

## ZAKON O RADIOTELEVIZIJI SLOVENIJA (ZRTVS-2)

### 1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Zakonodaja, ki ureja delovanje medijev in med njimi tudi RTV Slovenija, je zastarela in v večjem delu ne sledi programskim in tehnološkim spremembam, ki so se v zadnjih več kot dveh desetletjih zgodile na različnih področjih delovanja in vpliva medijev na navade in dostop uporabnikov do medijskih vsebin. Številne definicije pojmov so zastarele in napačne, za nekdanje radiodifuzne medije veljajo definicije uredništva ali vloge odgovornega urednika, ki so značilne za tiskane medije, in so bile že ob takratnem sprejemanju zakonodaje neprimerne in presežene. Omejitve povezovanja in združevanja posameznih medijev ne upoštevajo niti dosežene ravni tehnološke konvergence, niti dejansko dosežene konvergence medijskih vsebin, kar številnim medijem, med njimi tudi RTV Slovenija, onemogoča, da bi se ustrezno prilagodili že uveljavljenim spremembam naupoštevni trgih, da bi sodobnim pogojem delovanja prilagodili svoje statusne oblike, financiranje in organiziranost. Sedanja zakonodaja ovira uveljavljanje svobodne podjetniške pobude zasebnih medijev, jim onemogoča uveljavljanje drugačnih poslovnih modelov, povečuje pritiske na sofinanciranje zasebnih medijev iz javnih sredstev, hkrati pa še vedno dopušča posamezne monopole zasebnih medijev v tuji lasti na območju Republike Slovenije, denimo naupoštevni trgu medijskega oglaševanja. Prav tako, medijska zakonodaja ne omogoča in celo dopušča neovirano zlorabo avtorskih pravic novinarjev in drugih ustvarjalcev medijskih vsebin bodisi s strani takoimenovanih spletnih velikanov, bodisi med mediji samimi, kar slabi konkurenčni položaj posameznih slovenskih medijev, niža njihove prihodke in vpliva na nižanje kakovosti medijskih vsebin.

V primeru RTV Slovenija se po eni strani predpostavlja, da je javna radiotelevizija monopolist, ker pridobiva sorazmerno visok delež prihodkov iz javnih virov, zakonodaja pa hkrati omejuje njene prihodke od oglaševanja in predpisuje nepopoln, navidezen korporativni model upravljanja in nadzora nad poslovanjem RTV Slovenija. S tem ni zavarovan javni interes, ampak je v resnici dopuščen in omogočen dodaten pritisk, da se pri delovanju RTV Slovenija uveljavijo posamezni politični, poslovni in drugi interesi, pred katerimi bi, tudi po veljavni zakonodaji, RTV Slovenija morala biti zaščiten. S statusno obliko javnega zavoda je RTV Slovenija v resnici podržavljena, saj je pri številnih postopkih in financiranju, upoštevajoč kumulativne učinke vseh zakonov, ki neposredno ali posredno urejajo njeno delovanje, odvisna od vlade in posameznih ministrstev. Hkrati, ko je nesorazmerno visoko odvisna od izvršne veje oblasti, pa, denimo ni mogoče ugotoviti, kdo v sedanjem navideznem korporativnem modelu upravljanja RTV Slovenija ima vlogo njene skupščine?

Državljeni, ki prispevajo največji delež prihodkov za delovanje RTV Slovenija, v sedanjem programskem svetu nimajo ustreznega zastopnika, čeprav naj bi bil ta sestavljen po tako imenovanem reprezentativnem modelu upravljanja. Večino članov programskega sveta v resnici izberejo politične stranke, s čemer je upravljanje javnih medijev podrejeno parcialnim političnim interesom vsakokratne vladajoče večine. To v delovanju RTV Slovenija vnaša nestabilnost, dodatno pa jo povečuje delitev odločanja o vsakokratnem programsko-poslovnem načrtu med programskim in nadzornim svetom. Prvi od RTV Slovenija terja vedno več programa, drugi zahteva upoštevanje realnih finančnih možnosti, hkrati pa vlada od leta 2012 do danes ni niti želela, kaj šele poskusila presojati o upravičenosti veljavne višine RTV-prispevka in primernosti sedanjega načina financiranja. Vmes pa sta tako vlada kot državni zbor s sprejetjem različnih zakonov, podzakonskih aktov in dogovorov s socialnimi partnerji vplivala na občutno zvišanje odhodkov RTV Slovenija, z napačnimi odločitvami različnih vlad vplivala na občasne večmilijonske izpade prihodkov RTV Slovenija, zviševanje stroškov dela in drugih, na katere RTV Slovenija ni imela nikakršnega vpliva.

Kljub splošno sprejetemu in po vsem svetu uveljavljenem stališču, da je na področju medijev trg odpovedal, v Sloveniji prevladuje zmanipulirano prepričanje, da bi se RTV Slovenija še bolj morala "potrjevati" na trgu, ki ga v resnici ni, bolj tekrovati s komercialnimi mediji, zmanjšati število zaposlenih, čeprav nihče od kritikov v resnici ne zna povedati, na temelju katerih meril, normativov in predpisov bi bilo to mogoče? Razprave o vsemogočnosti trga tako nadomeščajo razpravo o odgovornosti javnih medijev do javnosti, do državljanov in ciljnih skupin uporabnikov, in iskanje odgovora na vprašanje, kako z drugačno ureditvijo zagotoviti čim bolj neposredno razmerje med državljanji in javnimi mediji. Dejstvo, da je bila interpretacija tega odgovora prepuščena predvsem vodstvu javnega zavoda, je deloma že in bo v prihodnje še bolj vplivalo na zniževanje obsega lastne premierne produkcije programov, na zniževanje kakovosti, komercializacijo in trivializacijo programskih vsebin, kar uporabniki že zdaj zamerijo RTV Slovenija. Zaradi nenehnih poskusov ali že uveljavljenih rešitev, se RTV Slovenija jemlje ali poskuša odvzeti del prihodkov za financiranje kinematografskega razširjanja slovenskih filmov, za sofinanciranje zasebnih lokalnih in regionalnih medijev, ki imajo status programov posebnega pomena, za sofinanciranje neodvisne avdiovizualne produkcije, v zadnjem času pa tudi za sofinanciranje strankarskih in drugih medijev, ki ne delujejo v javnem interesu.

