanja javnega interesa in upravičenih stroškov. Produkcijo neodvisnih producentov vključujejo tudi javne televizije v Franciji in na Nizozemskem.

Jakubowicz (2003, 155) vse te dileme povzema takole:

Nasprotniki javnih RTV (združenja zasebnih radijev in televizij, (mednarodne) medijske korporacije) omenjajo dva modela:

- »omejevalni model«: javne RTV se ne bi smele širiti na digitalne kanale in storitve ali na internet. Nove tehnologije morajo biti na voljo komercialnim programom;
- »decentralizirani model«: vsebine v javnem interesu bi se financirale preko javnega sklada, ponujali pa bi jih komercialni kanali.

Nasprotniki javnih RTV skupaj s tistimi, ki so nezadovoljni s komercializacijo javne RTV, prav tako ponujajo dva modela:

- »samostanski model«: javna RTV naj bo »nišni« izdajatelj, ponuja naj torej komplementarne storitve – vsebine, ki ne prinašajo komercialnih prihodkov;
- »čisti digitalni model«: javne RTV sicer lahko ponujajo nove digitalne kanale, vendar strogo v okviru svojega poslanstva.

Trije naslednji modeli izvirajo iz medijske politike v posameznih državah:

- »klasični model«: – javne RTV naj imajo enako ponudbo kot v analognem obdobju – mešanico kakovostnih in popularnih vsebin na splošnih programih;
- »pol-komercialni model« – javne RTV naj bodo odvisne od oglaševalskih prihodkov, čeprav to pomeni vpliv na njihovo programsko politiko, za publiko naj tekmujejo s komercialnimi ponudniki;
- »ciljni model«: posebne javne RTV z različnimi cilji (BBC, Chanel 4, France 2 in 3).

Vzorčna modela, ki odgovarjata na dileme, s katerimi se sooča javne RTV danes in jutri:

- »polni portfelj«: popoln obseg univerzalnih in specializiranih vsebin, digitalnih in linearnih storitev, tudi komercialnih;

- »personaliziran model«: javna RTV ponuja individualizirane vsebine v javnem interesu v interaktivnih, online, na zahtevo in drugih platformah.

Na podlagi večinskega mnenja omenjenih teoretikov lahko povzamemo, da za sedaj, kljub vsem spremembam v družbenem okolju in tehnološki »revoluciji«, ki jo je povzročila digitalizacija, kot optimalna oblika prevladuje enovit javni RTV servis s »polnim portfeljem«, torej s celovito programsko ponudbo in na različnih platformah.

Javna RTV ima še naprej odločilno vlogo pri zagotavljanju programskih vsebin, ki prispevajo k socialni in nacionalni koheziji ob spoštovanju načel kulturne raznolikosti. Prihodnost javne RTV za sedaj vidimo v holističnem modelu, v ponudbi vsebin vseh žanrov, ki pa morajo biti v skladu z jasno definiranim poslanstvom. To pomeni tudi, da se mora javna RTV kot ustanova reformirati v skladu s pravili novega menedžmenta, tudi opustiti ali prenesti na zunanje izvajalce nekatere tradicionalne obveznosti, ki morda samo povečujejo stroške, vendar niso neposredno povezane s produkcijo nacionalnih avdiovizualnih del, bodisi pripravljenih v sami instituciji bodisi na prostem nacionalnem tržišču.

7 SKLEP

Na podlagi analize primarnih virov (zlasti Direktive o Avdiovizualnih medijskih storitvah, Zakona o medijih, Zakona o Radioteleviziji Slovenija, Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah), primerjalne analize treh slovenskih zakonov o Radioteleviziji Slovenija iz let 1994, 2005 in 2010 ter interpretacije sekundarnih virov (strokovne literature) lahko na raziskovalna vprašanja odgovorimo takole:

1. Kako opredeliti javni interes na področju medijske politike glede na družbene in tehnološke spremembe v obdobju digitalizacije?»

V nalogi smo ugotovili, da so vsebine v javnem interesu »tehnološko nevtralne«, kar pomeni, da niso odvisne od platform, načina razširjanja linearno ali nelinearno ali od programskih formatov v okviru splošnih ali tematskih programov. Zato se opredeljevanje javnega interesa na področju medijske politike tudi v najnovejšem obdobju ni bistveno spremenilo. Še vedno so v ospredju družbeno relevantne vsebine, ki jih v večji meri producirajo javni RTV servisi. V zvezi z javnim interesom na področju medijev še vedno govorimo o »družbeno odgovornem modelu«, za katerega je značilno, da je »svoboda tiska« spremljana z

odgovornostjo do širše družbe, zato morajo biti z regulativo določene odgovornosti do občinstva, prav tako pa mora biti institucionalizirana profesionalna avtonomija uredništva in novinarstva, pravice in obveznosti izdajateljev.

Na osnovi primerjalne analize treh zakonskih aktov v Republiki Sloveniji lahko zaključimo, da je regulacija javne RTV z vidika odgovornosti medija do javnosti, torej delovanje v javnem interesu, skladno z evropskimi standardi, da pa je uresničevanje teh standardov seveda pogojeno s stopnjo kulture dialoga in demokratičnega razvoja. Odgovornosti, avtonomije oziroma neodvisnosti javnega medija nobena, še tako strokovno in v skladu z vsemi demokratičnimi postopki, vključno s sodelovanjem javnosti sprejeta zakonodaja ne more zagotoviti.

