

Diskuse o vysílání veřejné služby v evropském kontextu

Milan Šmíd

The emergence of private TV broadcasters in the Czech Republic opened a debate about the future of public service broadcasting (PSB). A similar debate is taking place on the European level. Its outcomes can be found in documents of the European Union and of the Council of Europe. The paper summarizes the basic features of the European debate, which is now focusing on four main topics: The rationality of PSB existence derived from the definition of its mission, funding of PSB, accountability of PSB broadcasters, and the role of PSB in the future digital world. European Union documents leave space open to its member states for defining their own policies with regard to the future of PSB in the digital era. In the Czech Republic there is still no clear idea or concept about the extent, scope and role of the PSB broadcasters in introducing digital television.

Keywords

broadcasting, television, European Union, Council of Europe, public service, Czech Republic, digital

V listopadu 2003 proběhla v pražském klubu Lávka na nábřeží Vltavy veřejná diskuse na téma „Veřejná služba veřejnoprávních médií – věčné téma“, kterou pořádal internetový server Česká média. Její záznam se později vysílal na programu ČRo6. Jeden z diskutujících Ladislav Jankl, v té době již tajemník prezidenta Václava Klause, zde kromě jiného prohlásil:

„Netvařme se, že je jiný důvod k existenci veřejnoprávních médií, jiný než to, že jsme je zdědili.“ A dále: „Já jsem přesvědčen o tom, že kolem veřejnoprávních médií existuje **vlivná politicky i ekonomicky motivovaná lobby, která zpětně teprve tvoří teorii, která má zdůvodnit smysl a oprávněnost existence těchto médií ...** Všechno je to pouze o zájmech.“

Janklův výrok je poučný v několika ohledech. Vyjadřuje legitimní názor, že vysílání veřejné služby, hrazené z veřejných prostředků, kterému u nás dnes říkáme veřejnoprávní, by vůbec nemuselo existovat.

Tento výrok zároveň velmi dobře může ilustrovat skutečnost, že každá diskuse o vysílání veřejné služby je zákonitě spojena se širší debatou o filozofických, ideologických a kulturních základech, na nichž spočívá stát a společnost, a že při takové debatě se většinou srážejí rozdílné pohledy na povahu a funkci individuálních a kolektivních zájmů, na roli státu při naplňování potřeb jednotlivce i sociálních skupin.

Ladislav Jankl se ovšem mylí, když tvrdí, že veřejnoprávní vysílání si musí **zpětně vytvářet** nějaké teorie pro zdůvodnění své existence. Vysílání veřejné služby existuje v demokratických společnostech více než polovinu století, aniž k tomu potřebovalo nějaké teorie. Jeho existence vyplynula z naplňování komunikačních a kulturních potřeb ve zcela konkrétních technických, kulturních a politických podmínkách příslušných společenských formací.

Zatímco v USA se vysílání od samého počátku vyvíjelo jako komerční aktivita, na kterou byly kladeny požadavky veřejného zájmu teprve následně a se zpožděním,¹ evropské národní státy se v letech nestabilních poměrů po první světové válce rozhodly, že potenciál sociální koheze rozhlasového vysílání je pro ně důležitější než komerční možnosti tohoto média. Také proto se rozhlasové vysílání v Evropě zestránilo s jedinou světovou výjimkou BBC, které byla ponechána nezávislost tak, aby se nemohla stát poslušným nástrojem vlády či diktátorů.

Také po druhé světové válce sociální hodnoty vysílání dostaly v Evropě přednost před komerčním využíváním rozhlasu a začínající televize. Ještě v 60. a 70. letech minulého století se vysílání pokládalo za službu sociálnímu rozvoji, v níž informace a vzdělávání mělo prioritu, bez ohledu na to, že v celkovém objemu vysílaného programu stále větší část zaujímaly pořady zábavného ražení. Zlom přišel v letech osmdesátých, s příchodem soukromých, komerčně orientovaných rozhlasových a televizních médií.

