

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Katarina Derganc

**Avtonomija v razmerjih upravljanja javnega zavoda RTV**  
**Slovenija**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Katarina Derganc

Mentor: prof. dr. Rado Bohinc

**Avtonomija v razmerjih upravljanja javnega zavoda RTV**  
**Slovenija**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

*Vsem mojim – hvala.*

*C. ♥*

## **Avtonomija v razmerjih upravljanja javnega zavoda RTV Slovenija**

Glavni predmet preučevanja magistrskega dela je neodvisnost RTV Slovenija pri upravljanju oziroma pravni status RTV Slovenija v razmerjih do države kot ustanoviteljice pri upravljanju zavoda. Omenjeno področje je zakonsko urejeno z več predpisi in zakoni, osnovo za raziskovanje so predstavljali predvsem Statut javnega zavoda RTV Slovenija, Zakon o RTV Slovenija in Zakon o zavodih. Vprašanje, ali je RTV Slovenija pri svojem delovanju *res* avtonomna in država na upravljanje nima (pre)velikega vpliva, se predvsem med uporabniki pojavlja vedno znova. Pravna podlaga, ki ureja delovanje zavoda, sicer natančno določa odnose in razmerja med posameznimi akterji. Namen naloge je ugotoviti, ali je RTV Slovenija pri svojem upravljanju avtonomna in kako je pri delovanju omejena iz strani države. Na začetku so predstavljeni nekateri osrednji pojmi, ki so pomembni pri razumevanju in umeščanju zavoda v širši kontekst. Sledi predstavitev RTV Slovenija kot javnega zavoda in prikaz organizacijske strukture. V nadaljevanju skušam z analizo zakonske podlage odgovoriti na raziskovalno vprašanje ali je RTV Slovenija pri svojem upravljanju avtonomna. Na podlagi vseh zbranih informacij je bila tako hipoteza, da je trenutna zakonska ureditev primerna in omogoča avtonomijo pri upravljanju RTV Slovenija, potrjena.

**Ključne besede:** radiotelevizija Slovenija, javni zavod, avtonomija, upravljanje.

## **Autonomy in the management relations of the public institution RTV SLO**

The thesis discusses RTV Slovenija's management independence and the legal status of RTV Slovenija in relation to the state (the founder) in the management of the institution. The area is regulated with several regulations and laws and the thesis is primarily concerned with Statut javnega zavoda RTV Slovenija, Zakon o RTV Slovenija and Zakon o zavodih. The public, mainly its users, is repeatedly debating whether RTV Slovenija's operation is really autonomous and the state's influence isn't (too) great. The legal basis regulating the institution's operation determines the relationships between active parties precisely. The intention of the thesis is to determine whether RTV Slovenija is autonomous in its operation and what are the restrictions the state imposes. The first part presents the central concepts important for understanding and placing the institution in a wider context, followed by the presentation of RTV Slovenija as a public institution and the explanation of its organizational structure. With the analysis of the legal basis, I try to answer the question of the research – whether RTV Slovenija is autonomous in its operation. Based on the gathered information, I conclude the hypothesis is confirmed: the current regulation is suitable and it enables RTV Slovenija to be autonomous in its management.

**Key words:** radiotelevizija Slovenija, public institution, autonomy, management.

# KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>OPREDELITEV OSREDNJIH POJMOV</b> .....	<b>9</b>
2.1	Javna uprava in javni sektor .....	9
2.2	Javna služba.....	12
2.2.1	Opredelitev javne službe .....	13
2.2.2	Izvajalci javnih služb.....	15
2.3	Posredni uporabniki proračuna .....	15
2.4	Javni uslužbenec.....	17
2.5	Management, upravljanje.....	18
<b>3</b>	<b>JAVNI ZAVOD RTV SLOVENIJA</b> .....	<b>19</b>
3.1	Javni zavod .....	19
3.2	Javna RTV .....	23
3.3	O RTV Slovenija.....	27
3.3.1	Pravna podlaga .....	28
3.3.2	Organi, vodstveni in vodilni delavci RTV Slovenija .....	29
3.3.3	Organizacija RTV Slovenija .....	29
3.3.4	Javni zavod RTV Slovenija kot javna služba.....	31
<b>4</b>	<b>ANALIZA ZAKONSKIH PRISTOJNOSTI</b> .....	<b>34</b>
4.1	Ustanovitelj .....	34
4.2	Programski svet RTV.....	36
4.3	Nadzorni svet RTV .....	40
4.4	Generalni direktor .....	43
4.5	Odgovorni uredniki.....	46
<b>5</b>	<b>TEŽAVE IN POMISLEKI GLEDE AVTONOMIJE RTV SLOVENIJA</b> .....	<b>48</b>
<b>6</b>	<b>LITERATURA</b> .....	<b>56</b>
<b>PRILOGE</b> ..... <b>61</b>		
	PRILOGA A: Komentar Irene Ostrouška na avtonomijo RTV Slovenija (2.9.2015) .....	61
	PRILOGA B: Komentar Antonia Rocca na avtonomijo RTV Slovenija (25.8.2015).....	62

# 1 UVOD

Za vsakogar se nekaj najde.

Sliši se kot reklamni oglas za katero od trgovskih verig. Vendar je v svojem bistvu ravno to vodilo javne radiotelevizije. Za vsakega nekaj. Za vsa starostna obdobja, ne glede na spol, izobrazbo, interese in nenazadnje tudi politično ali versko opredelitev posameznika. Zagotavljanje raznolikosti in izpolnjevanje vseh preostalih kriterijev, ki jih mora izpolnjevati javna radiotelevizija, od informiranja do služenja javnosti, je pri upravljanju zavoda svojevrsten podvig, o uspešnosti katerega so mnenja nenehno deljena.

Pri opredelitvi oseb javnega prava se pojavi težava, saj ni spoštovano načelo numerus clausus, ki omogoča ustanavljanje pravnih oseb v eni od zakonsko določenih pravnoorganizacijskih oblik, temveč se pojavljajo vedno nove oblike, ki imajo različno notranjo organizacijo in sestavo, ki jih lahko označimo kot sui generis pravnoorganizacijske oblike (Bohinc 2005, 60).

Med slednje spada tudi Zavod Radiotelevizija Slovenija, javni zavod s številnimi posebnostmi pri notranji organizaciji in upravljanju, ki ga bom podrobneje obravnavala v nalogi. Ustanovitelj javnega zavoda jamči institucionalno avtonomijo in uredniško neodvisnost RTV Slovenija ter zagotavlja finančne in druge pogoje za učinkovito in nemoteno izvajanje javne službe.

Ravno dejstva, da je Radiotelevizija Slovenija v službi javnosti, ustanovljena iz strani države, financirana (tudi) iz obveznega prispevka in proračuna, pa znatno doprinesejo k večnim polemikam, ali ima država oziroma (aktualna) politična srenja (pre)velik vpliv pri upravljanju Zavoda. Avtonomija RTV Slovenija je besedna zveza, ki se pogosto pojavlja v slovenskih medijih, ko je govora o novinarski neodvisnosti, financiranju ali upravljanju tega javnega servisa.

Upravljanje RTV Slovenija je v rokah organov RTV Slovenija (programski svet, nadzorni svet, programska odbora za italijanski in madžarski narodnostni program, programski odbor za problematiko programskih vsebin za invalide oziroma za ljudi s posebnimi potrebami, svet delavcev) ter vodilnih (generalni direktor, direktor Radia in direktor Televizije, pomočnik generalnega direktorja za RTV za avtohtono italijansko in madžarsko skupnost) in vodstvenih (odgovorni uredniki programov, strokovni direktorji oziroma strokovne vodje, vodje služb ter pomočniki in svetovalci generalnega direktorja, vodji regionalnih centrov, vodja programsko-produkcijske enote MMC in drugi) delavcev RTV Slovenija (Statut javnega zavoda RTV Slovenija).

Namen in cilj magistrske naloge je preučiti, v kolikšni meri je RTV Slovenija avtonomna pri upravljanju, oziroma kako je pri svojem delovanju omejena iz strani države kot ustanoviteljice. V nalogi želim preučiti in spoznati pravne okvirje pri upravljanju javne radiotelevizije, ugotoviti, kakšen je odnos med ustanoviteljico in RTV Slovenija oziroma v kolikšni meri je ta pri svojem delovanju avtonomna. Že tretji člen Statuta RTV Slovenija se dotika tega vprašanja, saj pravi, da je zagotavljanje institucionalne avtonomije in uredniške neodvisnosti dolžnost ustanovitelja. Ta je prav tako odgovoren za zagotavljanje financiranja za izvajanje javne službe in ostale obveznosti zavoda. Avtonomijo sicer razumemo kot možnost upravljanja in sprejemanja odločitev samostojno in brez zunanjih pritiskov. Pojavi se torej vprašanje, ali trenutna zakonodaja res omogoča avtonomno upravljanje Zavoda. Z nalogo sem želela ugotoviti in odgovoriti na raziskovalno vprašanje, kje so meje poseganja ustanovitelja v avtonomijo javne ustanove, kot je RTV Slovenija, kakšna je pri tem vloga javnosti, ki ji ustanova služi, ter kakšna je vloga regulatorjev, ki jo pri tem omejuje. Zagovarjala bom hipotezo, da je trenutna zakonska ureditev primerna in omogoča avtonomijo pri upravljanju Zavoda.

Osnova za raziskovanje bo predvsem Statut javnega zavoda RTV Slovenija, Zakon o zavodih in drugi zakoni ter podzakonski akti, ki se navezujejo na delovanje in upravljanje zavoda.

Pri pisanju magistrske naloge je bila uporabljena kombinacija različnih medsebojno dopolnjujočih metodoloških pristopov. Z analizo primarnih in sekundarnih virov sem z deskriptivno metodo orisala osrednje pojme, ki sem jih obravnavala v magistrski nalogi (osebe javnega prava, javni zavodi, upravljanje, avtonomija ipd.). Ob tuji in domači strokovni literaturi, ki obravnava prej omenjene osrednje pojme, predstavlja večji del literature pravna podlaga, ki ureja področje delovanja RTV Slovenija. Neizbežna je bila tako analiza Statuta RTV Slovenija, Zakona o RTV Slovenija in drugih zakonov in podzakonskih aktov. Na koncu sem z manjšo raziskavo želela magistrsko nalogo poglobiti tudi s kvalitativno metodo raziskovanja, intervjujem, saj sem za kratek *komentar* na temo avtonomnosti RTV Slovenija povprašala izbrane posameznike, ki zasedajo nekatera vodstvena in vodilna mesta znotraj Zavoda RTV Slovenija. Prvemu delu naloge, ki je posvečen pregledu osrednjih pojmov, sledi predstavitev javnega zavoda RTV Slovenija. V tem delu sem se osredotočila predvsem na pomen javne radiotelevizije in predstavitev organizacijske strukture, ki je pomembna za pregled upravljanja. Pomemben del predstavlja nadaljevanje naloge, v katerem sem skušala z analizo zakonskih virov orisati razmerja pri upravljanju zavoda in odgovoriti na raziskovalno vprašanje, ali je RTV Slovenija pri svojem upravljanju avtonomna. Zadnje poglavje - o težavah

in pomislekih glede avtonomije RTV Slovenija pri upravljanju - predstavlja tudi zaključek naloge.



## **2 OPREDELITEV OSREDNJIH POJMOV**

Za lažje razumevanje delovanja javnega zavoda, njegovih omejitev in obveznosti je smiselno le tega postaviti v širši kontekst in razjasniti osnovne pojme, ki so z njim povezani. Med te tako štejemo tudi javno upravo in javni sektor, ki vplivata ne samo na delovanje javnega zavoda, temveč tudi na praktično vsa življenjska področja v naši družbi. Pri delovanju RTV Slovenija se pogosto izpostavlja pomembnost zasledovanja javnega interesa in služenja javnosti, saj je to tisto, kar v prvi vrsti razlikuje javno radiotelevizijo od komercialne. Medtem ko ima prva naloge, kot so obveščanje in izobraževanje javnosti, namenja pozornost pri pripravi programa različnim skupinam gledalcev in poslušalcev, je skrb za program komercialnih radiotelevizij v prvi vrsti podrejena dobičku. Ker program in delovanje javne radiotelevizije v prvi vrsti nista komercialno naravnana, je ta torej v večji meri odvisna od drugih virov finančnih prilivov. V primeru RTV Slovenija, kot je podrobneje predstavljeno v nadaljevanju, te dohodka predstavljajo predvsem naročnine in financiranje iz državnega proračuna. S svojim delovanjem RTV Slovenija deluje kot javna služba, njeni zaposleni pa posledično sodijo med javne uslužbence.

### **2.1 Javna uprava in javni sektor**

Javni sektor in javna uprava sta neločljivo povezana pojma, saj javna uprava nadzoruje javni sektor, ki deluje pod vodstvom in nadzorom prve. Javna uprava obsega nevladni in vladni del, zraven pa sodi tudi tako imenovana občinska uprava (Bohinc 2005, 31). Medtem ko pravosodje po teoriji (Šmidovnik v Bohinc 2005, 31) ne sodi v pojem javne uprave.

Javna uprava ima nalogo izvrševanja oblasti, izvajanja javnih služb in druge javno pomembne dejavnosti, ne samo na področju javne uprave, temveč tudi na področju javnega sektorja (Bohinc 2005, 31). Med opredelilne značilnosti javne uprave lahko uvrstimo financiranje iz državnega oziroma občinskega proračuna ali drugih javnih virov ter povezanost in podrejenost njenih enot pristojnim ministrstvom na državni ravni. Za javno upravo velja tudi odločanje po predpisih upravnega prava in le delno po predpisih civilnega prava, njene zaposlene pa štejemo med javne uslužbence. Delovanje javne uprave je urejeno s številnimi predpisi in zakoni. Javna uprava poleg državne in občinske uprave obsega še strokovne dejavnosti javnega pomena (Bohinc 2005, 33).

Po Setnikar Cankarjevi, Pevcinu in Aristovniku (2008, 94) je javna uprava sestavljena iz uprave v ministrstvih, vseh njihovih upravnih enotah, občinah in drugih lokalnih skupnostih. Zraven

prištevajo še javna podjetja in javne zavode, ki opravljajo javno službo. Javno upravo opredeljujejo kot strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država, saj predstavlja njeno jedro informacijskega mehanizma, s katerim država zaznava, sprejema in predeluje informacije. Delo javne uprave predstavlja podlago za delovanje in odločanje drugih organov države na vseh treh ravneh, tako na zakonodajni kot tudi izvršilni in upravni ravni. Neustrezno delovanje in pomanjkljivosti javne uprave se tako kažejo v celotnem sistemu.

Ideja, kakšno družbeno vlogo naj bi igral javni sektor, se je skozi zgodovino izoblikovala v treh različnih filozofskih pogledih, liberalnem, neoliberalnem in kolektivističnem. Liberalni oziroma libertalistični pogled, ki je prevladoval proti koncu 19. stoletja, pravi, da le prosto delovanje trga daje najbolj želene družbene rezultate, in zagovarja minimalistično funkcijo javnega sektorja. Sredi 20. stoletja je prevladovala kolektivistična filozofija, ki poudarja koncept družbene blaginje, zaradi česar naj bi bila funkcija javnega sektorja v ospredju predvsem pri odpravljanju neenakosti v rezultatih, ne zgolj v možnostih, kar kaže na omejeno delovanje trga in precejšnje državno posredovanje. Neoliberalni pogled, ki je v 80. letih 20. stoletja nadomestil kolektivističnega, sicer daje prednost individualni odgovornosti, vendar priznava, da lahko daje trg tudi neželene ekonomske rezultate, zaradi česar je državno posredovanje upravičeno (Pevcin in Setnikar Cankar 2012, 25–26).

Javni sektor, kot pravita Pevcin in Aristovnik (2008, 41), je v slovenski literaturi največkrat opredeljen kot skupno ime za javno upravo, politični sistem in zdravstveno, raziskovalno, izobraževalno ter kulturno sfero. Opredelili bi ga lahko torej kot skupek vseh javnih organizacij, ki opravljajo gospodarske in tudi družbene javne dejavnosti, ki delujejo po netržnih načelih, kar je vidno predvsem v njihovem financiranju iz proračuna. Obstoje javnega sektorja temelji na zadovoljevanju potreb skupnosti in posameznikov, ki ne morejo biti zadovoljene preko tržnih mehanizmov.

Po Bohincu (2005, 32) javni sektor sestavljajo osebe javnega prava, ki jih lahko označimo tudi kot posredne uporabnike proračunov. Mednje štejemo javne zavode in druge izvajalce javnih služb, javne agencije, sklade socialnega zavarovanja, javne sklade in podjetja, zbornice, ki se financirajo iz proračunskih sredstev, in samoupravne narodne skupnosti.

Klinarjeva (2012) klasificira javni sektor kot skupek enot sektorja država in javne družbe, oziroma da sektor država zajema javne nefinančne družbe, javne druge denarne finančne institucije, javne druge finančne posrednike, razen zavarovalnih družb in pokojninskih skladov, javne izvajalce pomožnih finančnih dejavnosti, javne zavarovalne družbe in pokojninske sklade

ter centralno banko. Buzeti in Stare (2012, 143) menita, da je opredelitev javnega sektorja kot sklopa, sestavljenega iz enot sektorja država in javnih družb, korektna. Ne sme pa se pri definiciji vključevati samo enot, ki so financirane izključno iz državnega proračuna, saj lahko javni sektor sestavljajo te, ki jih država samo delno posredno ali neposredno financira in lahko delujejo v skladu s tržnimi načeli. Vendar je v teh primerih pomembno, da je pri upravljanju država prisotna z določenim lastniškim deležem.

Opazimo lahko, da se definicije javnega prava in javne uprave v literaturi, ne glede na podobnosti, med seboj razlikujejo - kar niti ni tako presenetljivo, glede na neenotno klasifikacijo navedenih pojmov v pravnih virih.

V slovenski zakonodaji namreč, kot navaja Bohinc (2005, 32), ni enotne zakonske opredelitve javne uprave ali javnega sektorja, določa ju namreč neenotno in nedosledno. Po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS, 2. člen) in Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3, 1. člen) sestavljajo javni sektor državni organi in samoupravne lokalne skupnosti (oziroma uprave le teh), javni skladi, javni zavodi, javne agencije in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki spadajo med posredne uporabnike državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Oba zakona iz javnega sektorja izključujeta javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima prevladujoč vpliv oziroma večinski delež država ali lokalna skupnost. Medtem ko Zakon o javnih financah (ZJF) javni sektor v 3. členu opredeljuje kot posredne in neposredne porabnike, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (oba v obveznem delu zavarovanja) ter javna podjetja, javni gospodarski zavodi in druge pravne osebe, v katerih imajo občine ali država odločujoč vpliv na upravljanje le teh.

Vlada Republike Slovenije je v Strategiji razvoja javne uprave 2015–2020, ki jo je sprejela 29. aprila 2015, definirala javno upravo kot družbeni podsistem z dvema ključnima funkcijama, na eni strani strokovno sodeluje pri pripravi javnih politik, na drugi strani pa te sprejete politike tudi neposredno izvaja. Državna uprava, občinske uprave in nosilci javnih pooblastil pa so sestavni deli javne uprave. Kot sestavne dele javnega sektorja pa strategija navaja državne organe in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne sklade, javne agencije, javne (gospodarske) zavode in druge osebe javnega prava, če so ti posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (Kern Pipan in drugi 2015, 87).

Teorija zavzema kritično držo do institucionalnega razvoja slovenskega javnega sektorja. Nanaša se predvsem na razmerja javnega sektorja oziroma javne uprave do izvršilne oblasti ter

tudi do razvoja in normativno-sistemske postavitve oseb javnega prava. Javni sektor naj ne bi bil zadostno povezan z izvršilno oblastjo oziroma državno upravo, prav tako pa javna uprava ne deluje kot strokovni mehanizem države za izvajanje javnih nalog z jasnim pravnim režimom (Šmidovnik v Bohinc 2005, 26–27).

Kljub odsotnosti enotne in dosledne opredelitve, kaj sploh je javni sektor, lahko RTV Slovenija, kot izvajalko javne službe katere dejavnosti so večinoma financirane iz proračuna, vanj brez dvoma umestimo. V prid nadzoru države nad delovanjem javnega zavoda govori tudi neoliberalni pogled na družbeno vlogo javnega sektorja, saj lahko trg daje tudi neželene ekonomske rezultate.