2. Kako v novem družbenem in tehnološkem okolju opredeliti poslanstvo javnega RTV servisa?

V nalogi smo ugotovili, da v Evropi za sedaj, kljub vsem spremembam v družbenem in tehnološkem okolju, ki jo je povzročila digitalizacija, kot optimalna oblika še vedno prevladuje enovit javni RTV servis s celovito programsko ponudbo in na različnih platformah.

Prav tako poslanstvo javnega RTV servisa ohranja sicer nekoliko razširjene pa vendarle bolj ali manj tradicionalne značilnosti:

1. univerzalnost dostopa (na vseh platformah) in vsebin (raznolikost in kakovost kulturnih, izobraževalnih, informativnih, zabavnih),
2. odgovornost javnosti in vzpostavljanje demokratične javne sfere, v kateri morajo nastopati vse družbene skupine, od organizacij civilne družbe in ranljivih družbenih skupin do nosilcev politične in ekonomske moči,
3. ohranjanje nacionalne identitete in omogočanje dostopa do internacionalnih vsebin, programi za družbene in etnične manjšine.

Če primerjamo tako opredeljeno uresničevanje javnega interesa skozi poslanstvo javne RTV s slovensko regulacijo v treh zakonskih aktih, ki smo jih analizirali v 5. poglavju naloge,

lahko ugotovimo, da slovenska zakonodaja v celotnem obdobju po letu 1994 določa poslanstvo Radiotelevizije Slovenija v skladu z vsemi tremi navedenimi značilnostmi.

Seveda pa moramo regulacijo ločiti od dejanskega izvajanja zakonskih določil glede programskih vsebin v javnem interesu, saj podatki iz tabel o programskih deležih kažejo zaskrbljujoče nizek obseg lastne produkcije, kar je vprašljivo zlasti z vidika ohranjanja nacionalne in kulturne identitete. Prav tako je nerazveseljivo zmanjševanje deleža informativnih in dnevno-informativnih programov, kar kaže, da vendarle tudi v slovenskem prostoru lahko govorimo o določeni stopnji konvergence javne in komercialne RTV.

1.1. Ali je za zagotavljanje programskih vsebin v javnem interesu še vedno optimalna statusna oblika javni RTV servis ?

Za zagotavljanje programskih vsebin v javnem interesu je še vedno optimalna statusna oblika enovit javni RTV servis oziroma glede na nove tehnologije in platforme ustrežnejše javni medijski servis. Javna RTV bo imela tudi (vsaj v bližnji) prihodnosti odločilno vlogo pri zagotavljanju programskih vsebin, ki prispevajo k socialni in nacionalni koheziji ob spoštovanju načel kulturne raznolikosti. Glede na procese globalizacije in prevladovanje mednarodnih korporacij na medijskem trgu, nove internacionalne »over the top« ponudnike programskih vsebin (npr. Netflix) je vloga nacionalnih RTV servisov še toliko pomembnejša z vidika ohranjanja kulturne raznolikosti in nacionalne identitete. Čeprav v začetku 21. stoletja prihaja do konvergence programske ponudbe javnih in zasebnih RTV, pa ostaja nedvomno dejstvo, da so javni servisi pomembnejši ponudniki relevantnih programskih vsebin, predvsem z vidika izvirne nacionalne produkcije, izobraževalnih in dokumentarnih programov in ponudbe za družbene manjšine. Sistem naročnine jim tudi omogoča večjo neodvisnost od ekonomskih interesov in zato večjo možnost produkcije programov, ki niso naravnani samo na potrošnike, temveč tudi na državljane, saj omogočajo vzpostavljanje javne sfere, torej prispevajo k demokratičnim procesom v družbi.

2.1. Ali bodo in na kakšen način kakovostne nacionalne informativne, izobraževalne in razvedrilne vsebine, kot osnovne prvine poslanstva javnega RTV servisa ohranjale pomen glede na globalizacijske procese na vseh področjih in glede na tehnološke spremembe (predvsem glede na internetno ponudbo)?

Javne RTV bodo prav zaradi globalizacijskih procesov svoj obstoj lahko opravičevale le z vsebinami, ki so skladne z načeli ohranjanja kulturne raznolikosti in nacionalne identitete, kar je mogoče le ob kakovostni in družbeno relevantni lastni produkciji.

RTV servisi v manjših državah imajo v zvezi s tem še posebej pomembno vlogo, saj lahko ključno prispevajo k ohranjanju in razvoju jezika in kulture. Čeprav je nemogoče pričakovati, da bodo lahko zapolnili ves programski čas z domačimi avdiovizualnimi deli (nastalimi znotraj RTV hiše ali pri neodvisnih producentih), pa bi morale prav to postati osnovni strateški cilj, ne glede na veliko stroškovno obremenitev.