Stručně shrnuto: Zatímco v Evropě národní státy organizovaly rozhlasové a televizní vysílání především jako univerzálně dostupnou veřejnou službu, kterou teprve dodatečně doplnilo vysílání soukromé, v USA vysílání veřejné služby vzniklo až následně, jako výraz kulturní potřeby vyrovnávat deficity vysílání soukromého, komerčního.²

Proměňující se prostředí elektronických médií klade otazníky před budoucnost veřejnoprávního rozhlasu a veřejnoprávní televize, otazníky, které nelze odbýt odkazy na tradice nebo tautologii, že vysílání veřejné služby „být musí, protože být musí“.

Nad budoucností vysílání veřejné služby se však nezamýšlejí, jak se domnívá Ladislav Jakl, jenom „politicky a ekonomicky motivovaná lobby“, vedená nízkými úmysly privátního prospěchu, ale především legitimně ustavené instituce demokratických států, jimž je ekonomické lobbování cizí, neboť byly zřízeny, případně zvoleny proto, aby hájily obecné blaho a veřejný prospěch.

Diskuse o tom, zda a jaké by mělo být vysílání veřejné služby (VVS, v angličtině PSB – Public Service Broadcasting), se vedou nejen na národních úrovních, ale také na úrovni celoevropské, což jest hlavní téma tohoto příspěvku.

Hned zpočátku je třeba konstatovat, že diskuse na téma VVS³ v jednotlivých zemích mají rozmanitou podobu, přestože základní kladené otázky jsou zhruba stejné. Budoucnost veřejné služby, o níž se jedná ve Velké Británii, Německu nebo Francii, se poněkud liší od budoucností, o které usilují provozovatelé VVS ve střední a východní Evropě.

Může za to rozmanitost podmínek, ve kterých instituce VVS pracují. Velký stát se 60 miliony obyvatel je schopen podporovat prostřednictvím tzv. koncesionářského poplatku mnohem bohatší a rozsáhlejší veřejnoprávní vysílání než stát, který má obyvatel jen pět či deset milionů.

¹ Základem regulace vysílání v USA je Communications Act z roku 1934, který v článku 303 praví, že při udělování licencí k vysílání licenční orgán přihlíží k „veřejnému zájmu, vhodnosti a potřebě“ (*public interest, convenience and necessity*).

² Nekomerční neziskové a vzdělávací stanice vznikají v USA v 50. letech. V roce 1967 Kongres přijal zákon zřizující a financující Corporation for Public Broadcasting (CPB) se záměrem podpořit tyto lokální iniciativy a v letech 1967-69 vzniká celostátní televizní síť *Public Broadcasting Service* PBS, O rok později, v roce 1970, začíná vysílat *National Public Radio* NPR jako celostátní rozhlasová síť.

³ VVS – vysílání veřejné služby – vztahují v tomto textu k činnosti provozovatelů VVS (v češtině s adjektivem „veřejnoprávní“), kteří pracují jako subjekty nezávislé na vládě. Pod VVS tudíž není míněno vysílání státních či vládních stanic, jejichž provozovatelé jsou součástí exekutivy či přímo kontrolováni vládou.

Vývoj a rozšíření VVS neprobíhaly všude stejně. Přeměna monopolních provozovatelů rozhlasu a televize ze státních v nezávislé veřejnoprávní instituce se po druhé světové válce uskutečnila ve třech postupných vlnách.

Evropské demokracie své monopolní vysílatele začaly podle vzoru BBC postupně odstátňovat po druhé světové válce, i když se někde tento proces protáhl až do šedesátých (Francie) nebo do sedmdesátých (Itálie) let.

Druhá vlna rozšíření evropského vysílání veřejné služby je spojená s návratem demokracie do Portugalska, Španělska a Řecka po roce 1974. Třetí vlna rozvoje přišla po roce 1989 s pádem autoritářských a totalitních režimů ve střední a východní Evropě, i když je otázkou, zda transformace někdejších státních vysílacích institucí v nezávislé veřejnoprávní subjekty se tady podařila, a zda nezůstala stát někde na půl cesty.⁴

Dnes tedy existuje rozdíl nejen mezi velkými a malými státy, jejichž rozměr a velikost populace podmiňuje velikost a sílu příslušného vysílání veřejné služby. Je tu také propastný rozdíl mezi zeměmi západní a východní Evropy přibližně stejných velikostí. Zatímco jedny z nich mají za sebou dlouholetou demokratickou tradici a podpora veřejného zájmu je tady samozřejmostí, v těch druhých se na média veřejné služby stále hledí jako na relikv autoritářských médií minulosti nebo jako na něco, bez čeho je možné se obejít, neboť podobnou službu zajistí komerční média. Podle toho pak vypadá charakter diskuse o budoucnosti VVS.