## **2.2 Javna služba**

Osrednji pojem vede o javni upravi je tudi javni interes, tega pa moramo razlikovati od nacionalnega interesa. Pri slednjemu je v ospredju kolektivno in domače, pred individualnim in tujim, ter daje absolutno moč državi, medtem ko javni interes načeloma prepušča delovanje ljudem in trgu. V primeru nacionalnega interesa lahko govorimo o monopolu, pri javnem interesu pa o konkurenci, ki je kontrolirana do potrebnih meja. Tudi v primeru javnega interesa je nosilec le tega država, saj ta nima drugega konkretnega legitimnega nosilca v pravnem sistemu in vključuje le nedoločen krog interesentov (Pečarič in Bugarič 2011, 25–27).

Postavlja se seveda vprašanje, kaj je javni interes, po katerih kriterijih država razume nek interes in dejavnost kot zadevo javnega interesa ter ga zato prevzame pod svojo zaščito in omogoča zadovoljevanje le-tega. Javnega interesa ne gre definirati kot nekaj, kar si želi večina, temveč kot nekaj, kar naj bi si vsak želel zasledovati. Nek interes je lahko javni zgolj, če je zasledovan s strani oseb, ki ne gledajo na svoje neracionalne ali iracionalne interese in torej ne zastopajo svojih sebičnih interesov. Javni interes pripada javnosti in je torej nekaj, kar pripada skupnosti na splošno oziroma ima od tega korist vsa skupnost in ne sme biti določitev vsebine le-tega izključno v domeni posameznih uradnikov. Javni interes se nanaša na vse državljane, tako da je varovanje le-tega stvar organov javnega prava. Predstavlja poseganje države v skupnost in pri usmerjanju v želeno smer je potrebno posvetiti posebno pozornost zapolnitvi z vsebino, ki uravnava avtonomijo posameznika na eni strani in skupno dobro skupnosti na drugi strani (Pečarič in Bugarič 2011, 27–31).

Javni interes je v Strategiji razvoja javne uprave 2015–2020 (Kern Pipan in drugi 2015, 87) definiran kot širša družbena korist in je izražen v področnih zakonih ter drugih predpisih, služi

pa tudi zasebnemu interesu. Skrb za varovanje javnega interesa in interesov fizičnih ter pravnih oseb so glavne naloge inšpekcijskega nadzora.

### 2.2.1 Opredelitev javne službe

Eden osrednjih pojmov upravnega prava je pojem javne službe, ki je v preteklosti zajemal celotno delovanje države in lokalnih skupnosti v javnem interesu, danes pa predstavljajo servisno dejavnost javnega sektorja. Zasnovane so z idejo koristi vsem državljanom, preko njih se namreč zagotavljajo dobrine in storitve, ki so v javnem interesu. Storitve in dobrine, katerih proizvodnja sloni na odločitvi države oziroma lokalne skupnosti, in so v javnem interesu, imajo značaj javnih dobrin in javnih storitev (Brezovšek in drugi 2014, 202).

Javna potreba, ki predstavlja temelj javne službe, je nekaj, kar ne zadovoljuje zgolj posameznika, temveč stremi na celotno prebivalstvo in zaradi svojega pomena in obveznosti prerašča v javno službo (Bohinc 2005, 37). Te pa sodijo v sistem javnega prava oziroma še podrobneje v upravno pravo. (Pečarič in Bugarič 2011, 1).

Pojem javne službe v slovenski pravni ureditvi ni ustavna kategorija, je pa predmet zakonodaje, kjer ni urejen enovito. Razumemo jo lahko v organizacijskem pomenu, kjer je izhodišče sama organizacija javne službe, in funkcionalnem pomenu, ki se osredotoča na vsebino dejavnosti javne službe. Organizacijski vidik se uporablja pri obravnavanju javnih služb v formalnem pomenu, saj je zanj bistven izvajalec, ki to dejavnost opravlja. Če javno službo obravnavamo kot materialni pojem, ne smemo spregledati funkcionalnega vidika, saj se osredotoča na dejavnost javne službe. Najširše gledano bi javne službe lahko razdelili na gospodarske in negospodarske, ki jih določajo posamezni področni zakoni. Razdelili pa bi jih lahko tudi glede na to, ali je za njihovo zagotavljanje odgovorna država (državne javne službe) ali lokalne skupnosti (lokalne javne službe) (Brezovšek, Haček, Kukovič 2014, 204, 209). Bohinc (2005, 37) pa izpostavlja dva skrajna teoretična pristopa, čisti kolektivizem in čisti liberalizem. Pri prvemu je vsaka človeška potreba okarakterizirana kot potreba skupnega interesa in je zatorej stvar javne službe, da jo zadovolji. Kot popoln kontrast pa čisti liberalizem zagovarja, da javni interes ne obstaja in je *morebitno* zadovoljevanje skupnih potreb *prepuščeno* zasebni pobudi in individualnemu interesu.

Pojmovanje javne službe v Sloveniji je omejeno na servisno dejavnost države in lokalne skupnosti, kamor pa niso vštete njihove oblastne funkcije. Med značilnosti javne službe štejemo izvajanje zaradi javnega interesa, ne zaradi pridobivanja materialne koristi; država ali lokalna

skupnost mora prevzeti skrb za njeno kontinuirano zagotavljanje; javne dobrine in javne storitve so dostopne vsem pod enakimi pogoji, njihova cena pa je v veliki meri regulirana. Značilnost javne službe je tudi pravni oziroma dejanski monopol, saj se izvaja po posebnem javnopravnem režimu, zaradi česar je potrebno skrbeti za ravnotežje med javnim interesom na eni strani in prostim nastopanjem na trgu na drugi strani (Brezovšek in drugi 2014, 204, 209).

Ravno ta posebni javnopravni režim izpostavlja Trpin (2005, 361 v Brezovšek in drugi 2014, 206) kot podlago za nastanek javne službe, ko država v javnem interesu neko dejavnost izvzame iz sistema tržnih mehanizmov. Pravni režim, ki ureja javne službe, se nanaša predvsem na razmerja med uporabnikom, državo oziroma lokalno skupnostjo in izvajalcem; na način, kako se njena dejavnost izvaja ter v kakšni obliki in na cenovni režim.

Med merila, s katerimi lahko opredelimo javno službo, po Pirnatu 1992 (v Brezovšek in drugi 2014, 207) štejemo odsotnost delovanja tržnih zakonitosti, krog uporabnikov dobrine, prisilnost uporabe neke dobrine in nujnost trajnega opravljanja dejavnosti, ki omogoča normalno življenje v skupnosti. Bohinc 2005 (38) omenja tri temeljna načela pri izvajanju javnih služb, in sicer enakopravnost<sup>1</sup>, kontinuiranost in adaptibilnost<sup>2</sup>. Pečarič in Bugarič (2011, 37) pa izpostavljata kot glavna načela javnih služb načelo brezplačnosti<sup>3</sup>, načelo enakosti, načelo kontinuitete in načelo spremenljivosti. Določb, ki bi se v pravu Evropske unije nanašale neposredno na javne službe je relativno malo. Možno pa je, s predpisi, najti skupen nabor obveznosti javne službe, ki jih morajo zagotavljati države članice (Grafenauer in Brezovnik 2006, 223). Mednje sodijo načela univerzalne storitve, trajnosti, kvaliteta storitev, varstvo potrošnikov in dostopnost (Brezovšek in drugi 2014, 207–208).

---

<sup>1</sup> Enakopravnost v smislu pravice dostopa, kar za izvajalca pomeni obveznost zagotavljanja storitev in uporabe enotne temeljne cene (Bohinc 2005, 38).

<sup>2</sup> Javne službe se morajo prilagajati potrebam in razvoju, ter če ni več potrebe oziroma se lahko ta zadovoljuje na tržni način, tudi prenehati (Bohinc 2005, 38).

<sup>3</sup> Načelo brezplačnosti je odvisno od predmeta njene dejavnosti oziroma od (konkretnih) značilnosti javne službe, ali gre za plačljivo ali brezplačno javno storitev, je torej odvisno, ali gre za izbirno javno službo, če je neka dejavnost fakultativna pri siceršnjih rednih obveznosti osebe javnega prava (v tem primeru gre večinoma za plačljivo storitev), v primeru, da je dejavnost obvezna, pa gre večinoma za brezplačno storitev (Pečarič in Bugarič 2011, 40–41).

### 2.2.2 Izvajalci javnih služb

Za zadovoljevanje javnih potreb je odgovorna država, tako da lahko le ta organizirano upravlja javne službe. Upravlja jo lahko direktno z zaposlenimi v javni administraciji oziroma javnimi uslužbenci (direktni menedžment) ali pa zaupa upravljanje javni oziroma zasebni osebi oziroma podjetju, vendar vseeno obdrži nadzor (indirektni menedžment) (Bohinc 2005, 38–39). Pečarič in Bugarič (2011, 64–67) kot najbolj znane in najpogosteje uporabljene načine zagotavljanja javnih služb ločita koncesionirano javno službo, izvajanje v (lastni) režiji in vlaganje kapitala države v dejavnost zasebnopravnih subjektov.

Skrb za javni interes je torej v domeni države, ki je v pravnem sistemu edini legitimni nosilec odgovornosti za to. RTV Slovenija deluje na državnem nivoju, ne zgolj lokalnem, tako da je nadzor države nad izvajanjem javne službe pričakovan. Ponovno se poudarja značilnost javnih služb, ki velja tudi za RTV Slovenija, da opravljajo neko službo zaradi izpolnjevanja javnega interesa in ne zgolj pridobivanja materialne koristi. Kar zopet pomeni, da ima država vpliv pri upravljanju javne službe, kar je tudi RTV Slovenija.

### 2.3 Posredni uporabniki proračuna

Pri pravnih osebah, predvsem pri pravnih osebah zasebnega prava, velja načelo *numerus clausus* in je načelo omejenega števila oziroma gre za to, da lahko ustanovitelji v okviru tega ustanovijo pravno osebo le v kateri od oblik, ki jo pravni red izrecno ureja. Za razliko od oseb zasebnega prava, kjer se mora načelo *numerus clausus* dosledno spoštovati, pa so v javnem pravu znane in dopustne izjeme glede tega načela. Poleg ustanovitev oseb javnega prava, ki so urejene s posebnimi ali sistemskimi zakoni, je možna ustanovitev novih pravnih oseb, kot oblika *sui generis*. Državni zbor lahko tako osebo ustanovi s posebnim zakonom, v katerem že opredeli vse značilnosti te pravne osebe (Trstenjak 2003, 418). Ustanavljanje pravnih oseb v oblikah *sui generis* še posebej velja v slovenskem pravnem redu, saj je v tranzicijskem obdobju uveljavil številne različne osebe javnega prava, od različnih skladov, kapitalskih družb in celo državne organe (Bohinc 2005, 60).

Pri definiranju oseb javnega prava v slovenskem pravu bi po Pirnatu (Pojasnilo DURS, št. 4230-224/2008-1, 17.11.2008) lahko uporabili merila, ki so jih oblikovali drugi pravni sistemi. Izpostavlja predvsem namen zakonodajalca, način ustanovitve, cilj organizacije, razmerje med organizacijo in javnimi oblastmi ter ali ima organizacija javna pooblastila ali kakšne posebnosti, zaradi katerih ni v celoti podrejena zasebnemu pravu. Za uvrščanje pravnih oseb med osebe

javnega prava se v teoriji kot temeljna merila največkrat navajajo ustanoviteljstvo, javno financiranje in javna dejavnost ter ustanovitveni akt kot javni akt. Med dodatna merila pa se uvrščajo še: javne naloge oziroma javna pooblastila, poseben položaj na trgu, pooblastilo za izvajanje upravnih aktov oziroma predpisov, posebne oblike nadzora zakonodajne in izvršilne veje oblasti, upravno predpisani postopki poslovanja oziroma dajanje storitev, regulacija pogojev na trgu, dolžnost kontrahiranja oziroma splošna dostopnost oziroma razpoložljivost za vse državljanke ter javno lastništvo kapitala oziroma večine osnovnega kapitala oziroma delnic (Bohinc 2005, 68).

Razvrščanje pravnih oseb je torej oteženo, saj ni določenih enotnih kriterijev, v zakonodaji le te niso določeni, v teoriji pa se jih različno razvršča in pripisuje različno vrednost. Osebe javnega prava tudi nimajo enotne statusne ureditve v zakonodaji, prav tako pa ni enotnega sistema za njihove registracije. Zaradi vsega naštetega je uvrščanje pravnih oseb med javno ali zasebno pravo prepuščeno interpretaciji (Bohinc 2005, 69).

Posredni uporabniki proračuna so v četrtem členu Odredbe o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 97/2001) in v tretjem členu Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 46/2003) opredeljeni kot pravne osebe, katerih ustanovitelj in lastnik je država oziroma občine; ki so organizirane v pravno organizacijski obliki javni sklad, javni zavod ali javna agencija; ki izvajajo javno službo, dejavnost v javnem interesu ali druge naloge, s katerimi se izvajajo javne funkcije in ki pridobivajo sredstva za financiranje iz državnega ali občinskih proračunov, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in drugih virov. Prav tako se kot posredni uporabnik šteje tudi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije; javne sklade, javne agencije in javne zavode, katerih ustanovitelji so posredni uporabniki; samoupravne narodnostne skupnosti in, dodaja Odredba, Kmetijsko gozdarska zbornica ter javni zavodi, katerih ustanoviteljica je le-ta. Med posredne uporabnike pa ne prišteva pravne osebe, ki je organizirana kot družba z omejeno odgovornostjo, delniška družba, javni gospodarski zavod (ali v drugi pravnoorganizacijski obliki, čeprav vsebuje v firmi besedo agencija, sklad ali zavod).

Kljub odsotnosti enotnih kriterijev v zakonodaji, katere pravne osebe sodijo med javne, in različnim interpretacijam delitve na javne in fizične pravne osebe v teoriji lahko RTV Slovenija nedvomno uvrstimo med osebe javnega prava. Deluje namreč v javnem interesu, sredstva za



delovanje pridobiva (predvsem) iz državnega proračuna in ustanovljena je bila iz strani države, z namenom izvajanja javne službe.

## 2.4 Javni uslužbenec

Zaposleni predstavljajo temeljni element vsake organizacije, kar velja tudi za organizacije javne uprave, katere zaposlene teorija imenuje javni uslužbenci. Najbolj splošna definicija opredeljuje javne uslužbence kot tiste uslužbence, ki kot svoj poklic opravljajo upravne in izvršne naloge v upravnem sistemu (Haček in Bačlija Brajnik 2007, 39–40). Javne uslužbence druga vrsta definicij opredeljuje v organskem in funkcionalnem pomenu. V slednjem imenujemo kot/za javnega uslužbenca vsakogar, ki opravlja javno funkcijo kakršnekoli narave. V organskem pomenu pa javne uslužbence pojmuje kot osebe, ki delujejo za nek organ na način, da se lahko njihova dejavnost šteje kot dejavnost državnega organa (Bučar 1969). V ožjem pomenu zajema izraz javni uslužbenec samo tiste osebe, ki opravljajo službo v državni upravi trajno in profesionalno, in jih poimenujemo kot državni uslužbenci. Preostali del javnih uslužbencev v širšem pomenu pa v tem primeru predstavljajo funkcionarji v javni upravi (Virant v Haček in Bačlija Brajnik 2007, 39).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3) v 1. členu opredeljuje javnega uslužbenca kot posameznika, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju, med te pa ne šteje funkcionarjev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Javni uslužbenci so tako definirani tudi v Strategiji razvoja javne uprave 2015-2020 (Kern Pipan in drugi 2015, 87). Sočasno s sprejemom Strategije razvoja javne uprave 2015-2020, je Vlada Republike Slovenije v podporo k uresničevanju sprejela tudi Politiko napredka in kakovosti sodobne javne uprave. V njej opredeljuje, da bi javni uslužbenci morali delovati samostojno, strokovno, nepristransko, transparentno, odgovorno, etično, zakonito in politično nevtrarno<sup>4</sup>. Kot temeljne vrednote javnih uslužbencev pri vsakodnevem ravnanju opredeli odgovornost, sodelovanje, usmerjenost k soglasju, pravičnost in vključenost, vladavino prava, transparentnost ter inovativnost, učinkovitost in uspešnost (Politika napredka in kakovosti sodobne javne uprave 2015).

---

<sup>4</sup> Delovanje javnih uslužbencev naj izhaja iz potreb deležnikov in uporabnikov upravnih storitev, vrednot in načel zakonitosti in vladavine prava, profesionalnosti in strokovnosti, sodelovanja, transparentnosti, preprečevanja korupcije in integritete, odzivnosti in usmerjenosti k uporabniku, pravičnosti, inovativnosti, poštenosti, optimalne uporabe virov in uspešnosti (Politika napredka in kakovosti sodobne javne uprave).

## 2.5 Management, upravljanje

Ne obstaja zgolj ena definicija pojma management, prav tako ni sprejet konsenz, ali gre pri managementu in upravljanju za sopomenko ali pa se pojma med seboj razlikujeta. Kramar Zupanova (2009, 17) recimo zagovarja razlikovanje med enim in drugim pojmom, kljub temu, da se je v preteklosti pri nas želelo nadomestiti pojem menedžment z besedno zvezo upravljanje in vodenje. Upravljanje naj bi bila sprva enotna funkcija, ki pa se, sploh v večjih organizacijah, razdeli na dva dela, upravljanje lastnine in uravnavanje poslovanja. Prvo ostane v domeni lastnikov ali pooblaščenih oseb, drugo pa postane domena najetih in plačanih ravnateljev oziroma menedžerjev podjetja. Tako se znotraj podjetja oblikujejo tri temeljna razmerja med ljudmi oziroma tri temeljne organizacijske funkcije: izvajanje, ravnanje (menedžment) in upravljanje (Lipovec v Kramar Zupan 2008, 18).

Med pojme, ki se jih pogosto povezuje, ali celo zamenjuje, z menedžmentom, lahko prištejemo tudi vodenje, poslovanje in ravnanje. Kramar Zupanova (2009, 18) smatra termin poslovanje, ki se je uporabljalo predvsem v obdobju samoupravljanja, med bolj ustrezne, saj nima drugega vsebinskega pomena in se prav tako ne prekriva s kakšno drugo angleško besedo. Vendar ga kljub temu ne more nadomestiti, saj pomeni vodenje poslov, kar pa ni edino delo menedžmenta, kamor spada tudi vodenje ljudi. Pojem ravnanje, ki se ga prav tako pogosto uporablja kot sopomenko menedžmentu, je bil v Sloveniji prisoten najmanj do konca druge svetovne vojne, nato pa se ga je vedno bolj opuščalo in zamenjevalo z menedžmentom<sup>5</sup>. V prid besedi ravnanje izpostavlja tudi dejstvo, da se le ta v organizacijski znanosti ne uporablja še za kakšno drugo vsebino, kot je primer pri vodenju in upravljanju, ter zgodovinsko utemeljenost. Za razliko od omenjenih pa je izraz vodenje kot sopomenka menedžmentu vsebinsko neustrezen. Pogledi na razmerje med vodenjem in menedžmentom se v literaturi sicer razlikujejo, vendar ima izraz vodenje v vsakem primeru svoj vsebinski pomen (Rozman v Kramar Zupan 2009, 18). Vodenje predstavlja sestavni del menedžmenta, ki se nanaša na uveljavljanje planirane organizacije. Medtem ko je glavni namen menedžmenta doseganje ciljev podjetja, je glavni namen vodenja vplivanje na ljudi na način, da bi želeli delovati v tej smeri. Predstavlja torej najvišjo sestavino menedžmenta in je del tega procesa, ga ne nadomešča, prekriva ali dopolnjuje (Kramar Zupan 2009, 109, 200).

---

<sup>5</sup> Krivdo, da se pojem ravnanje ni bolj uveljavil, pripisuje Kramar Zupanova (2009, 19) temu, da se v naši kulturi bolj ceni tuje kot domače in se je tako prevzelo besedi menedžer in menedžment iz tujih zapisov.