Splošni družbeni trendi specializacije, fragmentacije in individualizacije sprejemanja medijskih vsebin zahtevajo nabor nove programske ponudbe javnih RTV na različnih platformah, kar ima za posledico tudi notranjo reorganizacijo v smeri multimedije. V taki strukturi programska produkcija ni razdeljena glede na medijski kanal, temveč na programsko zvrst. To pomeni sinergijo ustvarjalnih potencialov in resursov, večnamensko uporabo programskih vsebin v različnih medijskih kanalih. Poslanstvo javnega RTV servisa torej ni vezano na določeno tehnologijo, vsekakor pa tehnološki razvoj vpliva na organizacijo in vsebino televizijske produkcije javnega servisa. Princip univerzalnosti v novem obdobju zato ne pomeni samo dostopnosti za vse državljane pod enakimi pogoji, temveč tudi dostopnost na različnih platformah. Univerzalnost vsebin pa ne pomeni zgolj programske pestrosti, temveč tudi prilagoditev različnim tehnološkim oblikam sprejemanja in tudi interaktivnosti.

2.2. Ali je poslanstvo javnega RTV servisa zagotavljati le programske vsebine, ki jih ne producirajo komercialni ponudniki?

V obdobju digitalizacije in na njej temelječih novih tehnologijah se pojavljajo (predvsem pri komercialnih ponudnikih) zamisli o t. i. »samostanskem« ali »nišnem« modelu javne RTV. To pomeni, da naj bi javni servisi ponujali predvsem komplementarne vsebine, torej tiste, ki so nezanimive za komercialne ponudnike in ki bi opustile univerzalno ponudbo informativnih in zlasti razvedrilnih vsebin. Podobno razmišljanje gre v smeri ustanavljanja »javnih skladov«, »javnih založnikov«, preko katerih bi se iz javnih sredstev na podlagi javnih razpisov in strogo definiranih kriterijev produkcija programskih vsebin dodeljevala različnim producentom in nato predvajala v okviru komercialnih programov. V nalogi smo na podlagi primerov (v strokovni literaturi je največkrat citirana Nova Zelandija, pa tudi za sedaj opuščene tovrstne zamisli na Nizozemskem ali diskurz ob podobnih pobudah v Veliki

Britaniji) ugotovili, da te ideje seveda pomenijo konec javnih RTV, kot jih poznamo danes. Predvsem postane vprašljiva njihova kohezivna družbena vloga z vidika »telesna« javne sfere, torej omogočanja demokratičnega vključevanja vseh družbenih skupin, zlasti ranljivih, pa tudi vloga pri ohranjanju in razvijanju nacionalne in kulturne identitete. Javni RTV servis moramo ocenjevati skozi celotno programsko ponudbo, kot »blagovno znamko«, ne le skozi posamezne programske vsebine.

Primerjalna analiza zakonskih aktov RTV Slovenija je pokazala, da zakonski okvir iz leta 2006, v katerem je opredeljena javna služba, ne omogoča razvoja nacionalnega medijskega servisa. Zato bo moral zakonodajalec v zelo bližnji prihodnosti uvesti novo definicijo javne službe, v kolikor naj bi RTVS sledila tehnološkim in družbenim spremembam, povezanimi z digitalizacijo in s kulturno pluralizacijo.

Verjetno bi bilo možno zagotavljati določena avdiovizualna dela ali določene formate programskih vsebin tudi v okviru privatnih ponudnikov. Vendarle pa je vprašljivo, ali bi bili komercialni ponudniki tudi v primeru pridobitve javnih sredstev za produkcijo določenih programskih vsebin (programi za otroke in mladino, izobraževalni, kulturni in dokumentarni programi, programi za družbene in etnične manjšine) zainteresirani za umeščanje teh vsebin v najbolj gledane programske pasove, saj so njihovi prihodki odvisni zgolj od gledanosti in posledično od interesa oglaševalcev.

Javni RTV servis, torej javni v svoji »holistični« obliki, z vso pestrostjo programskih vsebin, prisotnih na vseh platformah, vsaj za sedaj v Evropi ostaja dominantna oblika uresničevanja javnega interesa na medijskem področju.

8 LITERATURA

1. Ambrožič, Lado. 2014. *Letno poročilo varuha pravic gledalcev, poslušalcev in uporabnikov MMC na RTV Slovenija*. Dostopno prek: www.rtv slo.si/files/varuhinja/letno_porocilo_2014.pdf (20. 3. 2016).
2. Ang, Ien. 1991. *Desperately Seeking the Audience*, London: Routledge.
3. Bardoel, Jo in Gregory Ferrel Lowe. 2007. *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*. Goeteborg: Nordicom, Goeteborg University.
4. Bardoel, Jo in Leen d'Haenens. 2008. *Reinventing Public Service Broadcasting in Europe: prospects, promises and problems*. Dostopno prek: <http://mcs.sagepub.com/content/30/3/337.extract> (25. 2. 2016).
5. Bašić Hrvatin, Sandra. 2002. Državni ali javni servis. *Perspektive javne radiotelevizije v Sloveniji*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
6. ---. 2004. Zmeda zaradi ZMed-a. *Medijska preža* 20–21. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/20/rtvpos/> (2. 3. 2016).
7. ---. 2006. Ali so snovalci medijske politike razlikujejo pluralnost, različnost in raznolikost medijev?. *Medijska preža* 25–26. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/26/regulacija/> (28. 2. 2016).
8. Bašić Hrvatin, Sandra in Marko Milosavljević. 2010. Slovenskih medijskih 20 let. Quid pro quo. *Medijska preža* 37. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/37/politika/> (4. 3. 2016).
9. Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava*. Ljubljana: GV Založba, d. o. o.
10. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno pravo*. Ljubljana: Uradni list.