Pri tem se zlorablja spoznanje, da, če primerjamo pričakovanja uporabnikov do vseh medijev, državljanji pričakujejo, da jim bo prav RTV Slovenija zagotovila več izvornih slovenskih filmov in nanizank, enakomerno obveščanje iz vseh delov Slovenije in več informacij o dogajanju v njihovem neposrednem življenjskem okolju, da bo tudi izven svojega sedeža imela vlogo zaposlovalca in odjemalca izdelkov in

storitev slovenskih proizvajalcev, da jim bo ponudila več kakovostnih kulturnih, športnih, razvedrilnih in drugih programskih vsebin. V tem kontekstu ima RTV Slovenija naraven interes, da sodeluje in se povezuje s producenti slovenskih filmov in drugih igranih programskih vsebin, s producenti programskih vsebin v lokalnem in regionalnem okolju, da podpira neodvisno AV produkcijo, in da se s svojimi projekti približa svojim uporabnikom tudi v njihovem okolju.

Če predpostavimo, da o tem obstaja družbeno soglasje, potem je potrebno pravilno razumeti in najti rešitev, kako za uresničevanje vseh teh ciljev zagotoviti primerno financiranje. Ni dovolj, da se to zapiše v zakonu, ampak mora zakon predpisati delujoč in stvaren model financiranja RTV Slovenija, ki jo bo v resnici povezal z drugimi sektorji na področju avdiovizualne produkcije in tako imenovanih kreativnih industrij.

## **2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA**

### **2.1. Cilji**

Cilji zakona so:

- 1) določiti novo statusno obliko RTV Slovenija, ki bo zagotavljala njeno polno avtonomijo, neodvisnost in finančno samostojnost, ter poudarila njeno odgovornost do javnosti;
- 2) določiti, da ustanoviteljske pravice v imenu Republike Slovenije izvajajo tisti funkcionarji in organi, ki so bili bodisi neposredno izvoljeni, bodisi po ustavi in pri izvrševanju oblasti predstavljajo vse državljane Republike Slovenije; za razliko od dosedanjih razlag, da Republiko Slovenijo lahko predstavlja samo ali predvsem vlada, menimo, da je potrebno v primeru ustanoviteljstva javne radiotelevizije poiskati rešitev, ki najbolj neposredno sledi 3. členu ustave, ki določa, da je Slovenija "država vseh svojih državljanov", in da v njem "ima oblast ljudstvo";
- 3) določiti javno službo na področju medijev, programe in storitve RTV Slovenija tako, da bodo ti zajeli vse programske vsebine in storitve, s katerimi se uresničuje javni interes na področju medijev, hkrati pa omogočiti RTV Slovenija, da samostojno, v skladu s spremenjenimi potrebami družbe, v skladu z razvojem stroke in v skladu s spremenjenimi tehnološkimi možnostmi svobodno in hitreje posodablja in kakovostno krepki ponudbo programskih vsebin in storitev, spreminja število in strukturo programskih sporedov, izbira najbolj učinkovite načine razširjanja programskih vsebin, racionalno in učinkovito upravlja s svojimi kadrovskimi, tehničnimi in finančnimi viri, ravna gospodarno in svojim uporabnikom zagotavlja vedno boljše in bolj bogate programske vsebine in storitve;
- 4) omogočiti, da RTV Slovenija v prihodnje razvija nove tematske sporede in druge pomembne nove storitve, določiti postopek testa javnega pomena in zagotoviti, da bodo novosti v javnem oziroma v splošnem interesu javnosti ter ne bodo imele nesorazmernih učinkov na trgu medijev;
- 5) določiti nov model upravljanja in nadzora nad delovanjem RTV Slovenija;
- 6) na novo definirati in posodobiti vlogo, pomen funkcije, pristojnosti in vsebino dela odgovornih urednikov na RTV Slovenija;
- 7) na novo določiti način posvetovanja z javnostmi o posameznih programih in programskih storitvah RTV Slovenija in pri tem dosledno zavarovati pravice posameznih družbenih skupin in ciljnih občinstev, ki jih te imajo po ustavi in zakonu;
- 8) določiti nov način sodelovanja zaposlenih pri soupravljanju RTV Slovenija;
- 9) določiti nov model financiranja RTV Slovenija;
- 10) določiti deleže in način sofinanciranja nekaterih skupin programskih vsebin, s katerimi RTV Slovenija lahko bogati svojo programsko ponudbo, hkrati pa dosledneje uresničuje svoje naloge iz javne službe, in bi jih v prihodnje sofinancirali iz javnih prihodkov RTV Slovenija in ne več iz državnega proračuna;
- 11) določiti obveznost območne pokritosti in najlažje dostopnosti programskih sporedov RTV Slovenija v vseh načinih razširjanja programskih vsebin vsem prebivalcem Republike Slovenije, ter preprečiti, da bi univerzalno dostopnost programskih sporedov RTV Slovenija onemogočali ali omejevali komercialni in drugi interesi kabelskih in telekomunikacijskih operaterjev ter drugih ponudnikov tovrstnih storitev;
- 12) določiti prehodna obdobja za uveljavitev novega načina financiranja, sofinanciranja programskih vsebin in prehoda na avtonomen plačni sistem na RTV Slovenija, ki bi bolj upošteval način plačevanja opravljenega dela, zahtevnost in obremenitve delavcev v medijski dejavnosti, zagotavljal primerno nagrajevanje in plačilo presežnega dela, odpravil birokratske ovire in znižal stroške administrativnega in neproduktivnega dela, ki ga zaposlenim na RTV Slovenija nalaga veljavni plačni sistem.