Možina (1994, 16-17) definira management kot načrtovanje, organiziranje, vodenje in kontroliranje vseh nalog in aktivnosti, ki jih zaposleni opravljajo, oziroma kot usklajevanje nalog in dejavnosti za doseg postavljenih ciljev. Opredelili bi ga lahko tudi kot ustvarjalno reševanje problemov, ki se pojavijo na tej poti. Za razliko od Kramar Zupanove je mnenja, da se lahko pojmi poslovodenje, upravljanje in ravnanje uporabljajo sinonimno, vendar daje uporabi termina management manjšo prednost, saj se zmanjša možnost nesporazumov.

Definicije pojmov management, upravljanje, vodenje, poslovanje in podobno so v teoriji raznolike in neenotne. Zaradi preučevanja odnosa ustanovitelj –javni zavod uporabljam termin upravljanje.

## **3 JAVNI ZAVOD RTV SLOVENIJA**

### **3.1 Javni zavod**

Zavodi so v teoriji opredeljeni kot pravne osebe, katerih sestavni del so zaposleni in stvari oziroma stvarni in personalni substrat. Naloga zavodov je trajno uresničevanje upravnih nalog in torej opravljajo storitve, ki jih mora zagotavljati država. Nimajo članov, temveč le uporabnike oziroma osebe, ki nimajo članskih (korporacijskih) pravic do pravne osebe (Trstenjak 2003, 117–8).

Zavodi spadajo med pravne osebe s pravicami, odgovornostjo in obveznostmi, ki jih določata zakon in akt o ustanovitvi. Javni zavodi so načeloma pravna oseba, razen kadar je z zakonom oziroma odlokom mesta ali občine določeno drugače. V tem primeru javni zavod, ki torej ni pravna oseba, pa vendar so mu z aktom o ustanovitvi dana določena pooblastila v pravnem prometu, le-ta izvršuje v imenu in za račun ustanovitelja, kot je to določeno v četrtem členu Zakona o zavodih (Ur. l. RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 - ZPDZC in 127/06 - ZJZP).

Področje zavodov ureja Zakon o zavodih, v nadaljevanju ZZ, ki zavode v prvem členu definira kot organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, kulture, znanosti, zdravstva, športa, otroškega varstva, socialnega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, katerih cilj ni pridobivanje dobička.

Vendar v Zakonu o zavodih niso posebej našteve vse dejavnosti, za katere se ustanavljajo javni zavodi, temveč jih le primeroma našteva. Za določeno dejavnost se lahko tudi s posebnim zakonom predpiše, da se za opravljanje le te ustanovi javni zavod. Statusna oblika javnega zavoda je, kot jo predpisujejo posebni zakoni, obvezujoča oblika za izvajanje določenih drugih

dejavnosti in javnih služb, ter je namenjena organiziranju pravnih oseb za izvajanje le-teh na področjih t.i. družbenih dejavnosti (Bohinc in Tičar 2012, 60).

Ustanovijo se z namenom opravljanja javnih služb ali za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, vendar le, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja pod istimi pogoji in na način, ki velja za javno službo (ZZ, 3. člen). Javno službo načeloma opravljajo javni zavodi, vendar Zakon o Zavodih določa, da lahko javno službo opravlja tudi drug zavod na podlagi koncesije (ZZ, 23. člen), ki jo pridobi, če izpolnjuje predpisane pogoje za opravljanje javne službe (ZZ, 24. člen). Koncesijo za opravljanje javne službe podeli z zakonom ali odlokom mesto ali občina ali z odločbo, ki jo poda pristojni organ v skladu z zakonom oziroma odlokom (ZZ, 25. člen).

V prvi vrsti je javni zavod torej namenjen izvajanju javne službe, ki je tudi sestavni del te statusno-pravne oblike. Zaželeno je sicer ekonomsko učinkovito in uspešno poslovanje, vendar to ni primarnega pomena, saj cilj opravljanja dejavnosti zavodov načeloma ni pridobivanje dobička. Izvajanje dejavnosti v primerih, ko ta presega okvir javne službe, pa je vsekakor smiselno izvajati po ekonomskih načelih učinkovitosti in uspešnosti, tudi z namenom ustvarjanja dobička (Bohinc in Tičar 2012, 64). Tudi za RTV Slovenija, kot javni zavod, ki deluje v službi javnosti in zasledovanja javnega interesa, velja, da njen primarni cilj ni pridobivanje dobička.

Medtem ko lahko zavode ustanovijo domače in tuje pravne in fizične osebe, razen če je za posamezno dejavnost ali za posamezno vrsto zavodov z zakonom to predvideno drugače (ZZ, 2. člen), pa Zakon o zavodih v 3. členu določa, da lahko javne zavode ustanovi država, občine, mesta in druge z zakonom pooblašcene javne pravne osebe. Javni zavod ima pravico ustanoviti ali soustanoviti tudi samoupravna narodnostna skupnost, v primeru, da je dejavnost, ki jo javni zavod opravlja, pomembna za uresničevanje pravic narodnosti. Soustanovitelji javnega zavoda so lahko tudi druge fizične in pravne osebe. V primeru, ko je ustanoviteljev zavoda več, se njihove medsebojne obveznosti, pravice in odgovornosti uredijo s pogodbo (ZZ, 9. člen).

Ustanovitelj pravne osebe praviloma prevzame tudi določene finančne obveznosti, zaradi česar so le-te pri porabi denarja in razpolaganju s premoženjem v marsičem omejene, največkrat pa se ta obveznost ustanovitelja nanaša na zagotovitev določenega obsega financiranja dela, lahko pa tudi neposredno na zagotavljanje plač. Slednje se lahko sicer v nekaterih primerih zagotavljajo tudi posredno (Trstenjak 2003, 127–8). Pogoj za ustanovitev zavoda so torej zagotovljena sredstva za njegovo ustanovitev in začetek dela ter izpolnitev drugih z zakonom

določenih pogojev. Osmi člen Zakona o zavodih predpisuje vsebino akta o ustanovitvi, s katerim ustanovitelj med drugim določi tako pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu kot tudi določbe o lastni odgovornosti za obveznosti zavoda. Ob sprejetju akta o ustanovitvi imenuje ustanovitelj še vršilca dolžnosti poslovodnega organa, ki ima pooblastila, da pod nadzorstvom ustanovitelja pripravi vse za začetek dela zavoda (ZZ, 11. člen). Zavod pridobi pravno sposobnost z vpisom akta o ustanovitvi v sodni register (ZZ, 12. člen).

Zakon o zavodih predpisuje tudi dejavnosti (ZZ, 18. člen), ki jih lahko opravlja (javni) zavod, in sicer lahko opravlja tudi več dejavnosti, ne zgolj ene. Prav tako pa lahko opravlja gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, zaradi katere je bil zavod tudi ustanovljen. Za opravljanje dejavnosti ali spremembe pogojev za njeno opravljanje mora pristojni organ najprej izdati odločbo, da so izpolnjeni vsi predpisani pogoji (ZZ, 19. člen). Spreminjanje ali razširjanje dejavnosti zavoda je možno le s soglasjem ustanovitelja, prav tako pa je soglasje ustanovitelja potrebno tudi za ustanovitev drugega zavoda ali podjetja znotraj dejavnosti zavoda (ZZ, 20. člen).

Zakon o zavodih pa ne ureja vseh posebnosti nekaterih javnih zavodov, le-te ureja področna zakonodaja, predvsem na področju upravljanja in organov javnih zavodov ter razmerje organov do ustanovitelja, odgovornosti in pristojnosti direktorja in strokovnega sveta, nezdržljivost članstva v organih (Bohinc 2005, 334).

Javni zavodi na področju raziskovalne dejavnosti, kulture in visokega šolstva imajo zaradi narave dejavnosti, ki jo opravljajo, poseben položaj. Ta namreč terja višjo stopnjo avtonomije pri odločanju o vprašanih stroke, ter tudi neodvisnost od politike. Pri nekaterih drugih zavodih, pa zaradi obsega posebnosti govorimo že o posebnih zakonsko *sui generis* urejenih pravno organizacijskih oblikah, torej posebnih vrstah javnih zavodov. Tu izstopata predvsem Zavod za zdravstveno zavarovanje in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, pri katerima gre za plačevanje pravic iz zdravstvenega ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Pri omenjenima zavodoma torej ne gre za izvajanje javnih služb, za svoje delovanje pa imata dodatno obsežne regulatorne pristojnosti. Posebnosti zasledimo tudi pri sestavi organov in ureditvi upravljanja, saj ta temelji na partnersko sestavljeni skupščini kot vrhovnem organu. Ta pa je sestavljen iz vrst izvajalcev in iz vrst uporabnikov, položaj ustanovitelja pa je šibak (Bohinc 2005, 334).

Ravno ta partnerska sestava organov upravljanja se šteje kot posebnost upravljanja zavodov v RS, saj ni primerljiva z drugimi ureditvami v EU ali drugje. Zastopanost predstavnikov civilne družbe, kot recimo različnih društev, sindikatov, verskih in tudi lokalnih skupnosti in drugih, v organih upravljanja nekaterih zavodov (na primer RTV, ZZZS, ZPIZS), v organih upravljanja javnih zavodov (na primer svet, upravni odbor, skupščina) izpostavlja Bohinc (2005, 335) kot posebno pridobitev, ki bi jo bilo potrebno še nadalje razvijati. Javne zavode od državnih razlikuje ravno to podružabljanje upravljanja v javnih zavodih ali prepuščanje ključnih upravljalških odločitev izvajalcem dejavnosti.

Med zavode, ki so še dodatno urejeni s področno zakonodajo, štejemo med drugim javne zavode na področju kulture, zavode v visokem šolstvu, javne zavode na področju vzgoje in izobraževanja, javne knjižnice, Geodetski inštitut Slovenije, Zavod za gozdove Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, javne socialnovarstvene zavode, Zavod RS za zaposlovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, zdravstvene zavode in druge (Bohinc 2005, 335–364).

Prav tako zraven prištevamo tudi Javni zavod Radiotelevizije Slovenija, ki skuša v programsko odločanje prek večpartitno sestavljenega Sveta RTV vpeljati civilno družbo oziroma uporabnike (Bohinc 2005, 334–335). Svet RTV je sicer zamenjal Programski svet RTV Slovenija, kar pa ne spremeni napisanega, saj je tudi v tej obliki v odločanje vključena civilna družba oziroma njeni predstavniki.

Zakon o zavodih torej predstavlja splošni akt zakonske ureditve zavodov v Sloveniji, ki so lahko urejeni tudi s splošnim zakonom in s področnimi zakoni. Ti imajo položaj posebnega zakona in vsebujejo posebne statusnopravne določbe za posamezne vrste javnih zavodov. Določbe splošnega zakona, torej Zakona o zavodih, se uporabljajo le v primeru, če niso v posebnih zakonih ta vprašanja urejena drugače. Posebne področne ureditve se nanašajo predvsem na organe oziroma nasploh ureditve upravljanja zavodov ter torej tudi vpliva ustanovitelja na načrtovanje in izvajanje dejavnosti. Vendar navkljub tem posebnim področnim ureditvam, ki so dokaj razširjene, to ne izkrivlja prvotne ideje zavoda kot večinoma nepridobitne pravnoorganizacijske oblike in zatorej ni potrebe po razvrstitvah na različne vrste javnih zavodov (Bohinc in Tičar 2012, 63).

Zakon o zavodih omenja pravice in dolžnosti ustanovitelja do zavoda, predvsem ima lahko ustanovitelj velik vpliv na delovanje in upravljanje zavoda preko financiranja. Področje

delovanja RTV Slovenija je sicer urejeno s posebnim zakonom zaradi česar se Zakon o zavodih uporablja subsidiarno.

## 3.2 Javna RTV

Javna radiotelevizija izvaja naloge in deluje kot javni servis oziroma javna služba. Ideja slednje je zgodovinsko utemeljena na idejah razsvetljenstva in tesno povezana s človekovimi pravicami. Ideal kulturno in duhovno razsvetljene družbe predstavlja tudi izvor ideje javnega radiotelevizijskega servisa. Po Splichalu (2005, 13) ta temelji na načelih zadovoljevanja potreb depriviligiranih skupin in manjšin, spodbujanja informiranega volilnega telesa, dvigovanje izobrazbene in kulturne ravni, raznovrstnosti programov in na načelu univerzalnega dostopa.

Predstave, da je javni radiotelevizijski servis nastal zaradi omejene razpoložljivosti frekvenc, ne držijo, saj je pojem javne službe precej kompleksnejši. Povezuje se ga namreč z družbenim konsenzom, da je potrebno določene storitve zagotoviti vsem ljudem, ne glede na dohodek. Ta temelji na spoznanju, da gre v primeru javne službe za storitve, ki so bistvene za človekovo življenje, zaradi česar morajo biti univerzalno zagotovljene. Slednje se postavlja kot etično vprašanje in je pogosto povezano s temeljnimi človekovimi pravicami. Državljanom javni servis navadno zagotavlja vlada s financiranjem zasebnega zagotavljanja storitev oziroma neposredno, skozi javni sektor. Javni servis je podvržen strožji zakonski regulaciji kot popolnoma komercialni sektor, tudi v primerih, ko ni v celoti javno financiran. Vsaka vrsta objavljanja s pomočjo množičnih medijev ima namreč javni značaj in javni namen, zaradi česar zahteva posebno regulacijo, katere cilj mora biti uresničevanje načela javnosti in varovanje pravice do zasebnosti (Splichal 2005, 13–14).

Se pa razumevanje, kaj je javna radiotelevizija, v Združenih državah Amerike precej razlikuje od razumevanja javne radiotelevizije v Evropi. V Združenih državah Amerike, kjer so javne radiotelevizije v manjšini, jih razumejo kot korporacije, ki jih financirajo poslušalci in gledalci prostovoljno, saj uveljavljajo določene kulturne norme. To pojmovanje se popolnoma razlikuje od evropskega, še posebej v zahodni Evropi, kjer podlago za ustanovitev javnega radiotelevizijskega sistema predstavlja zakon. Večina financiranja pa izhaja iz javnih financ, pogoste so tudi naročnine. Cilj pa ni zgolj zadovoljevanje določenih kulturnih norm, temveč služenje javnemu interesu in zagotavljanje pomembnih komunikacijskih potreb v družbi (Žilič Fišer 2007, 48). Zanimiva je razlika v pojmovanju javne radiotelevizije med Evropo in Združenimi državami Amerike. Zastavlja se očitno vprašanje, v kolikšni meri lahko *javne*

radiotelevizije v Združenih državah Amerike resnično izpolnjujejo cilje, ki jih zasledujejo evropske radiotelevizije in s tem tudi RTV Slovenija. Pri slednji se večkrat izpostavljata nalogi služenja javnosti in zasledovanje javnega interesa. V primeru, da je javna radiotelevizija financirana iz strani poslušalcev in gledalcev prostovoljno, je splošna javnost lahko kaj hitro izključena, saj lahko pride do tega, da takšna radiotelevizija zasleduje želje svojih naročnikov.

Nič presenetljivega torej, da v literaturi ni enotne definicije, kaj je to javni RTV servis, najbolj poenostavljene definicije (na primer "javni mediji delujejo v interesu javnosti") so tudi najbolj problematične. Najpreprosteje pa javni servis definiramo z opisom programskih, tehničnih in formalnih zahtev. Javni servis naj bi služil javnemu interesu, kar je njegova temeljna funkcija v najširšem pomenu, in tudi zagotavljal dostop javnosti do množičnih komunikacijskih kanalov in oblikoval, odpiral in vzdrževal prostor javne razprave (Bašič Hrvatin 2002, 11–13).

Med temeljna načela in pogoji delovanja javnega servisa sodi tako univerzalna dostopnost oziroma geografska univerzalnost, saj mora biti nacionalni javni servis dostopen vsem državljanom. V programskem smislu mora javni servis zasledovati zastopanost vseh okusov in interesov, pri tem pa je pomembna predvsem kakovost vsebine, ter ustreči vsem gledalcem ob različnem času, ne pa ustreči čim večjemu številu gledalcev. Eno izmed načel javnega servisa je tudi spodbujanje konkurenčnosti pri kakovosti in ne količini programov. Pri pripravljanju programa mora pojmovati občinstvo kot racionalna in zrela bitja, ki so se zmožna razvijati in učiti na različne načine. Skladno s tem mora zagotavljati najrazličnejše izobraževalne vsebine, ki niso le dopolnilo izobraževalnemu sistemu, in s tem stremeti k izpolnjevanju načela izobraževanja javnosti. Javni servis mora stremeti tudi k nepristranskosti oziroma neodvisnosti od kakršnih koli političnih ali ekonomskih parcialnih interesov. To načelo je najbolj povezano z imenovanjem vodilnih organov javnega servisa, kot tudi z viri financiranja, saj naj bi ravno naročnina predstavljala sredstvo, s pomočjo katerega dosega popolno neodvisnost javnega medija in zavezanost javnosti. Pri plačevanju naj bi veljalo načelo enakosti, vendar pa to v nekaterih državah dopušča izjeme pri dveh skupinah ljudi. Tistih, ki plačevanja naročnine ne zmorejo zaradi slabega ekonomskega položaja, in tisti, ki niso zmožni v celoti izkoristiti možnosti, ki jih ponuja program (gluhi in slepi ljudje). Pri svojem delovanju mora javni servis posvetiti posebno pozornost tudi skrbi za manjšine in s programom zagotavljati vsebine, ki so namenjene tako narodnostnim manjšinam kot tudi drugim skupinam, ki sodijo med manjšine glede na celotno populacijo. Eno izmed načel javne radiodifuzne organizacije je usmerjanje k liberalizaciji in ne omejevanju programskih producentov, saj naj bi bila naloga vodilnih, da zaposlenim omogočijo izkoristiti lastne potenciale pri ustvarjalnem delovanju. Nenazadnje pa



ima javni servis tudi vlogo služenja interesom javnosti oziroma vzpostavljanje povezave s skupnostjo in nacionalno identiteto. Spodbujati mora občinstvo, da delujejo kot državljani in ne zgolj potrošniki (Bašič Hrvatinić 2002, 11–13).

Temeljno vprašanje, ki se pojavlja ob preučevanju javne radiotelevizije, je vprašanje določanja, kaj je javni radiotelevizijski servis, in določitev njegovega delovanja. Pri tem je potrebno upoštevati več različnih družbenih ravni, ki so med seboj tesno povezane. Vsebinski in uredniški vidik posega v sociološko-kulturološke znanosti, politični vidik v politološke znanosti in nenazadnje velja izpostaviti še ekonomski vidik, ki posega v ekonomske znanosti. Teme preučevanja na ekonomski ravni se dotikajo tudi političnih implikacij, zaradi česar je pri preučevanju potreben multidisciplinarni pristop, saj je stroga ločitev med eno in drugo otežena. Pri odgovarjanju na vprašanja, kaj oblikuje javni radiotelevizijski servis, o univerzalnosti storitev, omogočanje konkurence na trgu, financiranje ipd. se namreč dotikamo tako ekonomske kot politične sfere. Na kulturni ravni pa se oblikujejo predvsem vprašanja, kaj sestavlja program javnega servisa, povezave v družbi med radiodifuznim sektorjem in nacionalno kulturo in vprašanje podpore javne radiotelevizije filmskemu sektorju (Žilič Fišer 2007, 45–48).

Zaradi nesoglasja glede splošno sprejete definicije javnega radiotelevizijskega servisa ni presenetljivo, da v nacionalnih primerih zasledimo različne načine doseganja splošnega cilja javnega servisa. Kljub vsemu pa načela “informirati, izobraževati in zabavati”, ki jih je za vodila pri upravljanju javnega radiotelevizijskega sistema BBC že leta 1922 izpostavil John Reith<sup>6</sup>, veljajo za idealni model, h kateremu naj bi javni servisi stremeli (Žilič Fišer 2007, 48). Namen javnih radiotelevizij je s temi načeli najbolj izražen, Ofcom<sup>7</sup> pa (za BBC) ponuja svojo verzijo s štirimi nameni in šestimi značilnostmi, ki je zgolj adaptacija načel “informirati, izobraževati in zabavati”. Med namene šteje razumevanje sveta okoli nas, spodbujanje razumevanja znanja in učenja, zastopanje alternativnih pogledov in različnosti ter odraz kulturne identitete Združenega kraljestva. Značilnosti pa opredeljuje kot visoka kvaliteta, originalne ideje, inovacije, izzivi, vključevanje in široko dostopnost vsem (Le Jeune 2009, 15).