Přes rozdílnost podmínek, ve kterých VVS na západě a východě Evropy působí, se současné diskuse o jeho budoucnosti pohybují v rámci čtyř hlavních tematických okruhů:

1. důvod existence VVS na současném konkurenčním trhu, jeho účel a zadání;
2. financování VVS;
3. kontrola toho, jak VVS své zadání plní;
4. perspektiva VVS v digitální budoucnosti.

ad 1. Důvod existence VVS na současném konkurenčním trhu, jeho účel a zadání

Vpád komerčních stanic do Evropy a ztráta monopolu VVS na poli rozhlasového a televizního vysílání v 80. letech vyvolaly diskuse o tom, co vlastně opravňuje existenci VVS a jaké by mělo být jeho zadání.

Zatímco u nás se tyto diskuse soustřeďují na obsah a definici pojmu „veřejnoprávnost“, v Evropě se do centra pozornosti dostává výklad pojmu veřejná služba (public service). Tu i tam se však kladou stejné či podobné otázky: Cožpak by nemohlo soukromé vysílání v podmínkách svobodného trhu zajistit veřejnosti stejnou službu jako VVS? Cožpak komerční tele-

⁴ V preambuli Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 1641 (2004) bod 4 uvádí: „Vysílání veřejné služby se zrodilo v západní Evropě a rozvíjelo se tím, jak se přirozeně přizpůsobovalo zralé demokracii. Ve střední a východní Evropě však ještě není sociálně ukotvené, protože bylo ‚transplantováno‘ do prostředí postrádajícím nezbytnou politickou a rozhodovací kulturu, ve kterém je občanská společnost stále slabá, má nedostatečné zdroje a také málo oddanosti hodnotám veřejné služby.“

Rovněž četné studie středoevropských a východoevropských médií poukazují na to, že vysílání veřejné služby, které by se mohlo vykázat základními kvalitami, jež má obsahovat (např. nezávislost na vládní moci, rozmanitost a vysoký standard vysílaného programu, formování informované veřejnosti apod.), v zemích střední a východní Evropy z nejrůznějších příčin stále ještě neexistuje. Werner Rumphorst, šéf právního oddělení Evropské vysílací unie EBU, často upozorňuje na to, že ve východoevropských zemích televize sice přestaly být „státními“, ale dostaly se do područí parlamentů a politických stran. Slovinský badatel Slavko Šplíchal v této souvislosti často hovoří o „italianizaci východoevropských médií“.

vize rovněž neposkytují službu veřejnosti svým vysílaným programem obsahujícím zábavu a informace?

Oficiální dokumenty a odborná literatura nabízejí celou řadu definicí a vymezení pojmu vysílání veřejné služby ve vztahu k jeho provozovatelům.⁵

Trine Syvertsenová se analýzou pojmu veřejná služba (public service) ve vysílání zabývá již řadu let⁶ a shromáždila kolem třiceti nejrůznějších interpretací toho, co se za ni pokládá, přičemž zjistila, že některé z definicí si dokonce navzájem odporují. Problém používání pojmu VVS vidí Syvertsenová kromě jiného v tom, že je vztahován k různým skutečnostem, tj. někdy k vysílacímu systému jako celku, jindy k určité vysílací instituci nebo pouze k danému určitému vysílanému programu.

Analýza definic pojmu VVS prokázala jejich historicky proměnlivý a kulturně podmíněný charakter. Ze sémantické analýzy definicí vyplynulo, že jejich většina obsahuje tři zásadní významy:

Tím prvním je definování veřejné služby jako „**veřejná užitečnost**“ (public utility), tj. služba poskytovaná veřejnosti obvykle státem, (například pošta, stavba silnic, provoz železnic), jejímiž základními rysy jsou standardní úroveň a kvalita poskytovaných služeb a jejich univerzální dostupnost.