11. Burri Nenova, Mira. 2007. *Cultural Diversity and the EC Audiovisual Media Services Directive: Beyond the Handsome Rhetoric*. Tilburg: Tilburg University. Dostopno prek: http://www.tilburguniversity.edu/upload/c428b83c-2f2f-4389-9dd6-54260c5873f3_burri.pdf (4. 4. 2016).

12. Council of Europe. 2007. *Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content*. Dostopno prek: <http://www.oesta.gv.at/DocView.axd?CobId=23746> (20. 2. 2016).

13. ---. 2009. Recommendation 1878 (2009) *Funding of Public Service Broadcasting*. Dostopno prek: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17763&lang=en> (20. 2. 2016).

14. ---. 2012. *Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance*. Dostopno prek: <http://www.refworld.org/docid/506981e72.html> (21. 2. 2016).

15. van Cuilenburg, Jan in Denis McQuail. 2003. Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communication Policy Paradigm. *European Journal of Communication*. 18 (2): 181–217.

16. Čopič, Vesna. 2006. *Tranzicija in kolektivne dobrine: rekonceptualizacija vloge države, stroke in civilne družbe: primer kultura*. Doktorska disertacija: Vesna Čopič.

17. *Direktiva 2010/13/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 10. 3. 2010*. UL L 95, (15. 4. 2010).

18. Donders, Karen. 2009. *State Aid and Public Service Broadcasting*. Bruselj: Institute for European Studies. Dostopno prek: http://www.ies.be/files/IES%20Working%20paper%201_2009%20Karen%20Donders.pdf (3. 4. 2016).

19. ---. 2012. *Public Service Media and Policy in Europe*. London: Palgrave Macmillan.

20. Donders, Karen in Hilde Van den Bulck. 2012. *Scratching the Surface of the Digital Argument in Contemporary Public Service Media Debate*. Dostopno prek: <http://ripeat.org/./Donders%20%26%20Van%20den%20Bulck> (4. 4. 2016).
21. Donders, Karen in Tim Raats. 2015. From Public Service Media Organisations to De-Centralised Public Service for the Media Sector. A Comparative Analysis of Opportunities and Disadvantages. *Javnost – The Public* 22 (2): 145–163.
22. Donders, Karen. 2016. Decline and fall of Public Service Media Values in the International Content Acquisition Market. An Analysis of Small Public Broadcasters Acquiring BBC Worldwide content. *European Journal of Communication* 1 (18). Dostopno prek: <http://ejc.sagepub.com/content/early/2016/03/08/0267323116635833.abstract> (5. 5. 2016)
23. Dewey, John. 1999. *Javnost in njeni problemi*. Ljubljana: FDV, Knjižna zbirka Javnost.
24. EFTA. 2010. *Odločba nadzornega organa EFTE št. 35/10/COL o osemdeseti spremembi procesnih in materialnih pravil na področju državne pomoči z uvedbo novega poglavja o uporabi pravil o državni pomoči za javno radiodifuzijo* 3. februar. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:124:0040:0055:SL:PDF> (7. 5. 2016).
25. Evropska komisija. 2009. *Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za storitve javne radiotelevizije*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_sl.pdf (9. 5. 2016).
26. Evropska komisija. 2015. *Public consultation on Directive 2010/13/EU on Audiovisual Media Services (AVMSD) – A media framework for the 21st century*. Dostopno prek: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-directive-201013eu-audiovisual-media-services-avmsd-media-framework-21st> (9. 4. 2016).
27. European Broadcasting Union (EBU). 2012. *Empowering Society a Declaration on the*

- Core Values of Public Service Media. 20. Dostopno prek: http://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Empowering-Society_EN.pdf (3. 3. 2016).
28. Habermas, Jurgen. 1989. *Strukturne spremembe javnosti*. Ljubljana: Studia Humanitatis, Filozofska fakulteta, ŠKUC.
29. Habermas, Jurgen. 1994. Predgovor k novi izdaji Strukturnih sprememb javnosti. *Javnost – The Public* 1 (1–2): 23–42.
30. Iosifidis, Petros. 2007. *Public Television in the digital Era*. London: Palgrave Macmillan.
31. Iosifidis, Petros. 2010. *Pluralism and Funding of Public Service Broadcasting across Europe*. Dostopno prek: <http://www.slideshare.net/LSEMediaPolicy/iosifidis2010-pluralism-across-europe> (10. 4. 2016).
32. Iosifidis, Petros. 2012. *Digital Television, the Public Interest, and European Regulation*, New York: Open Society Foundations. Dostopno prek: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-digital-television-public-interest-and-european-regulation-20120312.pdf> (15. 4. 2016).
33. Iosifidis, Petros. 2015. *The Pluralty deficit: Public Service Broadcasting and Institutional Competition*. Dostopno prek: <https://www.opendemocracy.net/ourbeeb/petros-iosifidis/plurality-deficit-public-service-broadcasting-and-institutional-competition> (30. 4. 2016).
34. Jakubowicz, Karol. 2003. *Bringing Public Service to Account v Broadcasting & Convergence*. New Articulations of the Public Service Remit Goetheborg: Nordicom. Dostopno prek: <http://www.nordicom.gu.se/en/publikationer/broadcasting-convergence-new-articulations-public-service-remit> (27. 2. 2016).