---

<sup>6</sup> Parlament Združenega kraljestva poudarja, da morajo načela “informirati, izobraževati in zabavati” tudi v prihodnje predstavljati način delovanja BBCja / smer delovanja / ... Ta načela naj bi dosegli z izpolnjevanjem ciljev kot so ohranjanje državljanstva in civilne družbe, spodbujanje učenja in izobraževanja ter spodbujanje kulturne odličnosti in ustvarjalnosti. Namen je tudi predstavljanje Združenega kraljestva, njenih narodov, regij in skupnosti; predstavljanje Združenega kraljestva svetu (in obratno) ipd. (UK Parliament 2005, 6. poglavje).

<sup>7</sup> Independent regulator and competition authority for the UK communications industries.

McQuail (v Žilič Fišer 2007, 49) kot osrednje cilje javne radiotelevizije izpostavlja različnost oskrbovanja vseh poglobitvenih interesov, potreb in okusov ter različnih mnenj; oskrbovanje posebnih manjšin v družbi; skrb za nacionalno identiteto, kulturo in jezik ter univerzalnost v geografskem smislu. Med osrednje cilje prišteva tudi služenje potrebam političnega sistema, a s posebno odgovornostjo do uravnoveženja in nepristranskosti v konfliktih. Nenazadnje pa mora javni radiotelevizijski servis posvečati posebno skrb kvaliteti, definirani na različne načine. Ti cilji se v splošnem ujemajo s pojmom javni interes, ki je bil bolj podrobno obravnavan že v prvem delu naloge. Učinkovit sistem uresničevanja javnega interesa pa mora zadostiti določenim pogojem, kot so visoka stopnja neodvisnosti od vlade, odgovornost javnosti in političnemu sistemu ter določeni elementi javnega financiranja.

Tri osnovne funkcije javne radiotelevizije, kot jih izpostavlja Blumler (v Žilič Fišer 2007, 50), so družbena, kulturna in politična funkcija. Prva se kaže na različnih področjih, od upoštevanja standardov in kvalitete v programski ponudbi, upoštevanja multikulturalnosti in predstavljanja različnih družbenih skupin, omogočanja ustrezne podpore družbenemu dogajanju, pa do pomembnih implikacij pri otroškemu programu. Kot kulturna institucija je vloga javne televizije posredovati podobo o družbi in njenih aktivnostih. Odgovorna je za ponujanje programov iz kulturno pomembnih področij, ohranjanja tesnih vezi z družbeno-kreativnim in umetniškim sektorjem ter za oblikovanje foruma za kulturne debate. Vse te naloge ne opravlja zgolj v okviru programske ponudbe, temveč tudi kot spodbujanje neodvisnih produkcij in omogočanje drugih distribucijskih kanalov. Javna radiotelevizija kot politična institucija mora biti pri svojem delovanju neodvisna od političnih akterjev in njihovih odločitev. Med njene naloge pa štejejo omogočanje podpore različnim družbenim skupinam in posredovanje slike o političnem življenju in osrednjih akterjih.

Javni radiotelevizijski servisi se pri svojem delovanju srečujejo z dvema vrstama potencialnih težav oziroma tenzij. Prvo predstavlja odgovornost za dobljene finance na eni strani in potrebna neodvisnost na drugi strani. Druga pa se kaže pri doseganju ciljev, ki so določeni s strani družbe kot javni interes, in izpolnjevanju zahtev javnosti, ki obstajajo kot uporabniki na širokem medijskem trgu. Velja pa, da brez javnosti cilji javnega servisa ne morejo biti doseženi in da brez ciljev javnega interesa ni možnosti za nadaljevanje javnega radiotelevizijskega servisa. Postavlja se pa tudi vprašanje, kdaj radiodifuzija postane zgolj industrija, katere cilj je ekonomsko ravnanje (Žilič Žagar 2007, 47, 49). Nalog, ki jih izvaja javna radiotelevizija kot javni servis, recimo produkcija izobraževalnih programov in programov, ki obravnavajo javne

zadeve in spodbujajo prizadevanja za razvoj demokracije, ne gre prepuščati trgu oziroma, kot pravi Splichal (2005, 13), *dereguliranemu trgu*, za kar se zavzema ekonomistični liberalizem.

Komisija Evropske unije v Sporočilu Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za storitve javne radiotelevizije (Uradni list evropske komisije 2009) med drugim poudarja posebnost storitev javnih radiotelevizij, saj te kljub svoji gospodarski pomembnosti niso primerljive s storitvami javne službe v drugih gospodarskih sektorjih. Izstopa predvsem po svojem dometu, saj nobena druga storitev istočasno ne zajame tako širokega sektorja prebivalcev, ki jim posreduje toliko vsebin in informacij, s čimer prenašajo in vplivajo tako na mnenje posameznikov kot tudi javnosti. Načeloma se radiodifuzijo smatra kot zelo zanesljiv vir informacij, poleg tega pa nezanemarljivemu delu prebivalstva predstavlja edini vir teh informacij. Na ta način bogati javno razpravo in nenazadnje tudi omogoča vsem državljanom, da vsaj do neke mere sodelujejo v javnem življenju. Zaradi omenjenega pa so pomembni ukrepi za zaščito neodvisne radiodifuzije.

Če zanemarimo pogled na javno radiotelevizijo kot ga imajo v Združenih državah Amerike in se osredotočimo na pojmovanje javne radiotelevizije v Evropi lahko zaključimo, da ima večina avtorjev podoben pogled na njeno delovanje. Že večkrat omenjen vpliv države kot ustanoviteljice na javni zavod, preko instrumenta financiranja, se lahko tudi v primeru RTV Slovenija ublaži s financiranjem iz strani naročnin. Te naj bi pripomogle k neodvisnosti medija in njegovi zavezanosti javnosti. Pri izpolnjevanju nalog in uresničevanju javnega interesa mora namreč tudi RTV Slovenija, kot javni zavod, zadostiti kriterijem kot so že omenjena odgovornost javnosti, visoka stopnja neodvisnosti od države in, nenazadnje, tudi odgovornost državi in političnemu sistemu.

### **3.3 O RTV Slovenija**

Zakon o Radioteleviziji Slovenija, ZRTVS-1 (Ur. l. RS št. 69/05, 109/05 - ZDavP-1B - odl. US, 26/09 - ZIPRS0809-B in 9/14) in Statut javnega zavoda RTV Slovenija v prvem členu definirata RTV Slovenija kot javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, ki opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti, določene s tem zakonom. Namen je zagotavljanje demokratičnih, kulturnih in socialnih potreb državljanov Republike Slovenije, Slovencev po svetu, pripadnikov slovenskih narodnih manjšin v Avstriji, Italiji in Madžarski,

italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji ter druge dejavnosti v skladu z zakonom in Statutom RTV Slovenija ter Zakonom o medijih.

### 3.3.1 Pravna podlaga

RTV Slovenija na svoji spletni strani izpostavlja nekatere zakone in dokumente, ki regulirajo njeno delo, in sicer navaja Zakon o medijih, Zakon o RTV Slovenija, Zakon o zavodih, Statut, poklicna merila, programske standarde in etična merila (RTVSLO). To seveda niso edini zakoni, ki se tičejo delovanja javnega zavoda RTV Slovenija, mednje sodijo še Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o javnih financah in drugi. Temeljni oziroma splošni zakon predstavlja Zakon o zavodih (*lex generalis*), ki se uporablja podrejeno oziroma v primeru, kadar v področnem zakonu (*lex specialis*), ki je v tem primeru Zakon o RTV Slovenija, neko področje ni specifično urejeno.

Zakon o javnih uslužbencih ureja status javnih uslužbencev, med katere sodijo tudi zaposleni v javnih zavodih in torej tudi zaposleni na RTV Slovenija. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) ureja skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev (ZJU-UPB3, 2. člen), na zaposlene v javnih zavodih pa se nanaša le prvi del ZJU, saj drugi del ZJU ureja posebne določbe za javne uslužbence v upravah lokalnih skupnosti in v državnih organih. ZJU sicer izrecno omenja RTV Slovenija le v 16. členu zakona.<sup>8</sup> Na zaposlene v javnem sektorju se nanaša tudi Zakon o delovnih razmerjih ZDR-1 (ZDR-1, 2. člen), kadar s posebnim zakonom to ni drugače urejeno, ter tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ZSPJS, ki med drugim recimo določa, da se delovna mesta javnih uslužbencev uvrščajo v plačne razrede s kolektivno pogodbo, katero skleneta reprezentativni sindikati v imenu delojemalcev in generalni direktor javnega zavoda v imenu delodajalca (ZSPJS, 13. člen). Upoštevati je potrebno še določbe drugih predpisov oziroma uredb, ki se tičejo tako zaposlenih v javnem zavodu (recimo Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 73/2005) in Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (Ur. l. RS, št. 51/08, 91/08 in 113/09) in kolektivnih pogodb. Za RTV Slovenija kot javni zavod in torej del javnega sektorja, veljajo tudi določbe Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13 - popr., 101/13 in 55/15 - ZFisP).

Omeniti velja še Akt o ustanovitvi, ki predstavlja podlago za ustanovitev zavoda in v kateremu so med drugim (ZZ, 8. člen) določene obveznosti, pravice in odgovornosti ustanovitelja na eni

---

<sup>8</sup>Katerega četrti odstavek ne velja za javni zavod RTV Slovenija.

strani in zavoda na drugi. In pa Statut (ZRTVS-1, 29. člen), ki določa predvsem organizacijo javnega zavoda in členitev le tega na organizacijske enote ter organe javnega zavoda in njihove pristojnosti. Prav tako določa pogoje za imenovanje in razrešitev generalnega direktorja, direktorjev radia in televizije, odgovornih urednikov in drugih urednikov ter preostalih vodilnih delavcev RTV Slovenija in njihova področja delovanja ter pristojnosti. Statut ureja tudi druga za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda pomembna vprašanja in akte, ki se objavijo v Uradnem listu Republike Slovenije.

### **3.3.2 Organi, vodstveni in vodilni delavci RTV Slovenija**

Organe RTV Slovenija predstavljajo nadzorni svet, programski svet, programska odbora za madžarski in italijanski narodnostni program, programski odbor za problematiko programskih vsebin za ljudi s posebnimi potrebami oziroma invalide ter svet delavcev (Statut RTV Slovenija, 10. člen).

Statut RTV Slovenija (41. člen) loči med vodstvenimi in vodilnimi delavci. Med prve šteje odgovorne urednike programov, strokovne vodje oziroma strokovne direktorje, vodje služb ter pomočnike in svetovalce generalnega direktorja. Vodstveni delavci so prav tako vodja programsko-produkcijske enote MMC, vodja organizacijskih enot, vodji regionalnih centrov, vodja organizacijske enote Oddajniki in zveze, vodji organizacijskih enot tehnične produkcije Televizije in Radia ter vodja organizacijske enote Glasbena produkcija. Vodilne delavce RTV Slovenija pa predstavljajo generalni direktor, direktor Televizije in direktor Radia, pomočnika generalnega direktorja za Televizijo in radio za avtohtono madžarsko in italijansko narodno skupnost.

### **3.3.3 Organizacija RTV Slovenija**

V Statutu RTV Slovenija so podrobno obravnavana področja temeljnih določb, zastopanja in predstavljanja RTV Slovenija, dejavnosti, upravljanja in nadzora, vodenja, organiziranosti, javnosti poslovanja, splošnih aktov ter financiranja, načrtovanja in razporejanja prihodkov, poslovanja, osnovnih sredstev in programsko-produkcijskega načrta.

Znotraj RTV Slovenija je organiziranih sedem enot, vendar velja, da je organizacijsko, finančno, pravno in tehnično celovita ter enotna organizacija, ki je poslovno, programsko in tehnološko enotno vodena ter upravljana. (1) Programsko-produkcijska enota Televizije Slovenija in znotraj nje organizacijska enota Televizijska produkcija; (2) programsko-

produksijska enota Radio Slovenija in znotraj nje organizacijska enota Radijska produkcija; (3) programsko-produksijska enota Regionalni RTV center Koper - Centro regionale RTV Koper-Capodistria; (4) programsko-produksijska enota Regionalni RTV center Maribor s studiem za madžarski program v Lendavi - Magyar MúSOROK Stúdiója, Lendva; (5) programsko-produksijska enota Multimedijski center; (6) organizacijska enota Oddajniki in zveze in (7) organizacijska enota Glasbena produkcija (Statut RTV Slovenija, 70. člen). Organiziranost je podrejena potrebam in zahtevam izvajanja javne službe na področju multimedije ter televizijske in radijske dejavnosti (Katalog informacij javnega značaja).

Programsko-produksijski enoti Televizija Slovenija (Statut RTV Slovenija, 71. člen) in Radio Slovenija (Statut RTV Slovenija, 73. člen) pripravljata, ustvarjata, oddajata in arhivirata nacionalne televizijske oziroma radijske programe. V okviru programsko-produksijske enote Televizija Slovenija delujejo uredniško-producentske enote Kulturni in umerniški program, Informativni program, Razvedrilni program, Športni program in uredniško-producentska enota, zadolžena za poseben nacionalni program, ki je namenjen parlamentarnim vsebinam Državnega zbora RS in njegovih delovnih teles (Statut RTV Slovenija, 72. člen). V okviru programsko-produksijske enote Radio Slovenija pa uredniško-producentske enote Uredništvo Prvega programa, Uredništvo Drugega programa, Uredništvo tretjega programa in Uredništvo informativnih in eksperimentalno-razvojnih programov (Statut RTV Slovenija, 74. člen).

Programsko-produksijska enota Regionalni RTV-center Koper - Capodistria pripravlja, ustvarja, oddaja in arhivira radijski in televizijski program v slovenščini, radijski in televizijski program za slovensko manjšino v Italiji, radijski in televizijski program za italijansko narodno skupnost ter tudi oddaje za nacionalne radijske in televizijske programe (Statut RTV Slovenija, 75. člen). Sestavljajo jo uredniško-producentske enote Televizijski program za italijansko narodno skupnost, Radijski program za italijansko narodno skupnost, Regionalni televizijski program in Regionalni radijski program (Statut RTV Slovenija, 76. člen). Regionalni RTV center Maribor, s studiem za madžarski program v Lendavi - Magyar MúSOROK Stúdiója, Lendva, pa deluje na področju regionalnega radijskega in televizijskega programa, radijskega in televizijskega programa za madžarsko narodno skupnost, radijskega in televizijskega programa za slovensko manjšino v Avstriji in Madžarski ter pripravlja oddaje za nacionalne radijske in televizijske programe ter radijski program za tujo javnost (Statut RTV Slovenija, 77. člen). Uredniško-producentske enote, ki delujejo v okviru regionalnega RTV-centra Maribor so Radijski program za madžarsko narodno skupnost, Televizijski program za madžarsko

narodno skupnost, Regionalni radijski program, Regionalni televizijski program ter Uredništvo radijskega program za tujo javnost (Statut RTV Slovenija, 78. člen).

Ustvarjanje in oddajanje multimedijske besedilne, slikovne, avdio in video vsebine za nove medije je v domeni programsko-produkcijske enote Multimedijskega centra, ki prav tako skrbi za podnaslavljanje oddaj za ljudi z okvaro sluha. V okviru programsko-produkcijske enote MMC deluje tudi uredništvo za nove medije (Statut RTV Slovenija, 79. člen).

Organizacijski enoti Radijska produkcija in Televizijska produkcija zagotavljata tehnične storitve, produkcijo, poprodukcijo in predvajanje televizijskih in radijskih programov skladno s potrebnimi programsko-produkcijskih enot Televizije Slovenija oziroma Radia Slovenija. Lahko opravljata tudi storitve za druge enote v zavodu ali druge naročnike, vendar le v okviru prostih produkcijskih zmogljivosti (Statut RTV Slovenija, 80. člen).

Kot operater komunikacij in multipleksov deluje organizacijska enota Oddajniki in zveze, ki izvaja javno službo in tržne dejavnosti z digitalno in analogno tehnologijo. Med tržne dejavnosti spada operaterstvo multipleksov in komunikacij ter komunikacijske in tehnične storitve, ki niso sestavni del javne službe. Tržno dejavnost predstavlja tudi dajanje v najem oddajne infrastrukture ter drugih nepremičnin in premičnin. Javna služba Organizacijske enote Oddajniki in zveze obsega oddajanje, izmenjavo in prenos televizijskih, radijskih in multimedijskih programov RTV. V okviru tehničnih zmogljivosti zagotavljati prostor in souporabo antenskih sistemov, za oddajanje radijskih in televizijskih programov posebnega pomena in programov posebnega pomena za pokrivanje območij v zamejstvu, z njihovimi napravami na oddajnih točkah RTV Slovenija. Ter zagotavljanje slišnosti in vidnosti programov RTV Slovenija na območjih v zamejstvu, kjer živi slovenska narodna skupnost (Statut RTV Slovenija, 81. člen).

V sklopu Organizacijske enote Glasbena produkcija, katere programske vsebine so namenjene tako televizijskim kot radijskim programom, delujejo simfonični orkester RTV Slovenija in Big Band RTV Slovenija (lahko kot skupna glasbena divizija), Mladinski in otroški pevski zbor RTV Slovenija in Komorni zbor RTV Slovenija (Statut RTV Slovenija, 82. člen).

### **3.3.4 Javni zavod RTV Slovenija kot javna služba**

V nadaljevanju Zakon o RTV Slovenija dodatno specificira dejavnosti RTV Slovenija kot javnega zavoda in sicer kot javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti. RTV Slovenija tako obsega ustvarjanje, pripravljanje, arhiviranje in oddajanje dveh nacionalnih

televizijskih in treh radijskih programov ter tudi radijskih in televizijskih programov regionalnih centrov v Mariboru in Kopru; prav tako za po en televizijski in radijski program za avtohtono madžarsko in italijansko narodno skupnost ter tudi televizijske in radijske oddaje za romsko etnično skupnost. RTV Slovenija skrbi tudi za pripravljanje, ustvarjanje, arhiviranje in oddajanje radijskih in televizijskih programov za slovenske narodne manjšine v sosednjih državah ter za izseljence in zdomce; radijskih in televizijskih programov za tujo javnost in teleteksta ter internetnega in mobilnega portala. Poleg omenjenih programov pa obsega tudi poseben nacionalni televizijski program, ki je namenjen neposrednim prenosom ali posnetkom, kadar to ni mogoče, sej Državnega zbora Republike Slovenije in njegovih delovnih teles. Namenjen je torej celovitemu informiranju javnosti o parlamentarnem dogajanju (ZRTVS-1, 3. člen).

Med obveznosti RTV Slovenija kot javne službe Zakon o RTV Slovenija prišteva (ZRTVS-1, 13. člen) tudi oddajanje lastnih radijskih, televizijskih in multimedijskih programov prek televizijske infrastrukture; oddajanje televizijskih oziroma radijskih programov s statusom študentskega, nepridobitnega, lokalnega ali regionalnega televizijskega ali radijskega programa po zakonu, ki ureja področje medijev. Zagotavljati mora slišnost in vidnost programov RTV Slovenija in drugih programov posebnega pomena za Republiko Slovenijo, predvsem na zamejskih območjih kjer živi slovenska narodna skupnost (skladno z meddržavnimi pogodbami). RTV Slovenija je prav tako zadolžena za digitalno oddajanje programov ter vzdrževanje in skrb za razvoj radijske in televizijske infrastrukture, ki mora biti tehnološko usklajena s predpisi Evropske unije.

Zaradi svojega položaja javne službe ima RTV Slovenija po ZRTVS-1 (13. člen) prednost pri podelitvi prostih frekvenc ali dostopu do drugih tehnološko omejenih virov, ki jih za nemoteno izvajanje nujno potrebuje. Te lahko pridobiva brez javnega razpisa z odločbo Agencije za pošto in elektronske komunikacije (APEK). Slednja lahko to stori po predhodnem mnenju Sveta za radiodifuzijo, ki mora vsebovati opredelitev razlogov, zaradi katerih je prednostna podelitev za izvajanje javne službe nujno potrebna, in ob smiselni uporabi določb Zakona o elektronskih komunikacijah.