Druhý význam veřejné služby se váže k pojmům veřejnost, veřejná sféra, správa věcí veřejných. Lze ho definovat jako „**vysílání ve službách veřejné sféry**“, přičemž veřejná sféra je chápána jako prostor, v němž se členové veřejnosti stávají občany, kteří kolektivně rozhodují o věcech společného zájmu. Úkolem médií ve službách veřejné sféry je tudíž zajišťovat přístup k informacím a znalostem, jež umožňují každému jednotlivci vykonávat v demokratickém politickém systému svá občanská práva a své povinnosti.

Třetí význam veřejné služby vychází z položení rovnítka mezi „veřejnost“ a „publikum“ (auditorium), přičemž publikum je chápáno jako souhrn individuálních konzumentů médií. Při tomto užití je veřejná služba „**vysíláním ve službě posluchačů a diváků**“ a vysílání v tomto pojetí si již neklade jako prioritu službu kolektivnímu zájmu, ale chce vycházet vstříc a spo-

⁵ Některé z nich soustředil dokument č. 10029 Výboru pro kulturu, vědu a vzdělávání Parlamentního shromáždění Rady Evropy, který se stal podkladem pro Doporučení 1641(2004) Parlamentního shromáždění RE ve věci vysílání veřejné služby [URL: http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc04/edoc10029ad.htm](http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc04/edoc10029ad.htm)). Jmenovitě šlo o citace z těchto dokumentů:

- závěry Broadcasting Research Unit v Londýně z roku 1985,
- dokument Evropské vysílací unie EBU „Public Service Broadcasting: Europe's Opportunity“ z roku 1993,
- rezoluce č.1 na téma Budoucnost VVS Ministerské konference Rady Evropy v Praze z listopadu 1994,
- rezoluce Evropského parlamentu „o úloze televize veřejné služby v multimediální společnosti“ z roku 1996,
- Protokol o vysílání veřejné služby z června 1997 připojený ke Smlouvě o EU (tzv. amsterodamský protokol)
- ITC Consultation on Public Service Broadcasting z roku 2000 (v roce 2004 byla Independent Television Commission včleněna do širšího regulačního rámce Office of Communications – OFCOM).

Kromě toho existuje ještě další řada definic VVS v pracích teoretiků médií, jež se snaží zobecnit existující trendy nebo převládající aspirace ve věci náplně VVS. Za všechny lze jmenovat Grahama Murdocka, Paddy Scanella, Marca Raboye, J. G. Blumlera, Karola Jakubowicze a další.

⁶ Viz např. její doktorská práce z roku 1992 dostupná na osobní webové stránce (Trine Syvertsen „Public Television in Transition: A Comparative and Historical Analysis of the BBC and the NRK“).

kojovat hlavně zájmy individuální. Jak Syvertsenová poznamenává, tento význam pojmu veřejná služba nebyl až do 80. let příliš zdůrazňován.⁷

Jakkoli rozmanité jsou definice a zadání VVS, a jakkoli se mohou lišit důrazem klade-ným na jednotlivé prvky veřejné služby, výše uvedené významy při konfrontaci se současnou realitou mohou posloužit jako kritérium rozhodování o potřebnosti či zbytečnosti VVS v současném konkurenčním multikanálovém prostředí.

Za prvé: Univerzalita obsahu bude u komerčního vysílání vždy limitována efektivitou a ziskovostí poskytovaných služeb. Pokud nějaký pořad či žánr nedosáhne sledovanosti, která je pro inzerenty přitažlivá, nemusí se v nabídce objevit, i kdyby byl ve veřejnosti o něj zájem.

Rovněž univerzalita přístupu je omezována ekonomickými hledisky. Uspokojování specifických diváckých potřeb, které nelze financovat vysíláním reklamy, řeší komerční televize vznikem placených kanálů, které však nejsou univerzálně dostupné nejen zakódováním signálu, ale i charakterem používaných komunikačních kanálů (kabel, satelit), pro velkou část veřejnosti u nás stále ještě nepřístupných.