### **2.2. Načela**

Zakon uveljavlja naslednja načela delovanja RTV Slovenija:

- 1) poklicna načela pri ustvarjanju, pripravljanju in razširjanju programskih vsebin in storitev,
- 2) načeli uredniške neodvisnosti in nepristranskosti,
- 3) načelo samostojnosti,
- 4) načelo javnosti poslovanja,
- 5) načelo učinkovitosti in gospodarnosti pri poslovanju in razpolaganju s premoženjem,

- 6) načelo finančne preglednosti poslovanja, ki vključuje tudi ločevanje računovodskih izkazov pri opravljanju javne službe in tržnih dejavnosti,
- 7) načelo deliberativnega upravljanja in nadzora programskega in poslovnega delovanja RTV Slovenija,
- 8) načelo reprezentativne zastopanosti v programskih odborih RTV Slovenija,
- 9) načela solidarnosti, sorazmernosti, pravilnosti in poštenosti pri financiranju RTV Slovenija.

Med poklicnimi načeli so še posebej izpostavljeni naslednja načela, vrednote in pravice državljanov: načelo na dejstvih utemeljenega, nepristranskega in celovitega obveščanja, spoštovanje človekove osebnosti in dostojanstva, načelo mnenjskega, svetovnonazorskega in verskega pluralizma, načelo ustavnosti in zakonitosti pri oblikovanju programov, prepoved spodbujanja kulturne, verske, spolne, rasne, narodne ali druge oblike nestrpnosti, načelo politične neodvisnosti in avtonomnosti novinarjev, uveljavljanje profesionalne etike poročevalcev, dosledno ločevanje informacij in mnenj, ter varovanje otrok in mladine pred vsebinami, ki bi lahko škodljivo vplivale na njihov duševni in telesni razvoj.

Pri navajanju in poimenovanju posameznih načel, vrednot in pravic smo posebno pozornost namenili rabi pravilnega izrazoslovja in vzpostavljanju pravilnih razmerij med nosilci odgovornosti, da bi se izognili napaki, ki je prisotna v veljavnem zakonu o RTV Slovenija, v katerem je uresničevanje nekaterih načel, ki bi ga moral zagotoviti delodajalec, naloženo zaposlenim v javnem zavodu, kar je nelogično in v praksi neuresničljivo.

### **2.3. Poglavitne rešitve**

#### ***Nova statusna oblika***

Zakon dosedanjo statusno obliko javnega zavoda nadomešča z novo statusno obliko avtonomne javne ustanove posebnega družbenega, kulturnega in nacionalnega pomena, ki se jo ustanovi s tem zakonom, in je ustanovljena zaradi zadovoljevanja demokratičnih, socialnih in kulturnih potreb slovenske družbe ter predvsem z namenom, da opravlja javno službo na področju medijev. Z novo statusno obliko, ki je povsem dopustna, se izognemo administrativnim in birokratskim oviram, ki jih v delovanje RTV Slovenija vnaša zakon o zavodih, omogočimo odpravo navideznega korporativnega upravljanja in nadzora nad pravno osebo, ki ni niti gospodarska družba niti javno podjetje, saj ne opravlja gospodarske javne službe, kakor je zdaj urejena v veljavni zakonodaji, in kot javna ustanova ni in ne sme biti pravna oseba zasebnega prava, kakor zdaj status teh pravnih oseb ureja zakon o ustanovah. Z novo statusno obliko dodatno poudarimo, da mora biti RTV Slovenija pri svojem delovanju in izvajanju javne službe avtonomna in samostojna, ter da s svojo dejavnostjo služi najprej javnosti in državljanom ter uresničuje javni interes na področju medijev.

#### ***Vsebina in obseg javne službe***

Podrobneje in bolj natančno kot doslej je v zakonu definirana vsebina javne službe na področju medijev, ki je zdaj zajeta celovito in natančno opisana. Pri navajanju programov in storitev RTV Slovenija, kar določa tudi obseg njenega delovanja, smo odpravili nejasnosti, ki jih je povzročala napačna raba besede "program", saj je potrebno poznati razliko med programi in sporedi, med sporedi in kanali ali platformami za razširjanje medijskih vsebin. Zakon zdaj ne uporablja ene besede za vse te med seboj različne pojme, ampak jih dosledno ločuje. To razlikovanje je bilo potrebno tudi zaradi v znanosti in stroki splošno veljavnega stališča, da radio, televizija in splet niso več med seboj ločeni mediji, oziroma tradicionalne kulturne oblike radiodifuznih medijev, kakršne smo poznali v preteklosti, ampak le še platforme za razširjanje medijskih vsebin, ki nastajajo v povsem novih pogojih, ustvarjenih z razvojem digitalnih tehnologij. RTV Slovenija je potrebno omogočiti, da tem spremembam prilagodi svojo organizacijo, delovne procese, zaposlenim zagotovi boljše pogoje dela, in da, glede na spremenjene družbene potrebe in navade uporabnikov, hitreje prilagaja ponudbo svojih sporedov, tematskih programov in pomembnih novih programskih storitev.

#### ***Tematski programi in pomembne nove storitve***

Pri uvajanju novih tematskih programov in pomembnih novih storitev zakon nalaga obvezno javno posvetovanje, v okviru tega pa ministrstvu za kulturo, Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve, Svetu za radiodifuzijo ter Agenciji za varstvo konkurence nalaga izdelavo ocene vpliva na trg, pri čemer navedeni organi upoštevajo obstoj podobne ali nadomestne ponudbe na trgu, konkurenco programskih vsebin, strukturo trga, tržni položaj RTV Slovenija, raven konkurence in morebitni vpliv na omejevanje zasebnih pobud. Zakon določa tudi javnost celotnega postopka, ki ima učinek testa javnega pomena, in zagotavlja, da bo javnost sproti obveščena o vseh ugotovitvah iz tega postopka.