Javni zavodi načeloma sicer ne opravljajo pridobitne dejavnosti, razen kar je zapisano tudi v prvem členu ZZ, vendar je v nekaterih primerih tržna dejavnost tudi dovoljena, kar velja tudi za RTV Slovenija (ZRTVS-1, 14. člen). Med tržne dejavnosti RTV Slovenija zakon o RTV Slovenija v 15. členu prišteva trženje programov in oglaševalskega časa; telekomunikacijske in



tehnične službe, v kolikor niso sestavni del javne službe; oddajanje oddajne infrastrukture in drugih nepremičnin v najem; komercialna uporaba arhivskega gradiva; koncertna in založniška dejavnost ter tržne programske storitve, kamor sodijo tudi interaktivne programske storitve. Vendar lahko skladno z zakonom (ZRTVS-1, 14. člen) tržno dejavnost opravlja le v omejenem obsegu in ločeno od javne službe. Poslovanje na področju tržnih dejavnosti mora biti torej organizirano ločeno od javne službe in skladno s tem se morajo prihodki in odhodki iz naslova tržnih dejavnosti in prihodki in odhodki iz naslova javne službe voditi na dveh ločenih računih. Medtem ko se prihodki iz naslova tržnih dejavnosti<sup>9</sup> lahko porabijo tudi za sofinanciranje javne službe, pa se sredstva iz državnega proračuna, prispevki za programe RTV Slovenija in prihodki iz naslova opravljanja javne službe porabijo izključno samo za opravljanje le-te.

Sredstva za delovanje in izvajanje svojih dejavnosti RTV Slovenija pridobiva iz plačil prispevka za programe RTV, sredstev državnega proračuna, tržnih dejavnosti ter sponzoriranja in drugih virov (skladno s statutom in zakonom). Dejavnosti, ki se štejejo kot opravljanje javne službe po zakonu o RTV Slovenija, se financirajo iz prispevka, razen v tistih delih, ki se po zakonu financirajo iz državnega proračuna (ZRTVS-1, 30. člen).<sup>10</sup> Financiranje, preko katerega ima lahko država, kot že omenjeno, tudi vpliv na upravljanje in delovanje javnega zavoda, je v Zakonu o RTV Slovenija sicer natančno določeno. Vendar to ne more v popolnosti izključiti možnost malverzacij, saj lahko pride do izkoriščanja instrumenta financiranja v želji po spremembah pri upravljanju in delovanju zavoda.

---

<sup>9</sup> Lahko se uporabijo tudi za ohranjanje in širitev tržnih dejavnosti na tistih področjih, ki jih določa ZRTVS-1 (14. člen).

<sup>10</sup> Iz državnega proračuna se (v delih, ki se ne financirajo iz RTV prispevka) financirajo: del narodnostnih programov; del programov RTV Slovenija za narodne manjšine v sosednjih državah, za izseljence in zdomce oziroma Slovence po svetu ter za tujo javnost; posamezni projekti splošno izobraževalnega, kulturnega in znanstvenega pomena; ter projekti digitalizacije arhivov in tehnološke opreme, ki jih predlagajo pristojna ministrstva (ZRTVS-1. 30. člen).

## 4 ANALIZA ZAKONSKIH PRISTOJNOSTI

V nadaljevanju sledi analiza pravnih virov z namenom preučitve zakonskih pristojnosti države kot ustanoviteljice do vpliva na upravljanje ter pregled nad organiziranostjo in analiza razmerij med vodstvenimi organi RTV Slovenija, ki skrbijo za upravljanje zavoda. Komentar na analizirano sledi v zadnjem delu naloge.

### 4.1 Ustanovitelj

Republika Slovenija je ustanoviteljica javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija. Med njene primarne dolžnosti sodi zagotavljanje primernega financiranja za izvajanje javne službe, odgovornost za obveznosti RTV Slovenija ter zagotavljanje institucionalne avtonomije in uredniške neodvisnosti (Statut RTV Slovenija, 2. in 3. člen; ZRTVS-1, 2. člen).

Država ima kot ustanoviteljica po Zakonu o Radioteleviziji Slovenija in njenemu statutu določene obveznosti in pravice. Poleg zagotavljanja financiranja za izvajanje javne službe ima tudi vpliv na upravljanje in poslovanje zavoda. V nadaljevanju se bom osredotočila predvsem na vidik vpliva na upravljanje in ne toliko na financiranje zavoda.

Financiranje javnega zavoda RTV Slovenija je sicer ločeno glede na to, ali gre za opravljanje tržne dejavnosti ali izvajanje javne službe. Slednja se financira iz prispevka, razen v delih, ki so financirani iz državnega proračuna. Sredstva iz državnega proračuna, druga javna sredstva in prihodki iz naslova opravljanja javne službe ter prispevek za programe RTV so lahko porabljena izključno za opravljanje z zakonom določene javne službe (Statut RTV Slovenija, 87. člen). Medtem ko nadzorni svet sicer podrobneje določa način plačevanja prispevkov (Statut RTV Slovenija, 22. člen), je višina prispevka določena z zakonom. V primeru utemeljenih ekonomskih razlogov lahko vlada spremeni višino prispevka za največ 10%, vendar mora to storiti najkasneje do 1. septembra tekočega leta za naslednje leto (ZRTVS-1, 31. člen).

Država kot ustanoviteljica nima vpliva zgolj na področju financiranja, temveč tudi pri upravljanju zavoda. V nadzorni svet, ki ga sicer sestavlja 11 članov, imenuje državni zbor pet članov, pri čemer mora upoštevati zastopanost političnih strank v državnem zboru, ter vlada štiri člane (ZRTVS-1, 26. člen). Nadzorni svet sicer izvaja, kot je razvidno že iz imena, nadzor nad poslovanjem in o svojih ugotovitvah pisno obvešča programski svet, programska odbora RTV-programov za madžarsko oziroma italijansko skupnost ter državni zbor in ministra, odgovornega za medije. V primeru nepravilnosti ima nadzorni svet dolžnost in pravico, da

ukrepa tako, da predlaga pristojnim organom ukrepe v okviru njihovih pristojnosti. Prav tako lahko zahteva od generalnega direktorja, da odpravi ugotovljene nepravilnosti (Statut RTV Slovenija, 22. člen).

Država kot ustanoviteljica pa nima vpliva le pri nadzornem, temveč tudi pri programskem svetu RTV Slovenija. Od 29 članov jih državni zbor (na predlog političnih strank in ob upoštevanju zastopanosti le-teh v državnem zboru) imenuje pet in še dodatnih 16 na predlog poslušalcev in gledalcev programov RTV Slovenija (ZRTVS-1, 17. člen). Programski svet je sicer pri uresničevanju svojih pristojnosti zavezan načelu neodvisnosti javne RTV Slovenija, ne samo v razmerju do države, temveč tudi do drugih formalnih in neformalnih centrov politične moči (Statut RTV Slovenija, 11. člen), kar velja tudi za programska odbora za italijanski in madžarski narodnostni program (prav tam, 29. člen) ter programski odbor za programske vsebine, ki so namenjene invalidom oziroma ljudem s posebnimi potrebami (prav tam, 34. člen).

Pri imenovanju generalnega direktorja država kot ustanoviteljica nima direktnega vpliva, temveč delno in posredno samo preko programskega sveta, saj 44. člen Statuta RTV Slovenija določa, da generalnega direktorja na podlagi javnega razpisa imenuje in izbira programski svet. V imenu ustanovitelja oziroma delodajalca generalni direktor podpisuje kolektivne pogodbe, ki neposredno urejajo obveznosti in pravice zaposlenih na RTV Slovenija v celoti oziroma za posamezna poklicna področja (Statut RTV Slovenija, 85. člen).

Statut RTV Slovenija sicer še opredeljuje, da kandidat za generalnega direktorja ne sme biti poslanec državnega zbora ali funkcionar katere izmed političnih strank (44. člen), kar velja tudi za direktorja Radia in direktorja Televizije (53. člen), vodjo organizacijske enote Oddajniki in zveze (56. člen), pomočnika generalnega direktorja za Radio in Televizijo za avtohtono italijansko oziroma madžarsko narodno skupnost (59. člen), odgovorne urednike (63. člen), strokovne direktorje oziroma strokovne vodje ter svetovalce in pomočnike generalnega direktorja (67. člen), vodji regionalnih centrov (68. člen), vodjo organizacijske enote Tehnična produkcija in vodjo organizacijske enote Glasbena produkcija (69. člen).

Ker je poslovanje in delovanje RTV Slovenija javno<sup>11</sup>, se letno poročilo objavi na spletnih straneh RTV Slovenija, svoj izvod letnega poročila z obrazložitvijo pa dobi Vlada Republike Slovenije in organi upravljanja (Statut RTV Slovenija, 83. člen).

---

<sup>11</sup> Posamezna pogodba ali akt se razglasi za tajno le z vednostjo in soglasjem nadzornega sveta (Statut RTV Slovenija, 83. člen).

## 4.2 Programski svet RTV

Statut javnega zavoda RTV Slovenija v 11. členu določa temeljna načela Programskega sveta, ki mora pri svojem delu varovati in zastopati interese javnosti tako, da vodi programsko politiko na način, ki je v službi vseh prebivalcev Slovenije. Pri svojem delu in odločanju mora torej upoštevati načelo javnosti in v duhu vsebinske enakosti upoštevati večino in avtohtone narodne skupnosti, skupine s posebnimi potrebami in manjšine. V svoji programski politiki izvaja tudi načelo pluralnosti<sup>12</sup>, in sicer nenehno skrbi za napredovanje in zagotavljanje ravni demokracije predvsem tako, da televizijski in radijski program v duhu pluralnosti kažeta širok obseg svetovnonazorskih raznovrstnih mnenj, razprav in informacij, ki se nanašajo na javne zadeve. Načelo neodvisnosti izvaja z načelom politične neodvisnosti javne RTV Slovenija v razmerju do države ter tudi do drugih neformalnih in formalnih centrov politične moči.

### Člani Programskega sveta RTV Slovenija

Programski svet sodi med organe RTV Slovenija in kar se tiče programske politike predstavlja vodilni organ zavoda (Statut RTV Slovenija, 11. člen). Sestavljen je iz 29 članov, in sicer madžarska in italijanska narodna skupnost imenujeta po enega predstavnika, enega člana imenuje Slovenska akademija znanosti in umetnosti, predsednik republike pa na predlog registriranih verskih skupnosti imenuje dva člana. Zaposleni v RTV Slovenija na neposrednih volitvah med seboj izvolijo tri člane, po enega zastopnika tehnike, informativne dejavnosti in kulturno-umetniške dejavnosti. Na predlog političnih strank državni zbor imenuje pet članov, pri čemer mora v največji možni meri upoštevati zastopanost strank v državnem zboru, ter šestnajst članov na predlog poslušalcev in gledalcev programov RTV Slovenija. Slednji so lahko predstavniki fakultet in univerz ter društev, zvez društev oziroma njihovih organizacij, predvsem s področij kulture, novinarstva, umetnosti in znanosti ter drugih organizacij civilne družbe<sup>13</sup>. Državni zbor pri imenovanju članov na predlog poslušalcev in gledalcev kot enega od kriterijev upošteva tudi regionalno zastopanost različnih delov države, pri čemer pa potrebuje večino glasov vseh poslancev (ZRTVS-1, 17. člen).

Predstavniki zaposlenih v Programskem svetu RTV Slovenija so izvoljeni iz vrst zaposlenih na neposrednih volitvah, na katerih volijo zaposleni v RTV Slovenija in se izvedejo skladno s postopkom, ki ureja volitve za člane sveta delavcev. Svet delavcev RTV Slovenija lahko to

---

<sup>12</sup> Skladno s splošno sprejetimi standardi svobodne demokratične družbe, ZRTVS-1 in Ustavo RS (Statut RTV Slovenija, 11. člen).

<sup>13</sup> Ne pa tudi iz vrst političnih strank in njihovih organizacijskih oblik (ZRTVS-1, 17. člen).

problematiko uredi tudi s posebnim pravilnikom. Kandidira lahko vsak zaposleni na RTV Slovenija, ki ima pasivno volilno pravico, in v kateri koli interesni zastopnosti, toda le na eni hkrati. Za predstavnike zaposlenih veljajo določbe Zakona o sodelovanju sodelavcev pri upravljanju, ki se nanašajo na imuniteto (Statut RTV Slovenija, 19. člen).

Za osebe, ki so lahko imenovane oziroma izvoljene v Programski svet, velja, da naj bi s svojim ugledom, dosežki oziroma znanjem na izobraževalnem, kulturnem ali katerem koli drugemu področju družbenega življenja pripomogle h krepitvi ugleda in k dobremu delovanju javne radiotelevizije tako v Sloveniji kot v tujini. Pri imenovanju članov 17. člen ZRTVS-1 določa tudi omejitve, kdo ne more biti izvoljen oziroma imenovan za člana Programskega sveta.

Med te spadajo osebe, ki so člani organov vodenja, nadzora ali upravljanja pravnih oseb, ki poslovno sodelujejo z RTV Slovenija. Enako velja za zaposlene na Agenciji za pošto in elektronske komunikacije, člane Sveta za radiodifuzijo ter člane oziroma zaposlene v drugih telesih, ki v upravnem postopku odločajo o podelitvi frekvenc ali drugih pravicah zaposlenih v medijih oziroma medijev, in tisti posamezniki, ki sodelujejo v postopkih pri sprejemanju teh odločitev. Člani Programskega sveta prav tako ne morejo biti osebe, ki so člani organov nadzora, upravljanja ali vodenja oziroma so zaposlene pri konkurenčnih medijih, ter osebe, ki imajo v teh medijih lastniške deleže. Tudi osebe, ki so zaposlene na RTV Slovenija, ne morejo biti izvoljene oziroma imenovane v Programski svet, razen treh predstavnikov, ki jih izvolijo izmed sebe. Omejitve veljajo tudi za ožje družinske člane vodilnih in vodstvenih delavcev RTV Slovenija (ZRTVS-1, 17. člen).

V Programski svet prav tako ne morejo biti imenovane oziroma izvoljene osebe, ki so bile ob imenovanju ali v obdobju petih let pred izvolitvijo poslanci, člani državnega sveta, predsednik republike ali predsednik vlade, župani, ustavni sodniki, ministri, državni sekretarji in drugi funkcionarji v državnih organih. Ista omejitev oziroma prepoved velja tudi za člane organov političnih strank, poslance Evropskega parlamenta ali uslužbenice in funkcionarje v organih Evropske unije. In ne nazadnje za generalne direktorje, generalne sekretarje, predstojnike organov v sestavi in vladnih služb, direktorje direktoriatov in organov v sestavi, načelnike upravnih enot ter direktorji oziroma tajniki občinske uprave (ZRTVS-1, 17. člen).

Člani Programskega sveta RTV Slovenija so izvoljeni oziroma imenovani z dnem podpisa odločbe o izvolitvi ali sklepa o imenovanju oziroma z dnem imenovanja v državnem zboru. Njihov mandat traja štiri leta od dne, ko je Programski svet konstituiran v skladu z zakonom ZRTVS-1. V primeru, da član ne izpolnjuje več pogojev za izvolitev oziroma imenovanje, mu

mandat preneha. Ko generalni direktor na podlagi pisnih obvestil ugotovi, da sta v skladu z zakonom izvoljeni oziroma imenovani vsaj dve tretjini vseh članov, se konstituira Programski svet (ZRTVS-1, 18. člen in Statut RTV Slovenija, 14. in 15. člen).

Delo programskega sveta skladno s poslovníkom vodi predsednik ali namestnik, ki ju izmed svojih članov izvoli Programski svet z večino glasov vseh članov, v skladu s poslovníkom programskega sveta. V primeru, da ne pride do izvolitve predsednika ali namestnika po omenjenemu postopku, se za vršilca dolžnosti predsednika ali namestnika za dobo šest mesecev imenuje tistega člana, ki je dobil največ glasov. V primeru izenačenja pri glasovanju tudi po ponovnem glasovanju o imenovanju vršilca dolžnosti odloči žreb (Statut RTV Slovenija, 16. člen in ZRTVS-1, 19. člen).

### **Naloge in pristojnosti Programskega sveta RTV Slovenija**

Programski svet sprejema<sup>14</sup> programske standarde in programske zasnove, ki jih kot predlog poda generalni direktor. Na predlog slednjega sprejema tudi programsko-produkcijski načrt, ki mora biti usklajen s finančnimi, kadrovskimi in produkcijskimi zmožnostmi RTV Slovenija, ter programske sheme. Redno, najmanj dvakrat letno, obravnava uresničevanje produkcijskega načrta in programske zasnove ter v skladu z ugotovitvami posreduje generalnemu direktorju navodila v zvezi z odpravljanjem ugotovljenih pomanjkljivosti in sprejema ustrezne ukrepe. Obravnava ter se opredeli tudi do predlogov in pripomb gledalcev in poslušalcev programov RTV Slovenija (ZRTVS-1, 16. člen). Programski svet tudi pripravi in sprejme pravilnik o delovanju instituta varuha pravic gledalcev in poslušalcev (Statut RTV Slovenija, 13. člen). Ne sme pa pred objavo posegati v posamezne dele programa in sprejemati stališč ali odločitev, ki so povezani z objavo programa, katerega posamezni deli morajo biti skladni s programskimi standardi in z merili (Statut RTV Slovenija, 11. člen).

Med naloge Programskega sveta sodi tudi imenovanje in razrešitev generalnega direktorja RTV Slovenija, s katerim sklene pogodbo o zaposlitvi, ter predhodno soglasje k imenovanju in razrešitvi direktorja televizije in direktorja radia. Soglasje podeljuje tudi kandidatom za odgovorne urednike, ki jih predlaga generalni direktor (Statut RTV Slovenija, 12. člen). Programski svet na predlog generalnega direktorja poda soglasje tudi k Statutu javnega zavoda RTV Slovenija ter k predlogu finančnega načrta in strategiji razvoja (Statut RTV Slovenija, 12.člen in ZRTVS-1, 16. člen). Prav tako podaja mnenje k predlogom izvršilnih predpisov in

---

<sup>14</sup> V skladu z ZRTVS-1, Zakonom o medijih in mednarodnimi akti (ZRTVS-1, 16. člen).

zakonov, ki urejajo delovanje RTV Slovenija, in odloča o drugih zadevah programske narave, ki zagotavljajo izvajanje programske-produkcijskega načrta in zakona. Programski svet tudi sprejema stališča do pripomb ali predlogov, ki se nanašajo na delovanje RTV Slovenija, v primeru, da ta zadevajo programski svet. Sprejema tudi postopek, merila in pogoje javnega razpisa za odkup slovenskih avdiovizualnih del neodvisnih producentov, v skladu z določbami, ki urejajo področje uresničevanja javnega interesa za kulturo (Statut RTV Slovenija, 12. člen).

Programski svet RTV Slovenija sam sprejema svoj poslovnik, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino, in organizira svoje delo, imenuje svoje odbore skladno s tem poslovnikom in odloča o drugih zadevah, kadar to določata ZRTVS-1 ali status (ZRTVS-1, 16. člen). Med pristojnosti sodi tudi posredovanje v konfliktnih položajih med generalnim direktorjem in posameznimi deli RTV Slovenija ter v izjemnih okoliščinah, kot denimo ob naravni nesreči ali vojni, neposredno odloča o oddajanju vsebin javnega pomena ali oddajanju konkretnih informacij (Statut RTV Slovenija, 12. člen).

Glasovanje programskega sveta je v vseh zadevah javno. Z večino glasov se lahko določi tudi poimensko glasovanje, član programskega sveta pa lahko tudi zahteva, da se po zapisniku ugotovi, kako je glasoval in kakšni so bili njegovi predlogi (Statut RTV Slovenija, 18. člen in ZRTVS-1, 19. člen).