Za druhé: Vysílání ve službách veřejné sféry lze sice soukromým vysílatelům uložit v licenčních podmínkách, nicméně zkušenosti ukazují, že prostor věnovaný potřebám veřejné sféry je v komerčním vysílání, zvláště na malých evropských trzích, objektivně omezen. Plnění úkolů veřejné služby dle představ regulátora a potřeb společnosti totiž může ohrozit ziskovost komerčního vysílání a tím i jeho soběstačnost a nezávislost.

Existence VVS je proto i nadále chápána jako podstatný prvek politické demokracie v Evropě, jako produkt této demokracie a zpětně též jako její účinný konstitutivní nástroj. Toto chápání se promítá do téměř každého dokumentu, který byl v posledních letech na evropské úrovni přijat.⁸

Za třetí: Nejen celé společnosti, ale také individuální konzument médií dnes profituje z existence VVS vzhledem k tomu, že VVS je schopno korigovat selhávání tržně orientova-ných vysílatelů, kteří z ekonomických důvodů náplň svých programů zužují na pořady pře-vážně zábavného charakteru s masovým apaelem.

Tento appeal se dnes vyžaduje i od zpravodajské části vysílání, což vede k odklonu od informací směrem k infotainmentu. V komerčních programech pak chybějí pořady a témata uspokojující menšinové či vybrané zájmy jednotlivců. Schopnost VVS napravovat tento deficit nabídkou neziskových pořadů, jež nepodléhají diktátu mediálního trhu, se stala důležitým

⁷ Syvertsen, Trine: The Many Uses of the „Public Service“ Concept. *NORDICOM Review*, Vol. 20, No. 1, str. 5–12.

⁸ Namátkou lze uvést: „Životně důležitou rolí vysílání veřejné služby je být podstatným faktorem pluralistické komunikace, která je přístupná všem jak na celostátní, tak na regionální úrovni, prostřednictvím poskytování základních všeobecných programů obsahujících informace, vzdělávání, kulturu a zábavu.“ In: Doporučení R(96)10 výboru ministrů členských států Rady Evropy o zajištění nezávislosti vysílání veřejné služby.

- „systém veřejného vysílání ve členských státech má přímý vztah k demokratickým, sociálním a kulturním potřebám společnosti v každém z nich a k potřebě zachovat pluralismus médií“. In: Protokol o vysílání veřejné služby, připojený ke Smlouvě o EU (Amsterdam, červen 1997).

- „... vysílání veřejné služby vzhledem k jeho kulturním, sociálním a demokratickým funkcím, které vykonává ve prospěch společného prospěchu, má životně důležitý význam pro zajištění demokracie, pluralismu, sociální soudržnosti, kulturní a jazykové rozmanitosti ... In: Rezoluce Evropské rady z 25. ledna 1999 (1999/C 30/01).

- „Vysílací média sehrávají ústřední roli při fungování moderních demokratických společností, obzvláště při rozvoji a přenosu sociálních hodnot.“ In: Komunikace Komise EU o aplikaci pravidel poskytování státní podpory vysílání veřejné služby (2001/C 320/04).

argumentem ve prospěch pokračování existence VVS zvláště v menších státech s malými trhy, kde je stavěn na roveň „komunitních“ argumentů.

ad 2: Financování VVS

Evropské diskuse týkající se financování VVS odrážejí rozdílnost problémů, se kterými se potýká VVS na západě a na východě Evropy. Zatímco pro bývalé postkomunistické státy s výjimkou Polska⁹ je typický nedostatek prostředků k financování veřejné služby, což vede k jejímu úpadku v těchto zemích, provozovatelé VVS v západoevropských zemích, zvláště na velkých trzích, čelí obvinění, že jsou finančně příliš silní a mocní, a že znemožňují konkurenci na trhu elektronických médií.

Vpád dravé komerční televize do televizně monopolní Evropy přivodil veřejnému sektoru nejen kulturní šok, ale také právní problémy. Tradice televizního vysílání hrazeného z veřejných prostředků (poplatek) se dostávala do rozporu se zásadami poskytování služeb na komerčním základě tak, jak to v roce 1958 stanovily římské smlouvy.