35. Jakubowicz, Karol. 2007. *Public service broadcasting. a new beginning, or the begining of the end?*. London: Knowledge Politics. Dostopno prek: <http://docplayer.net/309092-Public-service-broadcasting-a-new-beginning-or-the-beginning-of-the-end.html> (3. 3. 2016).
36. Jakubowicz, Karol. 2008. *Participation and Partnership. A Coopernical Revolutioun to reengineer Public Service Media fort he 21st Century*. Dostopno prek: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.664.4823> (26. 2. 2016).
37. Jakubowicz, Karol. 2010. Reinventing PBS v *Reinventing Public Service Communication*, ur. Petros Iosifidis, 9–22. London: Palgrave Macmillan (10. 2. 2016).
38. Keane, John. 1992. *Mediji in demokracija*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
39. Keane, John. 2000. *Civilna družba. stare podobe, nova videnja*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
40. Kolarič, Zinka. 2000. *Različni znanstveno-teoretski pristopi k preučevanju neprofitnih organizacij*. Dostopno prek: <http://old.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/kolaric.html> internetna stran www.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/kolaric.html (15. 2. 2016)
41. Lane, Jan, Erik. 2000. *The Public Sector*. London: SAGE.
42. Leurdijk, Andra. 2007. Public Service Broadcasting Dilemmas and Regulation v *Converting Media Landskape v From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, ur. Bardoel, Jo in Lowe, Gregory Ferrel 71–87. Goeteborg: Nordicom, University.
43. Lukšič, Igor. 1994. *Liberalizem vs. Korporativizem*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
44. ---. 2002. Interes. Konceptualizacija pojmov. *Teorija in praksa* 39 (4): 509–522.

45. Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. New York: Palgrave.
46. Martinson, Jane. 2016. BBC may have to share licence fee with rivals. *The Guardian*. Dostopno prek: <http://www.theguardian.com/media/2016/may/08/bbc-licence-fee-government-top-slicing-white-paper> (18. 2. 2016).
47. McQuail, Denis. 2005. *McQuail's Mass Communication Theory*, London: Sage.
48. ---. 2003. Public Service Broadcasting. Both Free and Accountable. *The Public* 10 (3): 13–23.
49. Mendel, Toby. 2005. *A Model Public Service Broadcasting Law*. London: Article 19. Dostopno prek: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelpsblaw.pdf> (7. 5. 2016).
50. Michalis, Maria. 2010. EU Broadcasting Governance and PSB. Between a Rock and a Hard Place v Reinventing Public Service *Communication*, ur. Petros Iosifidis, London: Palgrave Macmillan.
51. Ministrstvo za kulturo. 2014. *Pregled medijske krajine v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/raziskave-analize/mediji/2014/medijska_krajina_v_sloveniji_16042014.pdf (15. 1. 2016).
52. Milosavljević, Marko. 2003. *Učinki udeležbe javnosti pri upravljanju javne radiotelevizije v Sloveniji*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
53. ---. 2008. Can Technical Needs Dictate Cultural and Public Interests? Public Service Programming and the Digital Age in Slovenia v Sükösd Miklós in Adla Isanović (ur.). *Public Service Television in the Digital Age: Strategies and Opportunities in Five South- East European Countries*. Mediacentar Sarajevo, 2008. Dostopno prek: http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Slovenia_chapter_Milosavljevic.pdf (2. 6. 2016).

54. ---. 2010. Ali zagotoviti sistemsko pomoč časopisom v času krize? *Medijska preža* 38. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/38/politika/> (25. 4. 2016).
55. ---. 2012. *Pregled medijskega trga v Sloveniji*. Ljubljana: FDV.
56. Morgenthau, Hans. 1995. *Politika med narodi*. Ljubljana: DZS.
57. Morisi, Davide. 2012. *Measuring media pluralism in the convergence era*. London: LSE. Dostopno prek: [http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/media Working Papers/MScDissertationSeries/2011/74.pdf](http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/media%20Working%20Papers/MScDissertationSeries/2011/74.pdf) (23. 4. 2016).
58. Murdoch, Rupert. 1989. *Text of the Mac Taggart Lecture delivered by Rupert Murdoch*. Dostopno prek: [http://www.thetvfestival.com/website/wp-content/uploads/2015/03/ GEITF_MacTaggart_1989_Rupert_Murdoch.pdf](http://www.thetvfestival.com/website/wp-content/uploads/2015/03/GEITF_MacTaggart_1989_Rupert_Murdoch.pdf) (15. 1. 2016).
59. Nissen, Chistian S. 2006. *Public service media in the information society*, Strasbpourg: Council of Europe.
60. Nowak, Eva. 2014. *Autonomy and Regulatory Frameworks of Public Service Media in the Triangle of Politics, the Public and Economy. A comparative Approach*, Reuters Institute for the Study of Journalism. Dostopno prek: <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/publication/autonomy-and-regulatory-frameworks-public-service-media-triangle-politics-public-and> (2. 3. 2016).
61. Norris, Pippa in Sina Odugbemi. 2010. *Evaluating Media Performance* v Pippa Norris, ur. *Public Sentinel. News, Media and Governance Reform*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, D.C. Dostopno prek: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/PublicSentineleBook.pdf> (15. 3. 2016).
62. Ofcom. 2009. *Ofcom's second PSB review: Putting Viewers First*. Dostopno prek: http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/psb2_phase2/statement/ (25. 4. 2016).