### **Analiza zakonskih pristojnosti Programskega sveta RTV Slovenija**

Programski svet RTV Slovenija, kot je razvidno že iz imena, skrbi predvsem za izvajanje programske politike in sheme po zakonu ter Statutu RTV Slovenija in tako varuje interes javnosti. V skladu z določbami predpisov, ki urejajo področje uresničevanja javnega interesa za kulturo<sup>15</sup>, sprejema tudi pogoje, merila in postopek javnega razpisa za odkup slovenskih avdiovizualnih del neodvisnih producentov (ZRTVS-1, 9. člen).

Programski svet na podlagi javnega razpisa imenuje generalnega direktorja RTV Slovenija (ZRTVS-1, 21. člen) ter tudi Programska odbora za italijanski in madžarski narodnostni program (Statut RTV Slovenija, 29. člen; ZRTVS-1, 23. člen) in Programski odbor za problematiko programskih vsebin za invalide (ZRTVS-1, 24. člen). V slednjega lahko Programski svet imenuje po dva ali več kandidatov, ki izhajajo iz istega reprezentativnega

---

<sup>15</sup> In v skladu z zakonom, ki ureja področje medijev (ZRTVS-1, 9. člen).

zdrženja zgolj v primeru, da je kandidate predlagalo manjše število združenj od skupnega števila članov, t.j. 9 (prav tam).

Med naloge Programskega sveta sodi tudi podajanje soglasij na predloge generalnega direktorja, katerega opozarja tudi na napake in pomanjkljivosti ter mu sporoča predloge in popravke. 11. člen Statuta RTV Slovenija tako recimo določa, da mora programski svet v primeru nespoštovanja načel pluralnosti, javnosti in neodvisnosti znotraj RTV Slovenija ter pri nedoslednem uresničevanju programsko-produkcijskega načrta, programskih standardov in drugih programskih obveznosti o tem pisno opozoriti generalnega direktorja. Programski svet na predlog generalnega direktorja prav tako sprejme programsko-produkcijski načrt, ki mora biti sprejet in usklajen s finančnimi, kadrovskimi in tehnološko-produkcijskimi zmogljivostmi zavoda ter s sprejetimi programskimi standardi, shemami in z zasnovami najpozneje do zadnjega dne v mesecu novembru tekočega leta (Statut RTV Slovenija, 91. člen).

V primeru nedoslednega uresničevanja programskih standardov in programsko-produkcijskega načrta ter drugih kršitev na področjih, ki zadevajo ljudi s posebnimi potrebami, je programski odbor za problematiko programskih vsebin za invalide oziroma ljudi s posebnimi potrebami dolžan o temu pisno obvestiti Programski svet RTV. Le-ta nato ukrepa v okviru svojih pristojnosti ter sodeluje in spremlja Programski odbor pri odpravljanju teh kršitev in morebitnih nadaljnjih ukrepov (Statut RTV Slovenija, 34. člen).

Programski svet sicer ne imenuje odgovornih urednikov in drugih urednikov, to je v pristojnosti generalnega direktorja (odgovorni uredniki) in direktorja Radija oziroma direktorja Televizije oziroma vodje MMC in uredništva (drugi uredniki), vendar ga omenjeni o postopku obveščajo (Statut RTV Slovenija, 63. člen). Programski odbor je prav tako obveščen o postopku razrešitve odgovornega urednika (Statut RTV Slovenija, 66. člen).

### **4.3 Nadzorni svet RTV**

Pri svojem delu nadzorni svet preverja in v obliki nadzora varuje interese gospodarnosti oziroma ekonomske učinkovitosti poslovanja. V obliki nadzora zagotavlja varčno in skrbno poslovanje RTV Slovenija ter poslovanje skladno s sprejetimi načrti. Pri svojih nalogah deluje skladno s sprejetimi standardi poslovanja (Statut RTV Slovenija, 21. člen).

#### **Člani**



Nadzorni svet sestavlja enajst članov, sestavo le-tega pa določa zakon (ZRTVS-1, 26. člen). Pet od teh imenuje državni zbor, ki mora pri imenovanju upoštevati zastopanost političnih strank v državnem zboru. Vlada imenuje štiri člane, še dva člana pa izmed sebe na neposrednih volitvah izvolijo zaposleni v javnem zavodu RTV Slovenija. Zahtevana je najmanj visokošolska izobrazba in vsaj pet let delovnih izkušenj. Predsednika in namestnika predsednika izvolijo člani izmed sebe, vsi pa nastopijo z mandatom za štiri leta.

Pri konstituiranju Nadzornega sveta se na več delih smiselno uporabljajo določbe zakona (ZRTVS-1), ki sicer urejajo področje konstituiranja Programskega sveta. Za člana Nadzornega sveta tako ne morejo biti izvoljene oziroma imenovane osebe, ki so navedene v tretjem odstavku 17. člena<sup>16</sup>, razen dveh članov, ki jih zaposleni v javnem zavodu RTV Slovenija izmed sebe izvolijo neposredno, vendar to ne more biti oseba, ki opravlja vodstvena dela in naloge v javnem zavodu RTV Slovenija. V primeru predčasnega prenehanja mandata zaradi neizpolnjevanja pogojev ali odstopa se pri nadomestitvi člana Nadzornega sveta prav tako smiselno uporabljajo določbe zakona o RTV Slovenija o nadomestitvi članov Programskega sveta (Statut RTV Slovenija, 26. člen).

Volitve predstavnikov zaposlenih v Nadzornem svetu RTV Slovenija morajo biti izvedene skladno s postopkom, ki ureja volitve za člane sveta delavcev. Skladno z zakonodajo, ki zapoveduje načelo javnosti RTV, morajo predstavniki zaposlenih zastopati interese večine zaposlenih. V primeru, da predstavnik zaposlenih tega ne izvaja, je lahko odpoklican s postopkom, ki ureja odpoklic članov sveta delavcev. Članstvo v nadzornem svetu RTV Slovenija ne glede na razlog preneha z dnem, ko nadzorni svet RTV Slovenija sprejme ugotovitveni sklep o tem<sup>17</sup>. Za predstavnike zaposlenih v nadzornem svetu veljajo določbe Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju, ki se nanašajo na imuniteto (Statut RTV Slovenija, 28. člen).

Pri svojem delu so člani nadzornega sveta upravičeni do povračil potnih in materialnih stroškov, ki so povezani z njihovim delom. Prav tako so upravičeni do sejnine, ki je za člane

---

<sup>16</sup> Osebe, ki so ob imenovanju ali v obdobju petih let pred imenovanjem bile člani političnih strank, poslanci Evropskega parlamenta ali uslužbenci oziroma funkcionarji Evropske unije, predsednik republike, predsednik vlade, poslanci, člani državnega sveta, župani, ministri, državni sekretarji in drugi funkcionarji v državnih organih, župani, generalni direktorji, generalni sekretarji, predstojniki organov v sestavi in vladnih služb, direktorji direktoriatov in organov v sestavi, načelniki upravnih enot ter direktorji oziroma tajniki občinske uprave (ZRTVS-1, 17. člen).

<sup>17</sup> Isti princip se nanaša tudi na predstavnike zaposlenih v Programskem svetu RTV Slovenija (Statut RTV Slovenija, 28. člen).

nadzornega sveta enaka sejnini članov programskega sveta in jo določa nadzorni svet na predlog generalnega direktorja in skladno s predpisi (Statut RTV Slovenija, 22. člen).

### **Naloge in pristojnosti Nadzornega sveta RTV Slovenija**

Delovanje Nadzornega sveta RTV Slovenija opredeljujeta Zakon o RTV Slovenija (27. člen) in, še bolj podrobno, Statut RTV Slovenija.

Na podlagi predhodnega soglasja programskega sveta sprejme nadzorni svet Statut RTV Slovenija. Prav tako sprejme letno poročilo javnega zavoda in finančni načrt ter odloča o uporabi morebitnega presežka prihodkov nad odhodki. V rokah nadzornega sveta RTV Slovenija je tudi določanje načina prijavljanja in začasnega ali trajnega objavljanja sprejemnikov ter določanje cen storitev, ki ne sodijo v okvir delovanja javne službe. Odloča tudi o tarifah in drugih pogojih za oddajanje programov drugih izdajateljev, način plačevanja prispevkov za sprejemnike ter merila za delni odpis, odlog in obročno plačilo skladno z zakonom (Statut RTV Slovenija, 22. člen in ZRTVS-1, 27. člen).

Nadzorni svet nadzira poslovanje RTV Slovenija, pri čemer se osredotoča predvsem na zakonitost poslovanja, ter tudi vodenje poslovnih knjig in periodične obračune. Zaradi tega ima pravico do vpogleda v vso dokumentacijo javnega zavoda in tudi v dokumentacijo delovanja Oddajnikov in zvez. Na zahtevo nadzornega sveta mu mora generalni direktor predložiti vse informacije in omogočiti vpogled v dokumentacijo RTV Slovenija. Posamezne dogodke in primere lahko nadzorni svet RTV Slovenija tudi raziskuje, če se pojavi potreba, pa lahko najame ustrezne strokovnjake za določene zahtevnejše zadeve. Nadzoruje tudi tehnični in gospodarski razvoj RTV Slovenija ter po predhodnem mnenju programskega sveta sprejema strategijo razvoja. Nadzorni svet tudi določa sistem financiranja in v primeru, da ugotovi neustreznosti pri finančnem poslovanju, na te opozori in predlaga ukrepe za izboljšave. V skladu z ustreznim zakonom in na predlog generalnega direktorja tudi potrjuje plačni sistem in premije dodatnega pokojninskega zavarovanja. Nadzorni svet odloča tudi o drugih vprašanjih, določenih s Statutom in z zakonom, ter sprejema svoj poslovnik, organizira svoje delo in skladno z njim imenuje svoje odbore (Statut RTV Slovenija, 22. člen in ZRTVS-1, 27. člen).

Predsednik - oziroma v njegovi odstotnosti namestnik - sklicuje seje nadzornega sveta, te pa lahko zahteva tudi generalni direktor. Prav tako je treba sklicati nadzorni svet na zahtevo najmanj štirih članov, če so navedeni razlogi za sklic. Odločanje nadzornega sveta je veljavno, če je na seji prisotna večina njegovih članov. Dvotretjinska večina glasov vseh članov je

potrebna za sprejetje odločitev, povezanih s statutom in poslovníkom nadzornega sveta, za sprejetje preostalih odločitev pa je potrebna večina glasov vseh članov. Upravičeno odsoten član nadzornega sveta lahko o zadevah glasuje tudi pisno, po pošti. Na seje nadzornega sveta je povabljen tudi predstavnik sveta delavcev RTV Slovenija, ki ima na sejah tudi pravico predstaviti mnenje sveta delavcev o obravnavanih gradivih. Na zahtevo nadzornega sveta morajo biti na sejah prisotni tudi generalni direktor in direktorja Televizije in Radia oziroma morajo svojo odsotnost pisno opravičiti. Prisotnost je zahtevana tudi od tistih vodilnih in vodstvenih delavcev, ki lahko ob določeni problematiki posredujejo nujne nasvete ali informacije (Statut RTV Slovenija 22. člen). Nadzorni svet mora na seje povabiti tudi predstavnike Agencije za pošto in elektronske komunikacije ter vodjo organizacijske enote Oddajniki in zveze, kadar obravnava vprašanja telekomunikacijskih storitev, predvsem, ko odloča o tarifah in drugih pogojih za oddajanje programov drugih izdajateljev (ZRTVS-1, 27. člen).

Seje niso javne, informacije pa lahko posreduje le predsednik nadzornega sveta, predsedujoči ali pa član nadzornega sveta s pooblastilom predsednika nadzornega sveta. O svojih ugotovitvah mora nadzorni svet pisno obveščati programski svet in programska odbora radiotelevizijskih programov za madžarsko oziroma italijansko narodno skupnost, državni zbor in ministra, odgovornega za medije. V primeru ugotovljenih nepravilnosti zahteva nadzorni svet od generalnega direktorja, da jih odpravi, prav tako pa ima dolžnost in pravico, da pristojnim organom ob morebitnih ugotovljenih nepravilnostih predlaga ukrepe v okviru njihove pristojnosti.

## **4.4 Generalni direktor**

Generalni direktor organizira in vodi RTV Slovenija ter združuje programsko in poslovno funkcijo vodenja RTV Slovenija, saj je odgovoren za poslovno in programsko vodenje zavoda. Pri svojem delu mora upoštevati temeljna načela, ki veljajo tudi za programski svet, in sicer načelo neodvisnosti, načelo pluralnosti in načelo javnosti<sup>18</sup>. Dolžan je zagotoviti, da skladno s temi načeli poteka delo na vseh preostalih, njemu podrejenih ravneh vodenja RTV Slovenija. V primeru, da ugotovi, da prihaja do neuresničevanja programskih standardov ali programsko-produkcijskega načrta oziroma drugih obveznosti, mora ukrepati v smeri odpravljanja kršitev

---

<sup>18</sup> Za podroben opis glej stran 37.

predpisov ter da se opravijo ustrezni postopni sankcioniranja v skladu s Statutom, z zakonom in drugimi predpisi. Tako mora ravnati tudi v primeru, če presodi, da delo katerega od vodstvenih ali vodilnih delavcev ali njim podrejenim delavcev prav tako ne poteka skladno z omenjenimi načeli (Statut RTV Slovenija, 42. člen).

Mandat generalnega direktorja, ki ga izbira in imenuje programski svet na podlagi javnega razpisa, traja štiri leta. Kandidat za generalnega direktorja mora poleg pogojev, ki jih določa zakon, izpolnjevati še vrsto drugih pogojev, ki jih v 44. členu določa Statut RTV Slovenija. Med te pogoje sodijo državljanstvo Republike Slovenije, univerzitetna izobrazba, obvladati mora slovenski jezik in aktivno obvladati najmanj en svetovni jezik. Za položaj generalnega direktorja RTV Slovenija je zahtevanih tudi najmanj deset let delovnih izkušenj in poznavanje problematike RTV dejavnosti. Kandidat mora biti usposobljen za vodenje in organiziranje večjih organizacijskih sistemov, pri čemer mora že imeti tudi izkušnje. Ne sme pa imeti trajnih pogodbenih stikov, ki so poslovno povezane z RTV Slovenija, ali lastniških deležev. Prav tako kandidat za generalnega direktorja ne sme biti funkcionar katere izmed političnih strank ali poslanec državnega zbora.

Statut RTV Slovenija določa tudi postopke izbire in imenovanja, ponovitve razpisa, prenehanja funkcije pred potekom mandata in razrešitve generalnega direktorja.

Programski svet glasuje za izbiro in imenovanje generalnega direktorja tako, da ima vsak član sveta pravico glasovati za enega kandidata. Na glasovanju, ki je javno, je izvoljen tisti kandidat, ki dobi večino glasov vseh članov programskega sveta. V primeru, da v prvem krogu glasovanja ni izvoljen noben kandidat, se v drugem krogu glasuje in izbira med tistimi tremi kandidati, ki so v prvem krogu dobili največ glasov. Pri ponovnem neuspešnem glasovanju se v tretjem krogu izbira med tistima kandidatoma, ki sta v drugem krogu dobila največ glasov. Če tudi v tretjem krogu noben izmed kandidatov ne dobi večine glasov vseh članov programskega sveta, se v četrtem krogu glasuje zgolj o kandidatu, ki je v tretjem dobil največ glasov. V primeru, da tudi po zaključenih štirih krogih glasovanja še vedno noben izmed kandidatov ne dobi dovolj glasov, ima programski svet možnost, da glasovanje ponovi čez 14 dni s kandidatoma, ki sta dobila največ glasov. Oba kandidata imata pred vnovičnim glasovanjem na seji možnost predstavitve njunih konceptov in če tudi ponovno glasovanje ni uspešno, se razpis ponovi<sup>19</sup> (Statut RTV Slovenija, 45. člen). Programski svet RTV Slovenija za obdobje do imenovanja

---

<sup>19</sup> Razpis za delovno mesto generalnega direktorja se ponovi tudi v primeru, če se na njega ne prijavi nihče (Statut RTV Slovenija, 46. člen).

generalnega direktorja imenuje vršilca dolžnosti generalnega direktorja, vendar za največ eno leto (Statut RTV Slovenija, 47. člen).

Statut RTV Slovenija v 48. členu navaja razloge za prenehanje funkcije še pred potekom mandata. Generalni direktor lahko razrešitev zahteva tudi sam, s pisno odstopno izjavo, vendar mora v tem primeru opravljati funkcijo še toliko časa, kolikor določi programski svet, vendar največ šest mesecev. Še pred potekom mandata mu funkcija preneha tudi, če je za to podan razlog nesposobnosti po predpisih o delovnih razmerjih ali pri svojem delu ne ravna po Statutu in zakonu. Neuresničevanje sklepov nadzornega in programskega sveta RTV Slovenija ali delovanje v nasprotju z njimi je prav tako lahko razlog za prenehanje funkcije še pred potekom mandata. Funkcija generalnega direktorja lahko preneha tudi v primeru, da obstaja kateri izmed razlogov, zaradi katerih je po predpisih o delovnih razmerjih možno odpovedati pogodbo o zaposlitvi. Ne nazadnje pa generalnemu direktorju preneha funkcija še pred potekom mandata v primeru, da s svojim nepravilnim ali nevestnim delom povzroči RTV Slovenija večjo škodo, malomarno opravlja svoje naloge tako, da bi lahko nastale ali celo nastanejo hujše motnje pri opravljanju dejavnosti RTV Slovenija.

Programski svet mora generalnega direktorja RTV Slovenija v primeru razrešitve proti njegovi volji še pred sprejetjem sklepa o razrešitvi seznaniti z razlogi za razrešitev in mu omogočiti možnost zagovora. Programski svet RTV Slovenija začne postopek za razrešitev, če ni podanega predloga generalnega direktorja, na pobudo nadzornega sveta ali najmanj tretjine članov programskega sveta. Generalni direktor ima možnost proti sklepu o razrešitvi zahtevati sodno varstvo pred pristojnim sodiščem (Statut RTV Slovenija, 49. člen).

### **Pooblastila in naloge generalnega direktorja**

Področje pooblastil, obveznosti, pravic in odgovornosti generalnega direktorja ureja predvsem Statut RTV Slovenija ter ZRTVS-1 in drugi splošni akti zavoda. Med naloge generalnega direktorja, ki deluje kot predstavnik in zastopnik RTV Slovenija, se prišteva predvsem vodenje strokovnega in programskega dela ter skrb za organiziranje, vodenje in poslovanje. Odgovoren je za pravočasno pripravo konkretnih in splošnih aktov, za zakonitost dela javnega zavoda ter za pravočasno pripravo letnega in finančnega poročila. Slednja sicer sprejme nadzorni svet, ki mu mora generalni direktor posredovati vse zahtevane dodatne informacije. Predlog finančnega načrta posreduje v mnenje tudi programskemu svetu, kateremu posreduje v sprejetje oziroma

soglasje tudi programske sheme, Statut javnega zavoda RTV Slovenija ter programsko-produkcijski načrt. Slednjega v nadzornem svetu uskladijo s finančnimi zmožnostmi javnega zavoda RTV Slovenija. Generalni direktor programskemu svetu posreduje v sprejetje tudi programske zasnove in standarde, ki morajo biti skladni z zakoni, ki urejajo področje množičnih občil, mednarodnimi akti in Zakonom o RTV Slovenija. Skladno s statutom usklajuje in odloča o morebitnih sporih med njimi, delo direktorjev Televizije in Radia ter drugih vodstvenih in vodilnih delavcev (Statut RTV Slovenija, 43. člen in ZRTVS-1, 22. člen).

Generalni direktor sprejema tudi odločitve o delovnih razmerjih in sklepa pogodbe o zaposlitvi, skladno z njegovimi internimi pravili lahko za določene ravni sicer tudi prenese pooblastila na drugo osebo. S predhodnim soglasjem programskega sveta imenuje direktorja Televizije in direktorja Radia, v soglasju z ustreznim programskim odborom pa tudi pomočnike generalnega direktorja za programa narodnosti. Razrešuje in imenuje tako odgovorne urednike programov v skladu z Zakonom o RTV Slovenija kot tudi vodje služb in vodstvene delavce, določene s sistematizacijskim aktom. S predstavniki reprezentativnih sindikatov v javnem zavodu vodi socialni dialog in sklepa posebno kolektivno pogodbo javnega zavoda RTV Slovenija. Generalni direktor je na strani delodajalcev eden od podpisnikov kolektivne pogodbe za poklicne novinarje. Pogodbe in dogovore z reprezentativnimi sindikati RTV Slovenija sklepa skladno z določili zakonov, ki urejajo področja kolektivnega dogovarjanja ter tudi druga pravna in socialnoekonomska vprašanja, ki se tičejo zaposlenih na RTV Slovenija (Statut RTV Slovenija, 43. člen in ZRTVS-1, 22. člen).