#### ***Ukinitev tradicionalnega oglaševanja in TV-prodaje***

Zakon zdaj bolje loči dejavnosti RTV Slovenija, ki spadajo v njeno javno službo, ter tržne dejavnosti. Večja novost je, da se zaradi drugačnega modela financiranja RTV Slovenija zdaj predlaga, da se iz tržnih dejavnosti izloči trženje programskega časa z namenom oglaševanja. To pomeni, da v sporedih RTV Slovenija ne bi bilo več oglaševalskih vsebin in TV-prodaje, ampak bi bile v sporedih izključno programske vsebine. Zakon s tem sledi dosedanjim kritikam uporabnikov, ki jih je motilo pogosto prekinjanje oddaj z

oglasnimi sporočili, zlasti pa daljši programski pasovi s TV-prodajo, ki po vsebini, programski in tehnični kakovosti pogosto ne dosegajo standardov, ki jih je RTV Slovenija določila kot pogoj za objavo vsebin v svojih sporedih. Trženje programskega časa z namenom oglaševanja bi bilo v prihodnje dopustno le v primerih nakupa pravic za prenose velikih športnih tekmovanj in sorodnih prireditev ter programskih projektov s področja kulture, humanitarnih dejavnosti in podobnih, da bi RTV Slovenija lahko ohranila svoj konkurenčni položaj pri zagotavljanju tovrstnih programskih vsebin v svojih sporedih.

### **Nov model upravljanja in nadzora**

Zakon uvaja popolnoma nov in drugačen model upravljanja in nadzora nad programskim delovanjem in poslovanjem RTV Slovenija. Namesto sedanjega navideznega korporativnega modela upravljanja z nadzornim svetom, ki ga nima noben drug javni zavod na področju kulture, zakon določa, da RTV Slovenija po novem vodi in upravlja 7-članska uprava, njeno programsko delovanje in poslovanje pa nadzira 11-članski skrbniški odbor. Uprava je sestavljena po strokovnih merilih in tako, da zagotavlja ustrezne pogoje za ustvarjanje vseh skupin programov in programskih storitev, ki jih RTV Slovenija proizvaja in ponuja svojim uporabnikom, ter skrbi za ustrezen tehnični in tehnološki razvoj. Upravljanje sporedov je zaupano odgovornim urednikom, in, ker imajo sporedi status medijev, so ti odgovorni za vsebine v medijih, ki jih vodijo, kakor je ta vloga določena za vse medije v Republiki Sloveniji. S tem so vloge in naloge, ki so jih doslej imeli le odgovorni uredniki radijskih sporedov RTV Slovenija in le redki odgovorni uredniki televizijskih sporedov, dosledno vpeljane in veljajo za vse odgovorne urednike na RTV Slovenija. Ti naj bi zdaj skupaj z upravo bolje načrtovali in usklajevali produkcijo programskih vsebin, usmerjali delo programskih enot, ki bi proizvajale programske vsebine za njihove sporede, imeli boljšo podporo uprave pri zagotavljanju kadrovske, produkcijske in finančne kapacitete, ki jih potrebujejo za oblikovanje kakovostnih in raznovrstnih sporedov. Prenos odgovornosti za ustvarjanje pogojev za kakovostno produkcijo vsebin na upravo omogoča spremembe, ki bi zagotovile polno izkoriščenost vseh medijskih platform za razširjanje programskih vsebin, ki jih ponuja RTV Slovenija, s tem pa boljšo dostopnost vseh državljanov do njenih programov in storitev, kar je smisel javne službe.

Nadzor nad programskim delovanjem in poslovanjem RTV Slovenija bo prevzel 11-članski skrbniški odbor, katerega člani bodo delovali kot zaupniki javnosti in bodo imenovani po merilih in v postopku, ki bo zagotavljal pluralno in hkrati strokovno sestavo skrbniškega odbora. Predsednika republike, v skladu z njegovimi pristojnostmi po 107. členu ustave, zakon napoti na zelo široko posvetovanje z najširšim krogom kvalificiranih deležnikov, tudi predlagatelji kandidatov morajo v postopku izkazati, da že dlje časa delujejo v javnem interesu, in da vedo, zakaj nekoga predlagajo za člana skrbniškega odbora RTV Slovenija. Postopek izbire in imenovanja zahteva od kandidatov, da se predstavijo javnosti, in da med predstavitvijo odgovorijo na vprašanja predstavnikov zainteresiranih javnosti, državljanom pa omogoča, da se prepričajo v kompetence slehernega kandidata. Pri oblikovanju tega predloga smo se zgledovali po sestavi skrbniškega odbora britanske javne radiotelevizije (BBC Trust) in po načelu deliberativnega upravljanja, s katerim bi nadomestili dosednji reprezentativni model upravljanja RTV Slovenija. Načelo deliberativnega upravljanja predpostavlja, da ustanovitelj zavestno teži k učinkovitemu upravljanju in nadzoru nad programskim delovanjem in poslovanjem RTV Slovenija. Sedanja delitev programskega in poslovnega nadzora med programski in nadzorni svet je umetna, nima nič opraviti s korporativnim upravljanjem, oba organa pa sta v položaju, ko sprejemata upravljavske odločitve, ki jih tudi sama nadzirata, kar *per se* predstavlja nedopusten konflikt interesov.

Sedanji model imenovanja domnevno najbolj reprezentativne sestave programskega sveta RTV Slovenija je pokazal številne slabosti, od tega, da na imenovanje večine članov imajo prevladujoči vpliv politične stranke, do tega, da večina članov tega organa nima niti ustreznih izkušenj, niti ustreznega znanja za opravljanje svoje funkcije, zato pri odločanju niso niti samostojni, niti neodvisni, niti avtonomni. Politični vpliv je še večji pri imenovanju nadzornega sveta, zato enako ali še bolj velja tudi za člane tega organa. To pa je v nasprotju z načeli, ki so zapisana že v veljavnem zakonu o RTV Slovenija. Poleg tega, pri reprezentativnem modelu upravljanja, kljub zvonečemu imenu, in ne glede na število članov programskega sveta, nikoli ni mogoče doseči idealne reprezentativne sestave, saj se vedno najde nekdo, ki je nezadovoljen, ker v tem organu upravljanja nima svojega predstavnika. Sedanji model je tako privedel do neučinkovitega upravljanja in nadzora delovanja RTV Slovenija, generira sistematične pritiske na vodstvo, odgovorne urednike, urednike in novinarje, ustvarja blokade pri sprejemanju ključnih programskih in poslovnih dokumentov, in dejansko onemogoča učinkovito, racionalno in gospodarno delovanje RTV Slovenija.