63. ---. 2014. *Ofcom's Third Review of Public Service Broadcasting*. Dostopno prek: http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/reviews-investigations/psb-review/psb3/PSBR_Terms_of_Reference.pdf (22. 5. 2016).
64. Pečarič, Mirko. 2012. *Osnove javne uprave*. Ljubljana: Študentska založba.
65. Pinter, Andrej. 2002. Knjižnice kot dejavnik oblikovanja javnosti. pogled sodobnih teorij. *Knjižnica* 46 (46): 25–42.
66. Pinter, Andrej. 2005. *Sodobne teorije javne sfere*. Ljubljana: FDV.
67. Pirnat, Rajko. 1997. *Konkurenca in gospodarske javne službe*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
68. Pravilnik o merilih za opredelitev vsebin lastne produkcije, Ur. l. RS 77/2002. (30. 8. 2002).
69. Raboy, Marc. 1996. Public Service Broadcasting in the Context of Globalization v *Public Broadcasting for the 21 st Century*, ur. Marc Raboy: 4–21. Luton: Media/University.
70. Raboy, Marc. 2002. Media Policy and the Public Interest v *Networking Knowledge for Information Societies. Institutions & Intervention* ur. Robin Mansell, Rohan Samarajiva in Amy Mahan: 315–320. Delft: DUP Science.
71. Repa, Lukas, Nora Tosics, Pedro Dias, Alberto Bacchiega. 2009. The 2009 Broadcasting Communication, *Competition policy Newsletter*. št. 2009 – 3. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009_3_2.pdf. (22. 4. 2016).
72. Rumphorst, Werner. 1999. Model Public Broadcast Law. ITU/BDP in UNESCO. Dostopno prek: http://portal.unesco.org/ci/en/files/5630/10353894120/Model_public_service_broadcasting_law.pdf/Model%2Bpublic%2Bservice%2Bbroadcasting%2Blaw.pdf. (12. 4. 2016).

73. Rus, Veljko. 1993. *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*. Ljubljana: DZS.
74. Rus, Veljko. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: FDV.
75. Rus, Veljko. 2003. Moderna država kot institucija in kot organizacija v *Sodobna država. Kaj mora in kaj zmore* 11–18. Ljubljana: FDV, Društvo Občanski forum.
76. Savas, Emanuel, S. 1982. *Privatizing the Public Sector*. New Jersey: Chatman House Publishers, Inc.
77. Silverman, David. 2000. *Doing Quantative Research*. London: SAGE.
78. Služba Vlade RS za evropske zadeve. 1999. *Modra knjiga, Civilna družba v Sloveniji in Evropi*, ur. Rado Bohinc in Metod Černetič: Ljubljana.
79. Splichal, Slavko. 1994. Pomlad javnosti. *Javnost* 1 (1–2): 7–21.
80. ---. 2005a. *Javno mnenje. Teoretski razvoj in spori v 20. stoletju*. Ljubljana: FDV.
81. ---. 2005b. *Kultura javnosti*. Ljubljana: FDV.
82. ---. 2005c. Množični mediji med poblagovljeno politiko in služenjem javnosti. *Teorija in praksa* 42 (4–6): 557–578.
83. ---. 2010. Javnost med »novimi« mediji in »starimi« teorijami. *Teorija in praksa* 47(1): 8–21.
84. ---. 2014. Masovni mediji između javnosti i javne sfere. *Medijska istraživanja* 20 (1): 5–24.
85. Radiotelevizija Slovenija. 2014. *Strategiji razvoja RTV Slovenija za leta 2011–2015*. Dostopno prek: https://www.rtv slo.si/files/ijz/strategija_rtv_slo_2011_-_2015.pdf. (12. 5. 2016).

86. Svet Evrope, Odbor za kulturo, znanost in izobraževanje. 2004. *Report on Public Service Broadcasting, Doc.10029*. Dostopno prek: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17177&lang=en>. (20. 2. 2016).
87. Svetličič, Marjan. 2002. Nacionalni interes – ovira ali spodbuda razvoju. *Teorija in praksa* 39 (4): 523–547.
88. Tracy, Michael. 1998. *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*. New York: Oxford University Press.
89. Trpin, Gorazd. 1998. *Javne dobrine in usmerjanje prostorskega razvoja*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
90. McCauley, Michael P., Eric.E.Peterson, Lee B.Artz, & Dee Dee Halleck , ur. 2003. *Public Broadcasting and the Public Interest*. New York: M. E. Sharpe.
91. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope. 2004. *Recommendation 1641 Public Service Broadcasting 1* Dostopno prek: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17177&lang=en>. (3. 4. 2016).
92. Teršek, Andraž. 2005. Svoboda javnega komuniciranja v Polona Pičman Štefančič, Andraž Teršek, *Civilna družba in svoboda javnega komuniciranja, II* del: 4–154. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
93. Tiilikka, Päivi. 2012. *Act concerning the Funding of Public Service Broadcasting*. Dostopno prek: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/7/article20.en.html> (28. 5. 2016).
94. Ude, Lojze. 1994. Javno dobro. *Časopis za kritiko znanosti, domišljijo in antropologijo* 22 (168–169): 12–134.