Paragraf 92 o tom, že státní pomoc narušující hospodářskou soutěž je nepřipustná, se stal příčinou četných žalob a stížností nových komerčních vysílatelů ve Francii, Itálii, Španělsku a Portugalsku.¹⁰

Určitým řešením hrozícího rozporu s unijním právem a kladným stanoviskem ke způsobu financování VVS bylo přijetí tzv. amsterodamského protokolu v roce 1997.¹¹ Říká se v něm, že každý členský stát má právo ustavit a zorganizovat vysílání veřejné služby, vymezit jeho pravomoci a zajistit financování této veřejné služby.

Amsterodamský protokol o vysílání veřejné služby vyvrátil základní námitku týkající se státní podpory veřejnoprávního vysílání tím, že uznal nezbytnost existence veřejného sektoru vysílání vzhledem „k demokratickým, sociálním a kulturním potřebám společnosti“ a „k potřebě zachovat pluralismus médií“. V té době to byla nejvýraznější podpora VVS ze strany vrcholných orgánů Evropské unie.

Amsterodamský protokol však neznamenal konec diskusí a sporů. Na jedné straně sice přiznal právo členským státům dotovat VVS veřejnými prostředky, na straně druhé však nespécifikoval, kde začíná a kde končí veřejná služba, jež má právo na státní podporu. Proto

⁹ Veřejnoprávní TVP je dominantním subjektem na trhu televizní reklamy, která financuje provoz TVP z více než 50 %. Blíže viz Šmíd, Milan: „Veřejnoprávní a soukromé televize v některých evropských zemích“, Studie zpracovaná pro Parlament České republiky, březen 2004.

¹⁰ Předmětem stížností bylo oddlužení a výhodné úvěry italské RAI, státní podpora portugalské veřejné televize RTP (zrušen poplatek, financována ze státního rozpočtu) nebo navýšení kapitálu francouzské France 2 a 3, atd.

¹¹ Protokol o vysílání veřejné služby, který bude připojen ke Smlouvě o EU an ES a stane se její integrální a závaznou součástí. (Přijato na zasedání Evropské rady v Amsterdamu ve dnech 16.–17. června 1997).

VYSOKÉ SMLUVNÍ STRANY MAJÍCE ZA TO, že systém veřejného vysílání ve členských státech má přímý vztah k demokratickým, sociálním a kulturním potřebám společnosti v každém z nich a k potřebě zachovat pluralismus médií SE DOHODLY na následujících interpretativních ustanoveních, která budou připojena ke Smlouvě ustavující Evropské společenství; Ustanovení Smlouvy ustavující Evropské společenství nejsou na újmu pravomoci členských států poskytovat finanční prostředky na vysílání veřejné služby, pokud je takovéto financování poskytováno vysílacím organizacím k naplňování poslání veřejné služby tak, jak byly přiděleny, definovány a zorganizovány každým členským státem, a pokud toto financování neovlivňuje podmínky obchodu a soutěže ve Společenství v míře odporující společnému zájmu, přičemž se přihlédne k realizaci poslání této veřejné služby.

v roce 2001 Komise EU vydala „Komunikaci“, která se detailně zabývá aplikováním pravidel poskytování státní pomoci při vysílání veřejné služby.¹²

Tato komunikace by si vyžádala zvláštní studii, neboť se dotýká víceméně všech současných problémů VVS, počínaje stanovením jeho zadání, rozsahu, financování i transparentnosti hospodaření provozovatelů VVS.

Komise i nadále ponechává členským státům právo stanovit cíle veřejné služby i její financování, nicméně vyhrazuje si právo zasáhnout tam, kde by poskytování státní pomoci překročilo hranici, na níž končí veřejná služba a začíná státem dotovaná komerční činnost, kterou mohou provozovat bez dotací soukromé subjekty.