V nasprotju z upravljanjem in nadzorom, pa je načelo reprezentativnosti zelo zaželeno pri oblikovanju programskih odborov, ki so organi posvetovanja z javnostmi o vseh programskih vsebinah in storitvah, ki jih RTV Slovenija ponuja državljanom. Zakon določa oblikovanje desetih programskih odborov, natančno določa njihovo sestavo in postopke imenovanja članov programskih odborov. Pri tem je upoštevano načelo pluralizma interesov, pri sestavi odborov za narodnostne programe in posebej ranljive skupine uporabnikov pa sestava in način imenovanja varujeta pravice, ki jih tem ciljnim občinstvom zagotavljajo ustava in zakoni.

Zakon prinaša tudi novost pri zastopanju zaposlenih pri soupravljanju RTV Slovenija. Sedanja ureditev, po kateri imajo zaposleni manjše število predstavnikov v programskem in nadzornem svetu, je zaradi možnega konflikta interesov neprimerna, hkrati pa ne zagotavlja učinkovitega uresničevanja pravice

delavcev do soupravljanja v javnem zavodu. Zato zakon določa vzpostavitev ustreznega odnosa med svetom delavcev, upravo in skrbniškim odborom RTV Slovenija, s tem pa, glede na specifično naravo medijske dejavnosti, omogoča posvetovanje uprave in zaupnikov javnosti z zaposlenimi, ko gre za pomembne in strateške odločitve o prihodnjem delovanju RTV Slovenija. Vse deležnike zakon napoti k sodelovanju v skupno dobro javne ustanove na način kot to že določa zakon, ki ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju.

### ***Financiranje RTV Slovenija***

Zakon še naprej določa pridobivanje sredstev za izvajanje dejavnosti RTV Slovenija iz plačil prispevka za programe in storitve RTV Slovenija, iz opravljanja tržnih dejavnosti, iz naslova sponzoriranja in donatorstva in drugih virov, pri čemer v členu, ki določa tržne dejavnosti, odpravi dejavnost trženja programskega časa za namen oglaševanja in TV-prodaje, in s tem bistveno spreminja strukturo prihodkov RTV Slovenija. Zakon po novem določa tudi obvezno sofinanciranje regionalnih informativnih vsebin, filmske produkcije, odkup del neodvisnih producentov in dodatno financiranje arhiviranja, digitalizacije in obnove filmskega gradiva v fiksnih deležih iz prihodkov pridobljenih s plačilom prispevka za programe in storitve RTV Slovenija. Zakon s tem ponuja rešitve za sofinanciranje tistih dejavnosti in pridobivanje dodatnih programskih vsebin, ki jih uporabniki pričakujejo od RTV Slovenija, in o katerih se že vrsto let neuspešno razpravlja ter iščejo drugačni modeli sofinanciranja. Tega ni mogoče doseči s poljubno porazdelitvijo sredstev, ki jih RTV Slovenija pridobiva iz RTV-prispevka po sedaj veljavnem zakonu, saj bi vse do zdaj predlagane rešitve povzročile le siromašenje in nižanje kakovosti programske ponudbe javne radiotelevizije, kar ni v javnem interesu.

Zakon zato določa nov način plačila prispevka za programe in storitve RTV Slovenija, pri čemer se breme plačila prispevka za fizične osebe solidarnostno porazdeli med zavezance po dohodninskih razredih na način, da zavezanci iz 1. in 2. dohodninskega razreda v prihodnje prispevajo nižje zneske v primerjavi s sedanjo višino RTV-prispevka, zavezanci iz 3., 4. in 5. dohodninskega razreda pa sorazmerno višini svojih letnih prihodkov. Zavezanec za plačilo prispevka je vsaka polnoletna fizična oseba rezident, ki je zavezanec za plačilo dohodnine, ki ureja davek od dohodkov fizičnih oseb. Prispevek fizičnih oseb znaša 0,5% od vseh dohodkov v preteklem letu. Zakon določa tudi nov način plačila prispevka za pravne osebe, ki ni diskriminatoren do določenih skupin pravnih oseb, ampak je obveznost univerzalna in velja za vse. Zavezanec je pravna oseba, ki je rezident in je zavezanec za plačilo davka po zakonu, ki ureja davek od dohodkov pravnih oseb. Pravnim osebam se prispevek za programe in storitve RTV Slovenija odmeri v višini 1% od osnove za odmero davka od pravnih oseb v preteklem letu, ta pa je bistveno nižja od vseh dohodkov pravne osebe v tem letu, zato je tako določen prispevek za pravne osebe sprejemljiv in finančno vzdržen.

Zakon tudi določa, da se prispevek za programe in storitve RTV Slovenija plačuje kot akontacija v 12 mesečnih obrokih, in da se tako zbrana sredstva neposredno nakažejo na račun RTV Slovenija. S tem se prihranijo čas in stroški, ki bi nastali s posrednim plačevanjem prispevka na kakšen prehodni račun.

Zakon določa upravičence, ki so oproščeni plačila tega prispevka, to velja tako za skupine fizičnih kot pravnih oseb, pri čemer sledi načelom solidarnosti, pravičnosti in vzajemnosti.

### ***Sofinanciranje programskih vsebin, arhiviranja in digitalizacije filmskega gradiva***

Zakon določa, da se odslej za sofinanciranje nekaterih skupin programskih vsebin, arhiviranje in digitalizacijo filmskega gradiva, ki ga hrani RTV Slovenija, namenijo dodatna finančna sredstva. Višina teh sredstev je določena s fiksnimi deleži prihodkov iz plačila prispevka za programe in storitve RTV Slovenija, in sicer tako, da se za sofinanciranje regionalnih informativnih programskih vsebin namenijo 3% teh prihodkov, za sofinanciranje filmske produkcije 7%, za odkup del neodvisnih producentov 2% in za pospešitev arhiviranja in digitalizacije filmskega gradiva 2% prihodkov iz plačila prispevka. Ti deleži zagotavljajo znatno zvišanje sredstev, ki so bila v preteklih letih za podobne namene zagotavljana iz državnega proračuna, ki bi bil v prihodnje razbremenjen te obveznosti.