## **4.5 Odgovorni uredniki**

Odgovorne urednike, ki sodijo med vodstvene delavce RTV Slovenija, na podlagi javnega razpisa in na predlog direktorjev Televizije oziroma radia imenuje in razrešuje generalni direktor. Če predlagani kandidat za odgovornega urednika ni dobil pozitivnega mnenja večine programskih delavcev v uredništvih, imajo ti možnost predlagati generalnemu direktorju v imenovanje kandidata, ki je dobil njihovo pozitivno mnenje in o tem tudi obvestijo programski svet. V tem primeru mora programski svet najpozneje 15 dni po prejemu obvestila razpravljati in odločiti komu bo podelil soglasje - enemu, obema ali nobenemu izmed predlaganih kandidatov. Po podeljenem soglasju s strani programskega sveta lahko generalni direktor izmed danih možnosti izbere oziroma potrdi odgovornega urednika, katerega mandat traja štiri leta.

Odgovorni urednik po pridobljenem mnenju direktorjev Televizije oziroma Radia oziroma vodje MMC in uredništva imenuje in razrešuje druge urednike (Statut RTV Slovenija, 63. člen).

Na predlog pomočnika generalnega direktorja za Televizijo in Radio za avtohtono narodno skupnost, ki izvede javni razpis, generalni direktor imenuje in razrešuje odgovorne urednike televizijskih in radijskih programov za avtohtono narodno skupnost, katerih mandat prav tako traja štiri leta. Po pridobitvi tako mnenja pomočnika generalnega direktorja televizijskega in radijskega programa za avtohtono narodno skupnost kot tudi mnenja uredništva lahko odgovorni urednik imenuje druge urednike. V primeru, da kandidat za odgovornega urednika, ki ga predlaga pomočnik generalnega direktorja televizije in radia, ni pridobil pozitivnega mnenja večine programskih delavcev v uredništvih, velja isti postopek kot pri preostalih odgovornih urednikih (Statut RTV Slovenija, 63. člen).

Statut RTV Slovenija v 64. členu določa pogoje za imenovanje, in sicer mora biti kandidat za odgovornega urednika državljan Republike Slovenije, imeti mora univerzitetno izobrazbo, znati slovenski jezik in aktivno vsaj en svetovni jezik<sup>20</sup>. Imeti mora najmanj pet let delovnih izkušenj z referencami o uspešnosti v kulturno-umetniški dejavnosti oziroma dejavnosti v množičnih občilih. Izkazati mora vodstvene in organizacijske sposobnosti ter poznavanje problematike RTV dejavnosti. Kandidat za odgovornega urednika ne sme imeti trajnih pogodbenih stikov s pravnimi osebami, ki poslovno sodelujejo z RTV Slovenija, ali lastniških deležev. Prav tako ne sme biti funkcionar katere izmed političnih strank ali poslanec državnega zbora.

V primeru, da odgovorni urednik s pisno odstopno izjavo sam zahteva razrešitev, mora opravljati funkcijo še toliko časa, kolikor določi generalni direktor, toda največ tri mesece. Odgovornemu uredniku lahko preneha funkcija pred potekom mandata, če je podan razlog nesposobnosti po predpisih o delovnih razmerjih ali pa kateri izmed razlogov, na podlagi katerih je mogoče po predpisih o delovnih razmerjih odpovedati pogodbo o zaposlitvi. Funkcija mu preneha tudi iz razloga nevestnega ali nepravilnega dela, s katerim povzroči RTV Slovenija večjo škodo, ter iz razloga zanemarjanja ali malomarnega opravljanja svojih nalog tako, da (lahko) nastanejo hujše motnje pri opravljanju dejavnosti zavoda. Ravnanje v nasprotju z zakonom in s Statutom RTV Slovenija, neuresničevanje nalog po določilu direktorja Televizije ali Radia, neuresničevanje sklepov po določilu pomočnika generalnega direktorja za Radio in Televizijo za avtohtono narodno skupnost oziroma direktorja Televizije ali Radia, nadzornega

---

<sup>20</sup> Za narodnostne programe je zahtevano tudi aktivno znanje madžarščine oziroma italijanščine (Statut RTV Slovenija, 64. člen).

sveta RTV, programskega sveta RTV oziroma programskega odbora za madžarski ali italijanski narodnostni program (Statut RTV Slovenija, 65. člen).

Generalni direktor RTV Slovenija prične s postopkom o razrešitvi odgovornega urednika. Ob odločanju o razrešitvi proti njegovi volji mora generalni direktor pred sprejetjem sklepa o razrešitvi o razlogih seznaniti nadrejenega direktorja Televizije, direktorja Radia oziroma pomočnika generalnega direktorja za Radio in Televizijo za avtohtono narodno skupnost oziroma vodjo MMC. O razlogih za razrešitev odgovornega urednika pred potekom mandata mora obvestiti tudi programski svet oziroma ustrezen programski odbor. Odgovorni urednik mora imeti možnosti zagovora, prav tako pa ima pravico zahtevati sodno varstvo pred pristojnim sodiščem (Statut RTV Slovenija, 66. člen).

## **5 TEŽAVE IN POMISLEKI GLEDE AVTONOMIJE RTV SLOVENIJA**

Področje delovanja javnega zavoda RTV Slovenija je do leta 2005 urejal zakon, sprejet leta 1994. Novi zakon je prinesel številne spremembe na področju upravljanja RTV Slovenija in sprožil polemike o vplivu države oziroma aktualnih političnih akterjev na upravljanje in delovanje zavoda.

Novi zakon je prinesel spremembe na področju upravljanja in razmejitev moči. Po starem zakonu je Svet RTV imenoval generalnega direktorja (s soglasjem državnega zbora), direktorja Radia in Televizije (na podlagi mnenja generalnega direktorja) ter odgovorne urednike (z mnenjem uredništva). Svet RTV je zamenjal Programski svet RTV, ki imenuje generalnega direktorja. Generalni direktor potrdi Programski svet ter imenuje tako direktorja Radia in Televizije kot tudi odgovorne urednike (z mnenji uredništva). Novi zakon je prinesel spremembe tudi pri sestavi Programskega sveta, ki je zamenjal Svet RTV. Slednjega je sestavljalo 25 članov, Programski svet pa sestavlja 29 članov. Pri obeh je pet članov imenoval državni zbor, ki mora pri tem upoštevati zastopanost političnih strank; po enega predstavnika imata madžarska in italijanska skupnost ter tri člane zaposleni na RTV. Število članov civilne družbe se je povišalo za enega, s 15 na 16, ki jih po novem zakonu imenuje državni zbor na predlog gledalcev in civilne družbe. Dodatni trije člani so iz vrst verskih skupnosti (dva) in član Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Novi zakon je prinesel tudi spremembe na področju nadzora, kjer je Nadzorni odbor s sedmimi člani zamenjal Nadzorni svet, ki ima 11 članov. Nadzorni odbor je sestavljalo sedem članov, od tega sta bila dva iz vrst zaposlenih, pet pa so jih na predlog vlade izvolili v parlamentu. Nadzorni svet ima sedaj 11 članov, prav tako jih je



5 izvoljenih na predlog strank in dva iz vrst zaposlenih, dodatni štirje člani pa so imenovani s strani vlade (RTVSLO 2005a; ZRTVS-1 16. člen, 24. člen).

Sedanji zakon (ZRTVS-1), ki ureja področje RTV Slovenija, je bil v preteklosti oziroma pred sprejetjem podvržen številnim (žolčnim) razpravam.

Zbor za republiko je podal mnenje, da bo novi zakon izpolnjeval temeljne pogoje za organizacijsko in vsebinsko reformo medijske institucije nacionalnega pomena ter omogočil avtonomijo in uredniško neodvisnost v javnem zavodu. Peter Jambreč, predsedujoči predsedstvu Zbora, je še pripomnil, da “gre za slovenski in ne partijski RTV” (RTVSLO 2005d). V tem stilu so sledili tudi očitki poslanske skupine SDS, ki je politiko opozicije označila za nezrelo, “saj potrebuje nasvete Bruslja, kot je nekoč potrebovala beograjske” in se zateka le še k tujim referencam in strokovnim mnenjem, ker v Sloveniji nimajo več nobenih argumentov (RTVSLO 2005b). Nasprotniki zakona so namreč za mnenje zaprosili Svet Evrope, ki je k predlogu zakona podal nekaj pomislekov in opozoril.

Nasprotniki novega zakona o RTV Slovenija so podpornikom očitali celo, da pri predstavljanju predloga novega zakona uporabljajo argumentacijske zmote in prevare (RTVSLO 2005c). Sprejetje zdajšnjega zakona o RTV Slovenija naj bi po mnenju Liberalne akademije postavilo pod vprašaj možnost obstoja javne televizije. Akademik Jože Pirjevec je bil mnenja, da bo posledica sprejetja tega zakona poplavitvev javne kulture in premik politične kulture nazaj v patriarhalno, ruralno ureditev, medtem ko je Majda Širca, poslanka LDS, kot težavo izpostavila, da bi ta zakon politiki lahko omogočal nadzor edinega javnega medija v Sloveniji (Liberalna akademija 2005).

Zavrnitev zakona o RTV Slovenija bi po mnenju poslancev LDS pomenila možnost odprtja diskusije za sprejetje bolj ustreznega zakona, pri pripravi katerega bi lahko uporabili tudi ekspertizo sektorja za medije Sveta Evrope (RTVSLO 2005č, 22. september). Omenjena ekspertiza je bila s strani Branka Grimsa, poslanca SDS, med drugim označena kot “pravno nekorektna in nepravilna ter politološko zgrešena” (Delo 2005).

Mnenja o novem zakonu so bila torej v večini izredno polarizirana, javna razprava pa je, kot lahko vidimo, večkrat presegla meje dobrega okusa in ni prispevala h konstruktivni razpravi in izboljšavam. Opozicija je uveljavitvi zakona močno nasprotovala, prav tako so bili proti zakonu opredeljeni tudi številni akademiki in predstavniki javne sfere. Uveljavitev novega zakona o

javnem zavodu RTV Slovenija je tako postala predmet referendumskega vprašanja<sup>21</sup>. Tudi tesen rezultat v prid novemu zakonu kaže na razdvojenost glede optimalne in ustrezne ureditve tega področja.

V nadaljevanju bom predstavila nekaj vsebinskih kritik ZRTVS-1 s področja upravljanja oziroma vpliva države kot ustanoviteljice na upravljanje, ne pa tudi novinarske avtonomije, saj to ni predmet te magistrske naloge.

Analiza predlaganega zakona ZRTVS-1 Sveta Evrope, ki je pri predlagateljih zakona naletela na številne kritike, se je osredotočila predvsem na imenovanje v Nadzorni svet in Programski svet ter tudi na financiranje RTV Slovenija. V analizi tako opozarjajo na potencialno nevarnost kršitve uredniške neodvisnosti v primerih, ko Programski svet v konkretnih primerih s podajanjem navodil posega v neodvisno delovanje generalnega direktorja. Odgovornost za uredniško dejavnost in vodenje RTV Slovenija mora biti v celoti v rokah generalnega direktorja. Analiza kritizira tudi pristojnost Programskega sveta pri sprejemanju Statuta RTV Slovenija ali imenovanju oz. razrešitvi direktorjev RTV Slovenija, saj naj Programski svet ne bi smel imeti pristojnosti za podajanje soglasja. Kritizira tudi način imenovanja članov Programskega sveta in Nadzornega sveta, saj pri obeh večino članov imenuje parlament oz. vlada, posredno pa tako vpliva tudi na imenovanje generalnega direktorja, ki ga Programski svet imenuje. Tak način namreč ne zagotavlja neodvisnosti RTV Slovenija od vpliva in vmešavanja politike, zaradi česar analiza predlaga zmanjšanje števila članov Programskega sveta, imenovanih s strani države, v primeru Nadzornega sveta pa svetuje celo, da naj država ne imenuje nobenega člana. Pri zagotavljanju neodvisnosti javnega servisa RTV igra pomembno vlogo tudi zagotavljanje finančne sposobnosti in zaščita pred vmešavanjem politike v postopek financiranja. Za zagotavljanje finančne varnosti RTV Slovenija in lažjega načrtovanja delovanja in upravljanja javnega zavoda analiza tako priporoča, da se mehanizem financiranja določa vsakih nekaj let, s čimer se zagotovi določeno stopnjo avtonomije javnega zavoda RTV Slovenija (Gramstad in Salomon 2006, 141–143).

Karol Jakubowicz, predsednik vodilnega odbora za medije pri Svetu Evrope, je k predlogu zakona ZRTVS-1 podal kritike in predloge sprememb na področju financiranja, institucionalne

---

<sup>21</sup> Referendum o novem zakonu RTV Slovenija je bil razpisan na 25. septembra 2005, kjer je za novi zakon glasovalo 50,30% udeležencev, proti pa je glasovalo 48,92% udeležencev referenduma. Udeležba na referendumu je bila sicer 30,7%, skupno je glasovalo 504.925 volilcev od tega je za zakon je glasovalo 253.931 volilcev, proti pa 246.960 volilcev. Neveljavne glasovnice, teh je bilo 3.960, so po veljavni referendumski zakonodaji prištele h glasovom proti (RTVSLO 2005e).

avtonomije in uredniške neodvisnosti ter nadzora in upravljanja RTV Slovenija. Novi zakon naj ne bi omogočal institucionalne avtonomije ali uredniške neodvisnosti, zaradi česar je vprašljiva tudi novinarska neodvisnost. Težava izhaja iz statusa javnega zavoda, saj delovanje RTV Slovenija posledično urejajo tudi zunanje institucije in zakoni, ki ne regulirajo zgolj medijske sfere, temveč javne zavode in osebe javnega prava. Kot potencialno težavo se izpostavlja posredni vpliv ustanovitelja na upravljanje RTV Slovenija skozi financiranje, saj bi država v primeru nestrinjanja z vodenjem lahko zmanjšala delež financiranja oziroma ga ne bi ustrezno zvišala, s čimer bi negativno vplivala na delovanje javnega zavoda. Posebna pozornost pa je namenjena upravljanju in vodenju RTV Slovenija, predvsem sestavi in načinu imenovanja članov Programskega sveta in Nadzornega sveta RTV Slovenija. Po mnenju Jakubowicza je bil način imenovanja članov Sveta RTV Slovenija po ZRTVS bolj ustrezen. Imenovanje članov v Programski svet RTV Slovenija po ZRTVS-1 naj bi bilo problematično z vidika transparentnosti. Seznam predlaganih kandidatov za mesta v Programskem svetu bi moral biti javno razkrit takoj po preteku roka za prijave, prav tako pa bi moral biti podvržen javni razpravi o ustreznosti kandidatov. Šele po preteku določenega obdobja bi člani lahko bili tudi imenovani, če bi bila ugotovljena ustreznost njihove kandidature. Način imenovanja članov Programskega sveta predstavlja potencialno nevarnost za prevelik vpliv aktualne politične koalicije na upravljanje RTV Slovenija, saj državni zbor imenuje oziroma potrdi kar 21 članov (od 29). Posledično bi lahko država oziroma vladajoče politične stranke imele vpliv tudi na delovanje generalnega direktorja ter direktorjev Radia in Televizije oziroma na vse pomembne organe in funkcije zavoda. V izogib temu Jakubowicz predlaga, da bi bila potrebna velika večina oziroma  $\frac{2}{3}$  glasov državnega sveta za potrditev imenovanja članov Programskega sveta (Jakubowicz 2005, 190–198).

Jakubowicz kritizira tudi sestavo članov nadzornega odbora, ki je prav tako večinoma v rokah ustanoviteljice, saj ta imenuje kar 9<sup>22</sup> od skupnih 11 članov, kar bi v praksi lahko hitro pomenilo, da bo nadzor potekal v smeri služenja političnim ciljem oziroma deloval kot instrument političnega pritiska na delovanje RTV Slovenija. Podobno kot pri Programskem svetu RTV Slovenija naj bi člane Nadzornega sveta, ki jih predlaga državni zbor, potrdila velika večina, torej  $\frac{2}{3}$  poslancev. Princip imenovanja na podlagi  $\frac{2}{3}$  vseh glasov Jakubowicz priporoča tudi pri izvolitvi generalnega direktorja, saj naj bi v nasprotnem primeru obstajala nevarnost, da je nenehno podvržen negotovosti glede potencialne razrešitve, kar bi lahko pripeljalo do tega, da bi bil pri svojem delovanju osredotočen predvsem na zadovoljevanje želja Programskega sveta

---

<sup>22</sup> Od tega jih 5 imenuje državni zbor, vlada pa imenuje 4 člane. (ZRTVS-1, 26. člen)

in ne toliko na izpolnjevanje ciljev javnega servisa. Razdelitve nalog med organi upravljanja so po mnenju Jakubowicza prav tako potrebne spremembe, čeprav načeloma pohvali razmejitev dolžnosti in obveznosti med njimi. Med drugim naj bi bilo sprejetje Statuta RTV Slovenija v domeni Programskega sveta, ki bi se o tem posvetoval z Nadzornim svetom. Programski svet naj pri odločitvah ne bi čakal na predloge Generalnega direktorja, temveč bi lahko deloval tudi samostojno. Tako bi lahko ob ugotovljenih nepravilnostih pri izpolnjevanju programskega načrta Programski svet naročil generalnemu direktorju odpravo le-teh. Pri uveljavljanju in sprejemanju programskega načrta bi Programski svet moral bolj upoštevati mnenja in predloge javnosti, tj. gledalcev in poslušalcev RTV Slovenija, ter jih upoštevati pri implementaciji programskega načrta. Jakubowicz predlaga tudi zmanjšanje pristojnosti Nadzornega sveta RTV Slovenija, ki ne bi smel imeti v rokah določitve cene storitev, ki niso predmet javne službe, saj bi morala biti ta cena usklajena in fleksibilna glede na dogajanje na trgu. Prav tako izpostavlja, da bi dolžnost Nadzornega sveta moral biti samo nadzor nad poslovanjem, ne pa tudi nad programskimi odločitvami, saj pride v tem primeru do podvajanja nadzora nad programom, ki je tako ali tako že pod nadzorom Programskega sveta (Jakubowicz 2005, 198–201).

Pravo Evropske unije Slovenije sicer ne zavezuje neposredno k sledenju koncepta javnega servisa, kot ga državam članicam priporočajo mednarodne evropske institucije. Države članice so pri določanju vloge in organiziranju javnega servisa povsem svobodne, vendar ta odgovornost s seboj prinaša tudi posebno odgovornost. Država se z neposrednim ali s posrednim nadzorom nad programskimi vsebinami izpostavlja kritikam zaradi političnega nadzora vlade ali vladajoče stranke nad delovanjem javnega servisa RTV (Zatler 2005, 23).

Ena najpomembnejših značilnosti oziroma ciljev javnega servisa RTV je torej njegova neodvisnost od potencialnih političnih pritiskov ter odgovornost do opravljanja svojega poslanstva kot javne službe. Slednje so stvar javnega prava in v domeni države, ki regulira njihovo izvajanje ter skrbi za njegovo financiranje, tako da je vpletenost države v upravljanje oziroma nadzor pričakovana. Tako tudi ni presenetljivo, da je iskanje ravnotežja med enim in drugim, torej med neodvisnostjo od političnih pritiskov na eni strani ter nadzorom države nad upravljanjem javnega zavoda in javne službe na drugi strani, precej kompleksna zadeva. Pri RTV Slovenija kot javnemu zavodu, ki opravlja javno službo, igra pomembno vlogo tudi nadzor javnosti, ki naj bi bil zagotovljen z vključitvijo predstavnikov iz vrst javnosti. Ravno ta vključenost predstavnikov javnosti pri upravljanju RTV Slovenija je večkrat izpostavljena kot vprašljiva, saj ima končno odločitev pri imenovanju 16 članov, predlaganih s strani javnosti, v rokah država.