95. UNESCO, World Radio and Television Council. 2001. *Public Broadcasting. Why? How?*. Montreal. Dostopno prek: https://www.google.com/?gws_rd=cr,ssl&ei=gOgMVrapDMeQUeyYh5AH&fg=1#q=74.% (23. 3. 2016).
96. Uredba o merilih oziroma pogojih za določitev slovenskih avdiovizualnih del, Ur. l. RS 105/2001. (20. 12. 2001).
97. Vogrinc, Janez. 2008. *Kvalitativno raziskovanje na pedagoškem področju*. Ljubljana: Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani.
98. Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT). 2006. *Communication and Media Policy Directives - Summary*. Dostopno prek: <http://www.vprt.de/search/node/English> (10. 3. 2016).
99. Williams, Christopher in Patrick Foster. 2016. BBC in row with John Whittingdale over »top slicing« licence fee to funds kids TV. *The Telegraph* (13. april). Dostopno prek: <http://www.telegraph.co.uk/business/2016/04/13/bbc-in-row-with-john-whittingdale-over-top-slicing-licence-fee-t/> (15.4.2016)
100. *Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah (ZAvMS)*. Ur. l. RS 87/2011 (12. 1. 2016).
101. *Zakon o medijih (Zmed-UPB1)*. Ur. l. RS 110/2006 (26. 5. 2016).
102. *Zakon Radioteleviziji Slovenija. (ZRTVS)* Ur. l. RS 18/1994 (26. 5. 2016).
103. *Zakon o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1)*. Ur. l. RS 96/2005 (26. 5. 2016).
104. *Zakon o radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-2)*. (razveljavljen na referendumu)
Dostopen prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5582#> (26. 5. 2016)

PRILOGE

Priloga A

Št. ur predvajanega TV programa po programskih zvrsteh – TV Slovenija 1 v letu 2012

		SKUPAJ 1+2+3	Lastna produkcija (premierno predvajanje)	Nakupi pravic in izmenjave (premierno predvajanje)	Ponovitve (lastne produkcije in nakupov ter izmenjav)
		1	2	3	4
01	Dnevnoinformativni program	1.387	867	82	438
02	Informativni program	1.735	1.042	57	636
03	Igrani program - skupaj 04+05+06	1.453	39	503	911
04	- Celovečerni, TV filmi in TV drame	375	6	235	134
05	- TV nadaljevanke, nanizanke in sitcomi	191	5	45	141
06	- ostalo	887	28	223	636
07	Razvedrilni program	465	267	5	193
08	Glasba - skupaj 09+10+11	248	91	25	132
09	- Resna glasba, opera in balet	67	30	5	31
10	- Zabavna in popularna glasba	134	48	21	65
11	- Druga glasba	47	12	0	35
12	Šport	16	2	7	7
13	Izobraževalni program	577	125	65	387
14	Umetnost in kultura	363	188	2	173
15	Znanost	33	8	1	24
16	Verski program	133	59	3	71
17	Oddaje za Slovence zunaj RS	46	0	42	4
18	Program za italijansko in madžarsko narodno skupnost v RS	115	102	0	13
19	Drugo	2	1	0	1
20	SKUPAJ 01+02+03+07+08+12+13+14+15+16+17+18+19	6.573	2.791	792	2.990
21	- otroški in mladinski program od skupaj	625	78	77	470
22	- animirani program od skupaj	625	23	170	432
23	- dokumentarni program od skupaj	477	104	124	249
24	TV prodaja	130			
25	Oglasi	352			
26	Promocijski program	241			
27	Videostrani in TV panorama	1.426			
28	SKUPAJ PREDVAJANO - 20+23+24+25+26	8.722	2.791	792	2.990

Vir: Evidenca predvajanega programa, TV Slovenija (2016).

Priloga B

Št. ur predvajanega TV programa po programskih zvrsteh – TV Slovenija 1 v letu 2013