Tako določen način sofinanciranja izhaja iz podmene, da so omenjene skupine programskih vsebin bistvenega pomena za javno radiotelevizijo, da se z njimi zagotavlja boljša programska ponudba, ali pa, da se uporabnikom zagotavlja enakomeren dostop do informacij iz njihovega neposrednega okolja. RTV Slovenija s takšnim sofinanciranjem lahko podpira tiste sektorje kreativne industrije, ki bodisi nimajo urejenega sofinanciranja, bodisi so sedanje oblike podpore tem sektorjem iz javnih virov nezadostne. S predlagano obliko sofinanciranja filmske produkcije se hkrati spreminja namembnost podpore temu sektorju, ker ne more biti v javnem interesu, da se iz RTV-prispevka namenjajo sredstva za kinematografsko razširjanje slovenskega filma, saj so kinematografi v zasebni lasti in se tako javna sredstva prelivajo v zasebno komercialno dejavnost, zagotovo pa je v javnem interesu, da se proizvede več kakovostnih slovenskih filmov, ki se jih tudi s pomočjo RTV Slovenija lahko promovira in pošilja na ugledne mednarodne festivale, razširja prek spletnih platform in dodatno trži v različnih oblikah sodobnega trženja.

### ***Dostopnost sporedov RTV Slovenija v paketih operaterjev***

V različnih zakonih je bilo doslej urejeno predvsem prizemeljsko razširjanje sporedov RTV Slovenija ter prek multipleksov, ki jih ta upravlja. Dostopnost sporedov RTV Slovenija v paketih kabelskih in IP TV operaterjev ter ponudnikov telekomunikacijskih storitev je bila doslej pomanjkljivo ali pa sploh ni bila določena. Zato ta zakon v okviru člena, ki določa obveznost območne pokritosti s sporedi RTV Slovenija, dodatno ureja tudi obveznost vseh operaterjev, da v skladu z določili zakona o medijih omogočijo nediskriminatorno razširjanje sporedov in programskih vsebin RTV Slovenija do zainteresirane javnosti, kar so v tem primeru vsi njihovi uporabniki, ki so tudi plačniki prispevka za programe in storitve RTV Slovenija. S tem se prepovedo vse nesprejemljive prakse, kot so razvrščanje sporedov RTV Slovenija v različne programske skupine ali izločanje posameznih sporedov RTV Slovenija iz nekaterih programskih paketov operaterjev. Namesto tega, zakon določa, da operaterji morajo vsem svojim uporabnikom omogočiti, da so jim sporedi RTV Slovenija v menijih elektronskega programskega vodiča najhitreje in najlažje dostopni.

### **Pravila poročanja o volilni kampanji v sporedih RTV Slovenija**

Zakon je dosedanja določila o načinu poročanja o volilni kampanji v sporedih RTV Slovenija nadomestil z določilom, da je čas namenjen predstavitvi kandidatov, političnih strank in državljskih list ter pogoji za njihovo predstavitev enaki za vse. Zakon določa obveznost RTV Slovenija, da najpozneje v 15 dneh po razpisu volitev v državni zbor ali evropski parlament, volitev za predsednika republike ali lokalnih volitev javno objavi način, oblike, obseg in pogoje za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov. Takšna rešitev odpravlja morebitno neenakopravnost kandidatov, političnih strank in list v sporedih RTV Slovenija, odgovornim urednikom in urednikom pa omogoča, da ob vsakih volitvah prilagodijo program in oblikujejo jasna pravila, ki bodo veljala enako za vse, ki bodo v času volilne kampanje nastopali v programih RTV Slovenija. Določba zakona zdaj izenačuje čas, ki je v sporedih RTV Slovenija namenjen tem vsebinam, medtem ko ima po sedanji ureditvi RTV Slovenija na voljo krajši čas za soočenja in predstavitve kandidatov, političnih strank in list na vsakokratnih volitvah, kar jo postavlja v neenakopraven položaj do drugih medijev.

### **3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA**

Finančne učinke zakona je potrebno obravnavati v treh skupinah: kakšni bodo ti učinki za zavezance za plačilo prispevka za programe in storitve RTV Slovenija, kakšni bodo ti učinki pri prejemnikih sredstev iz naslova sofinanciranja posameznih programskih vsebin, in kakšni bodo učinki na državni proračun.

Učinke za fizične osebe kot zavezance predstavljamo v naslednji tabeli:

Dohodninski razred	Število zavezancev	Odmerni odstotek	Povprečni letni dohodek	Povprečna mesečna akontacija	Skupni znesek prispevka
<b>1. Razred</b>	1.021.788	0,5%	8.468 evrov	3,52 evra	43.262.504 evrov
<b>2. Razred</b>	432.182	0,5%	20.981 evrov	8,74 evra	45.335.892 evrov
<b>3. Razred</b>	93.794	0,5%	41.171 evrov	17,15 evra	19.307.495 evrov
<b>4. Razred</b>	8.186	0,5%	78.607 evrov	32,75 evra	3.217.425 evrov
<b>5 razred</b>	4.524	0,5%	148.704 evrov	61,96 evra	3.363.684 evrov
<b>SKUPAJ</b>	<b>1.560.474</b>				<b>114.487.000 evrov</b>

Vir: Poročilo FURS za leto 2019

Iz podatkov FURS za leto 2019 izhaja, da se 93,17% vseh dohodninskih zavezancev - fizičnih oseb v Republiki Sloveniji uvršča v prva dva najnižja dohodninska razreda s podpovprečnimi letnimi prihodki. Če želimo vzpostaviti solidaren sistem plačevanja tega prispevka, sedanja struktura zavezancev narekuje razbremenitev zavezancev z najnižjimi letnimi dohodki in prerazporeditev bremena pri plačevanju prispevka za programe in storitve RTV Slovenija na način, da je letna višina prispevka odvisna od letnih prihodkov zavezanca, in ne več enaka za vse. Da bi dobili ustrezno primerjavo z obremenitvijo posameznih gospodinjstev, ki so bila doslej zavezanci za plačilo RTV-prispevka, je potrebno upoštevati strukturo