Tudi danes, dvanajst let po sprejetju ZRTVS-1, so mnenja o ustreznosti tega zakona oziroma stopnje vključenosti države v upravljanje in nadzor nad RTV Slovenija precej deljena – tudi med zaposlenimi. Pomočnik generalnega direktorja za radio in televizijo za italijansko narodno skupnost, Antonio Rocco<sup>23</sup>, je recimo mnenja, da ZRTVS-1 zagotavlja RTV Slovenija visoko stopnjo avtonomnosti v razmerju do države in politike nasploh. Načina sestave Programskega sveta in Nadzornega sveta, ki ju nasprotniki zakona tako kritizirajo, sta po njegovem mnenju transparentna in kot taka predstavljata dobro podlago za avtonomno delo in upravljanje RTV Slovenija. K večji avtonomnosti pri vodenju zavoda in programski svobodi po njegovem mnenju pripomorejo tudi javni razpisi za imenovanje generalnega direktorja, direktorjev Televizije in Radia ter odgovornih urednikov. Na drugi strani pa Irena Ostrouška, namestnica predsednika Nadzornega sveta, postavlja pod vprašaj ustrezno in učinkovito določene pristojnosti Programskega sveta in Nadzornega sveta. Dodaja še, da je »jasno, da s tem ko Programski svet, v katerega določen član imenuje *politični* del zakonodajnega telesa, pomeni tudi vplivanje na program, kar je seveda do neke mere logično glede na to, da gre za javno radiotelevizijo.«

Na papirju se zdi način imenovanja članov Nadzornega sveta in Programskega sveta sicer resda transparenten in nesporen, vendar zgolj pod predpostavko, da aktualna politična srenja tega ne izkorišča za potrjevanje oziroma imenovanje članov po političnih simpatijah, kar pa je praktično nemogoče zagotoviti. Ne gre pa pozabiti, da država ne imenuje samo večine članov v Nadzornem svetu, temveč tudi v Programskem svetu. Glede na naloge, ki jih opravljata, in na njuno medsebojno povezavo oziroma vpliv, se pojavlja tudi vprašanje, v kolikšni meri lahko Nadzorni svet vpliva na delovanje Programskega sveta. Čeprav naj bi Nadzorni svet igral vlogo nadzornika in zgolj spremljal pravilno izvajanje nalog in podobno, se pojavlja vprašanje, ali lahko Nadzorni svet tudi posredno vpliva na delovanje Programskega sveta. Najbolj očiten je seveda finančni vidik, saj Nadzorni svet potrjuje finančni načrt zavoda, s čimer lahko posredno vpliva tudi na izvajanje programskega načrta RTV Slovenija, kot ga je zastavil Programski svet. Antonio Rocco pa kot potencialno težavo pri avtonomiji zavoda RTV Slovenija do države izpostavlja RTV prispevek, saj lahko ta v rokah države postane močno populistično orožje politike. V izogib temu bi po njegovem mnenju morali vzpostaviti močnejše mehanizme (javne) kontrole porabe javnih sredstev. Zaradi načina financiranja je Rocco mnenja, da RTV Slovenija ne potrebuje *absolutne* avtonomije oziroma »ne sme pozabiti, da je v službi javnosti, nikakor

---

<sup>23</sup>Glede položaja, ki ga ima kot pomočnik generalnega direktorja za radio in televizijo za italijansko narodno skupnost meni, da bi za večjo avtonomijo potreboval več pooblastil na področju organizacijskega, kadrovskega in finančnega vodenja narodnostnih programov.

pa ne v službi dnevne politike«. Način financiranja je izpostavila tudi Irena Ostrouška, in sicer je mnenja, da je trenutni način financiranja v obliki obveznega prispevka bolj primeren, saj bi financiranje iz proračuna lahko pomenilo večji poseg v avtonomijo z določenim pogojevanjem programa ali obveznosti. Kljub temu pa, dodaja, je RTV Slovenija zaradi prispevka kot javnega vira prihodka dolžna izvajati program, zadovoljiti javni interes in nenazadnje ravnati kot neke vrste proračunski uporabnik.

RTV Slovenija kot javni zavod bi torej morala biti v službi javnega interesa in izpolnjevati njegove cilje, ne pa slediti ekonomskim ali političnim interesom. Vendar glede na to, da obstaja *nevarnost*, da so le 4 člani od 29 članov Programskega sveta in le 2 člana od 11 članov Nadzornega sveta izbrani na apolitičen način, ni presenetljivo, da se porajajo vprašanja in dvomi o prevelikem vplivu države na upravljanje javnega zavoda RTV Slovenija. Sekloča (2005, 35) se celo sprašuje, »zakaj naj bi država sploh imela vpliv na javno RTV, če ne za to, da bi disciplinirala državljane«. Ostrouška meni, da je na nek način še najbolj avtonomen organ Nadzorni svet, saj se ta v program ne vtikuje. Po drugi strani pa je razumljivo, da ima ustanovitelj zavoda pri tem močan položaj, ki je po Bohincu (2005, 312–313) »opravičljiv z odgovornostjo države oziroma lokalne skupnosti za izvajanje javne službe«.

O upravljanju RTV Slovenija, vplivu države na upravljanje in splošnem delovanju zavoda ima skoraj vsakdo svoje mišljenje in prepričanje – kar je sicer razumljivo, glede na to, da gre za *našo* televizijo, financirano z javnimi sredstvi. Zatorej ni čudno, da je zelo težko potegniti mejo, kje je vpliv ustanovitelja na delovanje javnega zavoda, v tem primeru države na RTV Slovenija, prevelik. Glede na veliko vlogo države pri imenovanju članov Nadzornega sveta in Programskega sveta (kot že omenjeno, država imenuje veliko večino članov obeh organov) bi lahko rekli, da je avtonomnost RTV Slovenija v odnosu do ustanovitelja vprašljiva. Vendar mora na drugi strani ustanovitelj le imeti nek vzvod in vpliv na odgovorno izvajanje javne službe. Dokler ne posega v sam program RTV Slovenija, da je ta objektivni (neodvisen od potencialnih političnih ali ekonomskih pritiskov) in je javnemu interesu zadovoljeno, vpliv ustanovitelja na samo upravljanje ne bi smel biti sporen. Tudi v primeru, da bi država imela minorni vpliv na odločanje o članih Nadzornega sveta in Programskega sveta, generalnem direktorju in odgovornih urednikih, še vedno obstaja možnost, da bi glasovanje o preostalih potekalo pod vplivom političnih simpatij. Način, kot ga določa Zakon o RTV Slovenija, je predvsem z vidika transparentnosti boljša izbira; iskanje potencialnega novega načina, ki bi zmanjšal vpliv države, bi predstavljalo velik izziv. Če povzamem – kritikam navkljub, čeprav

le-te niso brez podlage in so vredne razmisleka, menim, da je trenutna zakonska ureditev primerna in omogoča avtonomijo pri upravljanju RTV Slovenija, s čimer potrjujem hipotezo.

## 6 LITERATURA

Bašić-Hrvatini, Sandra. 2002. *Državni ali javni servis : perspektive javne radiotelevizije v Sloveniji*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Bohinc, Rado in Bojan Tičar. 2012. *Pravo zavodov*. Koper: Fakulteta za management. Dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-132-8.pdf> (3. september 2015).

Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava : javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: GV Založba.

Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Simona Kukovič. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Buzeti, Jernej in Janez Stare. 2012. Mednarodna primerjava kot vodilo za opredelitev racionalnega števila zaposlenih v javnem sektorju. V *Razumen in razumljen javni sektor*, ur. Primož Pevcin in Stanka Setnikar-Cankar, 141–156. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

*Delo*. 2005. Grims: Navedbe SE so zgrešene, 21. September. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/o88959> (18. september 2015).

Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.

Gramstad, Sigve in Eve Salomon. 2006. Analiza Zakona o Radioteleviziji Slovenija (RTV Slovenija). V *Medijski mrk. O referendumu o zakonu o Radioteleviziji Slovenija*, gl. ur. Jelena Aleksić. 141–143. Ljubljana: Liberalna akademija.

Haček, Miro in Irena Bačlija Brajnik. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Jakubowicz, Karol. 2005. Comments and suggestions on draft act on radio television Slovenia. V *Za javno radiotelevizijo Slovenije*, ur. Slavko Splichal in Ivan Hvala. 190-201. Ljubljana: Društvo Občanski forum.

*Katalog informacij javnega značaja*. Dostopno prek: <https://www.rtv slo.si/katalog> (7. september 2015).



Kern Pipan, Karmen, Mateja Arko Košec in Marko Aškerc. 2015. *Javna uprava 2020: strategija razvoja javne uprave 2015–2020*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

Klinar, Marjana. 2012. *Javni sektor in sektor država*. Dostopno prek: [www.stat.si/doc/stat\\_urad/nk/2012-05-07/NK\\_2012\\_05\\_07.pptx](http://www.stat.si/doc/stat_urad/nk/2012-05-07/NK_2012_05_07.pptx) (5. september 2015).

Kramar Zupan, Milena. 2009. *Menedžment vs. vodenje*. Novo mesto: Fakulteta za poslovne in upravne vede.

Le Jeune, Martin. 2009. *To inform, educate and entertain? British broadcasting in the twenty-first century*. Surrey: Centre for Policy Studies. Dostopno prek: <https://www.cps.org.uk/files/reports/original/111027112808-20090324PublicServicesToInformEducateAndEntertain.pdf> (10. september 2015).

*Liberalna akademija*. 2005. V Kopru: RTV SLO, včeraj javna, jutri državna? , 21. september Dostopno prek: [http://liberalna.si/sl/informacija.asp?id\\_meta\\_type=44&id\\_informacija=68](http://liberalna.si/sl/informacija.asp?id_meta_type=44&id_informacija=68) (17. september 2015).

Možina, Stane. 1994. *Management*. Radovljica: Didakta.

Odredbe o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov. Ur. l. RS 97/2001. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2001-01-4806/odredba-o-dolocitvi-neposrednih-in-posrednih-uporabnikov-drzavnega-in-obcinskih-proracunov> (4. september 2015).

Ostrouška, Irena. 2015. *Intervju z avtorico*. Ljubljana, 2. september

Pečarič, Mirko in Bojan Bugarič. 2011. *Javne službe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Pevcin , Primož in Stanka Setnikar Cankar. 2012. Razumen in razumljen javni sektor - razlaga in opis tematike. V *Razumen in razumljen javni sektor*, ur. Primož Pevcin in Stanka Setnikar Cankar, 22-29. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Pevcin, Primož in Aleksander Aristovnik. 2008. Ekonomska teorija in ekonomika javnega sektorja. V *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*, ur. Stanka Setnikar Cankar in drugi. 35–55. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Pevcin, Primož, Aleksander Aristovnik in Stanka Setnikar Cankar. 2008. Privatizacija in regulacija javnega sektorja ter podjetništvo. V *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*, gl. ur. Stanka Setnikar-Cankar. 79–100. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

*Pojasnilo DURS, št. 4230-224/2008-1, 17. 11. 2008.* Osebe javnega prava. Dostopno prek: <https://www.racunovodstvo.net/pojasnila/priloga/2478/4230-224-2008-1.pdf> (6. september 2005)

*Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov.* Ur. l. RS 46/2003. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/43129> (28. avgust 2015).

Rocco, Antonio. 2015. *Intervju z avtorico.* Ljubljana, 25. avgust

*RTVSLO.* 2005a. Kaj prinaša novi zakon?, 25. september. Dostopno prek: <https://www.rtvsl.si/referendum-o-rtv/kaj-prinasa-novi-zakon/43432> (16. september 2015).

--- 2005b. SDS: Opozicija nima več argumentov, 22. september. Dostopno prek: <https://www.rtvsl.si/referendum-o-rtv/sds-opozicija-nima-vec-argumentov/43319> (16. september 2015).

--- 2005c. Zagovorniki nastopajo s prevarami?, 23. september. Dostopno prek: <http://www.rtvsl.si/referendum-o-rtv/zagovorniki-nastopajo-s-prevarami/43359> (16. september 2015).

--- 2005č. Zavrnitev možnost za boljši zakon. Dostopno prek: <http://www.rtvsl.si/referendum-o-rtv/zavrnitev-moznost-za-boljsi-zakon/43305> (17. september 2015).

--- 2005d. Zbor predstavil skupna stališča, 23. september. Dostopno prek: <https://www.rtvsl.si/referendum-o-rtv/zbor-predstavil-skupna-stalisca/43362> (16. september 2015).

--- 2005e. Znani uradni izidi referendumov, 14. oktober. Dostopno prek: <http://www.rtvsl.si/referendum-o-rtv/znani-uradni-izidi-referendumov/44364> (20. September 2015).

Sekloča, Peter. 2005. Javni interes, popolna konkurenca mnenj in avtonomnost RTV Slovenija. V *Za javno radiotelevizijo Slovenije*, ur. Slavko Splichal in Ivan Hvala. 32-36. Ljubljana: Društvo Občanski forum.

Splichal, Slavko. 2005. Javnih medijev ni brez civilne družbe. V *Za javno radiotelevizijo Slovenije*, ur. Ivan Hvala in Slavko Splichal. 12-18. Ljubljana: Društvo Občanski forum.

*Statut Javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija*. Ur. l. 55/14. Dostopno prek: <http://www.rtvsllo.si/files/razno/statut-rtvsllo-2014-01-2448-2006-01-4559-npb2.pdf> (10. september 2015).

Trstenjak, Verica. 2003. *Pravne osebe*. Ljubljana: GV založba.

UK Parliament. 2005. *Select Committee on Select Committee on the BBC Charter Review - Chapter 6: The role of the BBC*. Dostopno prek: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldbbc/50/5009.htm> (26. september 2015).

Uradni list Evropske komisije. 2009. *Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting*. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XC1027(01)) (28. september 2015).

*Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*. Ur. l. RS 51/2008, 91/2008, 113/2009. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED4797> (14. september 2015)

*Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju*. Ur. l. RS 73/2005. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED3687> (14. september 2015)

Vlada Republike Slovenije. 2015. *Politika napredka in kakovosti sodobne javne uprave*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2015/POLITIKA\\_NAPREDKA.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2015/POLITIKA_NAPREDKA.pdf) (28. avgust 2015).

*Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)*. Ur. l. RS 21/2013. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/112301> (12. september 2015).

*Zakon o javnih financah (ZJF)*. Ur. l. RS 11/11. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1227> (12. september 2015).

*Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3).* Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2007-01-3411?sop=2007-01-3411> (12. september 2015).

*Zakon o radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1).* Ur. l. RS 96/2005. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlid=200596&stevilka=4191> (8. september 2015).

*Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS).* Ur. l. RS 108/09. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3328> (12. september 2015).

*Zakon o zavodih (ZZ).* Ur. l. RS 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO10> (2. september 2015).

Zatler, Simona. 2005. Zakaj (neodvisni) javni servis. V *Za javno radiotelevizijo Slovenije*, ur. Slavko Splichal in Ivan Hvala. 19–25. Ljubljana: Društvo Občanski forum.

Žilič Fišer, Suzana. 2007. *Upravljanje televizije: javna televizija na trgu*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

# PRILOGE

## PRILOGA A:

### **Komentar Irene Ostrouška na avtonomijo RTV Slovenija (2.9.2015)**

Vprašanje avtonomije je potrebno razumeti v celotnem kontekstu delovanja javne radiotelevizije. Dejstvo je namreč, da ima ta organe, ki so zakonsko določeni, prav tako njihove pristojnosti, ter da je navsezadnje zakonsko dodeljena pravica, da javna radiotelevizija zaračunava prispevek (namesto denimo proračunskega financiranja, ki bi lahko pomenil večji poseg v avtonomijo z določenim pogojevanjem programa ali obveznosti). Vendar je s tem seveda dolžna RTV Slovenija izvajati program, zadostiti javnemu interesu in nenazadnje tudi ravnati kot neke vrste proračunski uporabnik (namesto proračuna je javni vir prihodkov prispevek).

Vprašanje pa je, ali so pristojnosti programskega sveta in nadzornega sveta ustrezno in učinkovito določene. Jasno je, da s tem ko programski svet, v katerega določen del član imenuje "politični" del zakonodajnega telesa, pomeni tudi vplivanje na program, kar je seveda do neke mere logično glede na to, da gre za javno radiotelevizijo.

Avtonomija je torej vezana na pristojnosti, ni pa nujno oz. v praksi ni vedno razvidno, ali so te pristojnosti logično razporejene. Ni dvoma, da so uredništva programske avtonomne na relaciji nadzorni svet - programski del, o tem tudi v praksi ni nikakršnih vprašanj ali sporov. Je pa res, da striktna ločitev programa in finančnega dela oz., da se nadzorni svet pri potrjevanju finančnega načrta ne obravnava programa, čeprav ima ta konkretne finančne posledice, lahko vprašljiv z vidika učinkovitega delovanja in nadzora zavoda.

Name osebno nihče nikoli ni izvajal pritiska glede odločitev, ne s strani politike, ne s strani ministrstva ali zaposlenih. Morda je na nek način nadzorni svet - prav zato, ker se v program ne vtikuje - še najbolj avtonomen organ. Program RTV Slovenije je namreč tisti, ki je izkaznica zavoda in o katerem imajo vsi svoje mnenje ali pa pristojnosti, da o njem odločajo. Od tu naprej pa je veliko možnosti.

Pomanjkljivosti: že dalj časa gotovo zakon o javni radioteleviziji, v katerem bi bilo treba ponovno premisliti, kaj zares je javna služba RTV Slovenija, kako jo opredeliti, do katere meje so pri določanju vsebin uredništva avtonomna brez poseganja programskega sveta, do katere meje natančno opredeliti javno službo, prav tako pa tudi premisliti organizacijo in vodenje javne radiotelevizije ter pristojnosti posameznih organov.

## **PRILOGA B:**

### **Komentar Antonia Rocca na avtonomijo RTV Slovenija (25.8.2015)**

Zakon o RTV Slovenija zagotavlja, po mojem mnenju, visoko stopnjo avtonomnosti javnega zavoda do države in do politike nasploh. Sestava Programskega sveta in Nadzornega sveta in način imenovanja članov obeh teles sta dovolj transparentna in sta dobra podlaga za avtonomno delo. Javni razpisi za imenovanje generalnega direktorja, direktorja radia, direktorja televizije in odgovornih urednikov zagotavljajo avtonomno vodenje zavoda in programsko svobodo. Po drugi strani, RTV Slovenija kot javni zavod, ki opravlja javno službo na področju javnega obveščanja ne potrebuje »absolutno« avtonomijo oz. ne sme pozabiti, da je v službi javnosti, nikakor pa ne v službi dnevne politike. V tem smislu bi morala bolj prisluhniti predlogom, ki prihajajo od publike. Omejitveni faktor pri avtonomiji RTV Slovenija do države je način financiranja javne službe. Višina RTV prispevka je zapisana v Zakonu. Gre za močno (populistično) orožje politike (in države), ki je bil v preteklosti večkrat zlorabljen za polarizacijo javnosti. Pri dvigu RTV prispevka bi morali vzpostaviti neko vrsto avtomatizma in močnejše mehanizme (javne) kontrole porabe javnih sredstev.

Glede mojega položaja oz. položaja Pomočnika generalnega direktorja za Radio in Televizijo za avtohtono italijansko narodno skupnost lahko povem, da zakon, tudi preko te funkcije, zagotavlja programsko avtonomijo narodnostnim programom. Organizacijske, kadrovske in finančne zadeve se usklajujejo na nivoju Regionalnega RTV centra Koper-Capodistria. Pomočnik odgovarja za svoje delo generalnemu direktorju in programskemu odboru za narodnostne programe. V odboru prevladujejo predstavniki italijanske narodne skupnosti. Odloča o kadrovskih zadevah, o programski zasnovi in o letnih produkcijskih načrtih narodnostnih programov. Pomočnik generalnega direktorja za narodnostne programe je redno vabljen na seje Programskega sveta RTVSLO. Za večjo avtonomijo bi bilo potrebno, da pomočniku generalnega direktorja pripada tudi organizacijsko, kadrovsko in finančno vodenje narodnostnih programov.