		SKUPAJ 1+2+3	Lastna produkcija (premierno predvajanje)	Nakupi pravic in izmenjave (premierno predvajanje)	Ponovitve (lastne produkcije in nakupov ter izmenjav)
		1	2	3	4
01	Dnevnoinformativni program	1.621	967	99	555
02	Informativni program	936	400	10	526
03	Igrani program - skupaj 04+05+06	1.122	19	442	661
04	- Celovečerni, TV filmi in TV drame	332	13	203	116
05	- TV nadaljevanke, nanizanke in sitcomi	475	6	139	330
06	- ostalo	315	0	99	215
07	Razvedrilni program	908	783	3	121
08	Glasba - skupaj 09+10+11	220	80	10	130
09	- Resna glasba, opera in balet	65	24	5	36
10	- Zabavna in popularna glasba	152	55	5	92
11	- Druga glasba	2	0	0	2
12	Šport	2	0	2	0
13	Izobraževalni program	1.032	246	85	701
14	Umetnost in kultura	182	95	1	86
15	Znanost	17	7	0	10
16	Verski program	158	71	3	84
17	Oddaje za Slovence zunaj RS	26	0	26	0
18	Program za italijansko in madžarsko narodno skupnost v RS	116	99	4	13
19	Drugo	0	0	0	0
20	SKUPAJ 01+02+03+07+08+12+13+14+15+16+17+18+19	6.338	2.767	685	2.887
21	- otroški in mladinski program od skupaj	1.314	129	210	974
22	- animirani program od skupaj	454	0	174	279
23	- dokumentarni program od skupaj	335	74	66	195
24	TV prodaja	209			
25	Oglasi	425			
26	Promocijski program	201			
27	Videostrani in TV panorama	1.621			
28	SKUPAJ PREDVAJANO - 20+23+24+25+26	8.794	2.767	685	2.887

Vir: Evidenca predvajanega programa, TV Slovenija (2016).

Priloga C

Št. ur predvajanega TV programa po programskih zvrsteh – TV Slovenija 1 v letu 2014

		SKUPAJ 1+2+3	Lastna produkcija (premierno predvajanje)	Nakupi pravic in izmenjave (premierno predvajanje)	Ponovitve (lastne produkcije in nakupov ter izmenjav)
		1	2	3	4
01	Dnevnoinformativni program	1.512	927	131	454
02	Informativni program	590	256	0	334
03	Igrani program - skupaj 04+05+06	1.032	16	447	569
04	- Celovečerni, TV filmi in TV drame	290	6	181	103
05	- TV nadaljevanke, nanizanke in sitcomi	394	8	158	228
06	- ostalo	348	2	108	238
07	Razvedrilni program	958	760	10	188
08	Glasba - skupaj 09+10+11	217	93	18	106
09	- Resna glasba, opera in balet	23	9	4	10
10	- Zabavna in popularna glasba	194	84	14	96
11	- Druga glasba	0	0	0	0
12	Šport	0	0	0	0
13	Izobraževalni program	1.107	392	92	623
14	Umetnost in kultura	334	145	10	179
15	Znanost	61	37	1	23
16	Verski program	153	69	3	81
17	Oddaje za Slovence zunaj RS	26	0	25	1
18	Program za italijansko in madžarsko narodno skupnost v RS	116	95	8	13
19	Drugo	0	0	0	0
20	SKUPAJ 01+02+03+07+08+12+13+14+15+16+17+18+19	6.106	2.790	745	2.571
21	- otroški in mladinski program od skupaj	895	113	167	615
22	- animirani program od skupaj	459	3	138	318
23	- dokumentarni program od skupaj	533	140	91	302
24	TV prodaja	310			
25	Oglasi	356			
26	Promocijski program	181			
27	Videostrani in TV panorama	1.497			
28	SKUPAJ PREDVAJANO - 20+23+24+25+26	8.450	2.790	745	2.571

Vir: Evidenca predvajanega programa, TV Slovenija (2016).

Priloga Č

Št. ur predvajanega TV programa po programskih zvrsteh - TV Slovenija 1 v letu 2015

		SKUPAJ 1+2+3	Lastna produkcija (premierno predvajanje)	Nakupi pravic in izmenjave (premierno predvajanje)	Ponovitve (lastne produkcije in nakupov ter izmenjav)
		1	2	3	4
01	Dnevnoinformativni program	1.542	959	125	458
02	Informativni program	597	283	0	314
03	Igrani program - skupaj 04+05+06	1.112	36	501	575
04	- Celovečerni, TV filmi in TV drame	318	5	225	88
05	- TV nadaljevanke, nanizanke in sitcomi	505	6	177	322
06	- ostalo	289	25	99	165
07	Razvedrilni program	1.232	863	16	353
08	Glasba - skupaj 09+10+11	417	77	39	301
09	- Resna glasba, opera in balet	49	14	4	31
10	- Zabavna in popularna glasba	365	61	34	270
11	- Druga glasba	3	2	1	0
12	Šport	3	1	2	0
13	Izobraževalni program	959	350	85	524
14	Umetnost in kultura	296	137	13	146
15	Znanost	45	17	1	27
16	Verski program	134	70	3	61
17	Oddaje za Slovence zunaj RS	33	1	27	5
18	Program za italijansko in madžarsko narodno skupnost v RS	112	90	8	14
19	Drugo	0	0	0	0
20	SKUPAJ 01+02+03+07+08+12+13+14+15+16+17+18+19	6.482	2.884	820	2.778
21	- otroški in mladinski program od skupaj	715	111	168	436
22	- animirani program od skupaj	336	6	132	198
23	- dokumentarni program od skupaj	558	164	82	312
24	TV prodaja	361			
25	Oglasi	446			
26	Promocijski program	240			
27	Videostrani in TV panorama	1.136			
28	SKUPAJ PREDVAJANO - 20+23+24+25+26	8.665	2.884	820	2.778

Vir: Evidenca predvajanega programa, TV Slovenija (2016)