gospodinjstev po številu članov in po številu odraslih oseb, ki, glede na letne dohodke, po novem postanejo zavezanca za plačilo prispevka. Po podatkih SURS je v Sloveniji skupno 824.618 gospodinjstev, od tega 269.898 enočlanskih (32,73%). Vse drugo so družine z 2 ali do 4 člani, ali celo večdružinska gospodinjstva s 5 ali 6 člani. Med 577.544 družin je parov brez otrok 131.201 (1 do 2 zavezanca), parov z otroki 217.119 (2 zavezanca), mater z otroki 117.775 (1 zavezanca), očetov z otroki 28.418 (1 zavezanec), zunajzakonca brez otrok 18.692 (1 do 2 zavezanca), zunajzakonca z otroki 64.198 (1 do 2 zavezanca), istospolna brez otrok 111 (2 zavezanca) in istospolna z otrokom (2 zavezanca). Manjkajo nam notranji strukturni podatki o zaposlenosti in prihodkih družinskih članov, ampak, glede na pričakovano sliko, lahko sklepamo, da bo v najmanj 60% gospodinjstev samo 1 zavezanec za plačilo prispevka, v najmanj 30% največ 2 zavezanca, in le v do 10% gospodinjstev 3 ali več zavezancev, povprečni mesečni prispevek na zavezanca bo 6,11 evra, letni pa 73,36 evra. S tem se v več kot 80% vseh gospodinjstev mesečna in letna obremenitev s plačilom prispevka zniža ali ne preseže sedanje obremenitve.

Pri mesečni višini RTV-prispevka 12,75 evra vsako gospodinjstvo letno plača 153 evrov prispevka, v letu 2020 je bilo teh gospodinjstev 627.402, kar skupaj zneso 95.992.506 evrov. Po novem bi 1.560.474 zavezancev plačalo prispevek v skupnem znesku 114.487.000 evrov. Zavezancev bi bilo 2,5-krat več kot jih je zdaj, prispevali pa bi nominalno za 19% več sredstev za delovanje RTV Slovenija. Če upoštevamo, da bi bili po novem prihodki RTV Slovenija nižji za približno 12,5 milijona evrov zaradi odprave prihodkov od oglaševanja, bi realno povečanje prispevka iz naslova plačil fizičnih oseb zvišalo skupne prihodke RTV Slovenija samo za 6,2%. Glede na to, da po izračunih RTV Slovenija učinek inflacije in zamrznitev RTV-prispevka od leta 2012 do danes znižujeta realno vrednost prihodkov za 9,8%, lahko sklepamo, da z novim sistemom financiranja ne bi v celoti pokrili izpada prihodkov iz preteklih let.

Zakon zato določa, da zavezanca za plačilo prispevka za programe in storitve RTV Slovenija postanejo vse pravne osebe, zavezanke za plačilo davka od dohodka pravnih oseb, in ne le nekatere pravne osebe, kakor je to zdaj urejeno. Iz podatkov FURS za leto 2019 izhaja, da so znašali vsi letni prihodki vseh pravnih oseb, ki so zavezanke za plačilo davka od dohodka pravnih oseb 128.235.523.942 evrov, osnova za odmero davka od dohodkov pravnih oseb pa je znašala samo 6.748.951.000 evrov. Po podatkih Ajpesa je zavezancev za ta davek 131.920, vloge za odmero davka pa je oddalo 106.643 pravnih oseb. Pri odmerni stopnji 1% od davčne osnove za odmero davka od dohodkov pravnih oseb bi slednje plačale 67.489.510 evrov prispevka. Povprečni letni prispevek pravne osebe bi bil, torej, 511,59 evra, oziroma 42,63 evra na mesec. Po sedaj veljavnem zakonu je pavšalno plačilo za pravne osebe 36,13 evra na mesec, za hotele 54,19 evra + 2,69 evra za vsak dodatni sprejemnik???. Pričakovana obremenitev pravnih oseb bi bila v povprečju tako verjetno nižja od sedanje. Spremeni pa se rešitev, po kateri so do zdaj RTV-prispevek plačevale samo nekatere pravne osebe, in ne glede na višino dohodkov, kar je manj pravično, zdaj pa bi jo plačevale vse pravne osebe, glede na prihodke in višino osnove za odmero. Če vemo, da je med temi zavezanca 102.950 samostojnih podjetnikov, ki bi po novem zagotovo plačevali manj kot zdaj, je pravičnost predlaganega modela dokazljiva.

Skupni prihodki RTV Slovenija iz plačil fizičnih oseb in plačil pravnih oseb bi znašali 181.976.510 evrov, hkrati pa bi RTV Slovenija od države v celoti prevzela sofinanciranje regionalnih informativnih programskih vsebin medijem s statusom programov posebnega pomena, sofinanciranje filmske produkcije in sofinanciranje programskih vsebin, ki bi jih prispevali neodvisni producenti AV del. Poleg tega bi RTV Slovenija namenila več sredstev za arhiviranje in digitalizacijo filmskega gradiva in pospešila ta proces, da bi zlasti občutljivo filmsko gradivo, ki je zdaj izpostavljeno pospešenemu propadanju, rešila pred uničenjem. Po deležih, ki jih zakon določa za te namene, bi RTV Slovenija v prihodnje vsako leto namenila 5.459.295 evrov za sofinanciranje regionalnih informativnih programskih vsebin, 12.738.356 evrov za sofinanciranje slovenske filmske produkcije, 3.639.530 evrov za sofinanciranje AV del neodvisnih producentov, ter 3.639.530 evrov za pospešeno arhiviranje in digitalizacijo filmskega gradiva. Skupni odhodki RTV Slovenija na vseh štirih postavkah bi znašali 25.476.711 evrov letno.

Državni proračun bo tako razbremenjen vseh odhodkov za zgoraj navedene namene, in za državo to pomeni večmilijonski prihranek v proračunu. Poleg tega, iz državnega proračuna ne bi bilo potrebno sofinancirati programskih vsebin za narodnosti in nekatere druge manjšine, ki nastajajo v okviru RTV Slovenija, saj bi imela ustanova sama dovolj prihodkov za še boljše financiranje teh programov.

#### **4. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE**

Vse države članice EU imajo svoje javne radiotelevizije, organizirane bodisi kot javne ustanove ali javna podjetja/korporacije. Države članice EU imajo različno urejeno financiranje javnih radiotelevizij, pri čemer prevladujeta financiranje iz javnih virov in model »mešanih ekonomij«, slednje pomeni istočasno financiranje iz javnih virov (v večinskem deležu) in komercialnih virov (praviloma v manjšem deležu). Iz RTV-

prispevka se financirajo javne radiotelevizije v 16 od 28 držav članic EU (Avstrija, Hrvaška, Češka, Danska, Francija, Nemčija, Grčija, Irska, Italija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Švedska in Združeno kraljestvo), v 14 je delež prihodkov iz RTV-prispevka prevladujoči vir financiranja javnih radiotelevizij (od 51% do 95% vseh prihodkov). Izjemi sta manjšinska deleža financiranja iz RTV-prispevka na Poljskem (39%) in v Romuniji (10%).

V 17 državah EU se javne radiotelevizije financirajo samo ali tudi iz državnega proračuna, le v 12 državah članicah EU pa je to prevladujoči vir financiranja javnih radiotelevizij (Belgija, Bolgarija, Ciper, Estonija, Finska, Madžarska, Latvija, Litva, Luxembourg, Nizozemska, Romunija in Španija). Na Malti (35%) in na Slovaškem (24%) predstavlja financiranje javne radiotelevizije iz proračuna manjši delež njenih prihodkov. V skupini držav, v katerih države iz proračuna prispevajo od 1% (Poljska) do največ 8% (Irska) prihodkov javnih radiotelevizij, praviloma je to namensko financiranje za manjšinske programe in posebne projekte v javnem interesu, so še: Hrvaška (4%), Francija (4%), Nemčija (5%), Slovenija (2%) in Združeno kraljestvo (6%).

Prihodki iz oglaševanja v večini držav članic EU predstavljajo med 2% in 15% prihodkov javnih radiotelevizij. Slovenija (11%) v tej skupini dosega enak ali podoben delež kot VRT v Belgiji (11%), Francija (9%), Latvija (15%), Portugalska (8%) in Združeno kraljestvo (14%). V 7 od 28 članic EU so prihodki javnih RTV iz oglaševanja višji od 19% (Avstrija, RTBF v Belgiji, Irska, Italija, Malta, Nizozemska, Poljska).

Poseben zgled predstavljajo skandinavske države, predvsem Norveška, Švedska in Finska, v katerih se javne radiotelevizije financirajo iz davka, ki ima v resnici status prispevka za programe in storitve javne radiotelevizije, postopki plačevanja in zbiranja sredstev pa se med državami razlikujejo. V vseh treh državah so fizične osebe, ki so hkrati zavezanci za plačilo dohodnine, obdavčeni, glede na prihodke, najvišji znesek letnega plačila prispevka za programe in storitve javne televizije je omejen na nek najvišji znesek, saj prispevek plačujejo tudi pravne osebe. Tako zbrana sredstva pa se nakazujejo na različne račune: na Norveškem v državni proračun, na Švedskem na račun fundacije, ki je formalna lastnica SVT, in na Finskem v državni proračun, pri čemer pa se ta sredstva ne stekajo v integralni proračun, ampak so namenjena izključno delovanju javne radiotelevizije. Na Finskem imajo tudi možnost popravka letnega proračuna YLE v primeru, da z davkom ne bi zbrali dovolj sredstev za njeno delovanje, in vlada prispeva dodaten denar iz proračuna. Hkrati pa moramo vedeti, da ima vsaka izmed teh držav dvakrat in več prebivalcev kot Slovenija, da imajo ti bistveno višje letne dohodke, in da proračuni tamkajšnjih javnih radiotelevizij za petkrat in več presegajo višino letnega proračuna RTV Slovenija. Tako se, denimo v skupni filmski sklad štirih držav, Danske, Norveške, Švedske in Finske, letno nabere okoli 800 milijonov evrov samo za produkcijo filmov in televizijskih nanizank, in podobnega finančnega potenciala Slovenija nima.

Kar zadeva modele upravljanja javnih radiotelevizij, se je reprezentativni model upravljanja ohranil v Avstriji, Nemčiji, na Portugalskem in v večini nekdanjih socialističnih držav, medtem ko je v vseh drugih državah uveljavljen deliberativni model upravljanja javnih radiotelevizij. Najbolj značilna je sestava skrbniškega odbora britanske javne radiotelevizije (BBC Trust), ki ima 12 članov, med njimi štirje zastopajo Anglijo, Wales, Škotsko in Severno Irsko, hkrati pa so tudi strokovnjaki za posamezna področja, ki so povezana z delovanjem medijev, in so tako v odboru članice in člani, ki so medijski strokovnjaki, imajo izkušnje s finančnim poslovanjem in vodenjem velikih podjetij ali ustanov, prihajajo z univerz, so dejavni na področju kulture, so predstavniki značilnih etničnih in drugih manjšin v britanski družbi, in tako naprej. V Združenem kraljestvu imajo tudi posebnega komisarja za imenovanje javnih uslužbencev, neke vrste vladno službo, ki po tako imenovanih Nolanovih načelih preveri kompetence, izobrazbo in verodostojnost vsakega kandidata za člana skrbniškega odbora, in zato je sestava odbora praviloma uravnotežena po vseh merilih, ki so pri tem postopku zaželeni ali prepisani.

Zaradi razlik v bogastvu, velikosti in razvitosti medijskega sektorja v posameznih državah, razmer in ureditev v posameznih državah ni smiselno neposredno primerjati. Nanje vplivajo tradicija, kulturne razlike, razlike v stopnji politične kulture, priznavanje in obstoj različnih manjšin v družbi, zato tudi na ravni Evropske unije ni enotne zakonodaje ali ureditve, ki bi urejala delovanje medijev. EU urejanje delovanja medijev prepušča posameznim državam članicam, veljavna Direktiva o avdiovizualnih in medijskih storitvah pa spodbuja države članice, da s svojimi politikami podpirajo razvoj medijskega sektorja in celotne kreativne industrije v svojem okolju. Tako so tudi v tem zakonu predlagane rešitve povsem v skladu z evropskim pravnim redom.

Pripravil: dr. Zoran Medved