Že v tomto ohledu není ještě všem problémům konec, svědčí pokračující aktivita evropských komerčních vysílatelů, kteří znovu průběžně upozorňují na „rostoucí podobnost veřejného a soukromého vysílání“, na „privilegia vysílatelů veřejné služby“ a na jejich expanzi do služeb, které umožňují nové informační technologie.¹³

S těmito argumenty musejí počítat provozovatelé VVS také v zemích střední a východní Evropy, i když jejich finanční situace se s jejich západoevropskými kolegy nedá srovnávat. Je nesrovnatelně obtížnější vzhledem k tomu, že koncept VVS zde ještě nezakotvil natolik, aby získal alespoň politickou podporu, které se mu dostává v západoevropských demokraciích a na celoevropské úrovni.

ad 3: Kontrola toho, jak VVS své zadání plní

Diskuse na toto téma se prolíná s debatami popsanými u předchozích dvou bodů. Jde totiž nejen o to, jak se má stanovit zadání pro provozovatele VVS, ale také jak zjistit, kolik finančních prostředků na tuto službu je třeba vyhradit, a jak zkontrolovat, zda uvedené prostředky se vynaložily efektivně a v souladu se stanoveným účelem.

Jak už bylo uvedeno, Evropská unie stanoviskem své Komise ponechává zadání a vymezení veřejné služby na členských státech. Doslova: „Definice mandátu veřejné služby spadá do kompetence členských států, které o něm mohou rozhodovat na celostátní, regionální a lokální úrovni. Celkově vzato, při výkonu této pravomoci musí být zohledněn komunitní koncept ‚služeb všeobecného hospodářského zájmu‘ (services of general economic interest). Vzhledem ke specifické povaze vysílacího sektoru, je možné považovat za legitimní ‚širokou‘ definici, jež pověřuje daného vysílatele úkolem zajišťovat vyvážený a rozmanitý program v souladu s určeným zadáním **při zachování jisté velikosti publika**, a to na základě interpretativního ustanovení Protokolu v souladu s článkem 86(2). Taková definice by měla být v souladu s cíli naplňování demokratických, sociálních a kulturních potřeb dané společnosti a měla by zaručovat pluralismus, včetně kulturní a jazykové rozmanitosti.“ (zvýraznil mš).

Uvedená citace se vyjadřuje k jednomu z klíčových bodů debat o budoucnosti VVS, a to, zda VVS by mělo zachovat svůj dosavadní široký tematický a žánrový rozsah, nebo zda by se mělo věnovat pouze menšinovým zájmům, stát se kulturním a vzdělávacím institutem s okrajovou sledovaností, který by podobně jako v USA vysílal pouze to, co komerční sektor není schopen divákům dodat.

¹² Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04).

¹³ Broadcasting and Competition Rules in the Future EU Constitution – A View from the Private Media Sector. Dokument v rámci diskuse o budoucí Ústavě EU připravily v květnu 2003 Asociace komerčních televizí v Evropě ACT, Asociace evropských rozhlasů AER, Evropská rada vydavatelů EPC, Evropská asociace vydavatelů denního tisku ENPA.

Jak z citace vyplývá, Evropská unie zatím ponechává dveře otevřené „širokému“ pojetí veřejné služby, která nabízí i takové programové typy a žánry, jež ve svých programech vysílají také komerční televize. To ovšem vyvolává kritiku těch, kteří se domnívají, že veřejných peněz se využívá pro konkurování komerčním vysílatelům a nikoli pro plnění veřejné služby, ať už je definována jakkoli (nejen univerzalitou obsahu, korigováním tržních selhání komerční sféry, ale také například kvalitativně odlišným a inovativním přístupem ke tvorbě pořadů patřících do hlavního repertoáru komerčních televizí).

Aby nedocházelo k pochybením tohoto druhu, četné západoevropské země ve věci zodpovědnosti (accountability) veřejnoprávních vysílatelů opustily v posledních letech tzv. „autonomní model“ provozovatele VVS a přecházejí na „model kontrolované služby“. V praxi má tento model podobu závazných několikaletých kontraktů mezi státem a provozovatelem VVS, jež na jedné straně kvantitativně i kvalitativně konkretizují požadovanou veřejnou službu, na straně druhé alespoň rámcově definují materiální a finanční zajištění této služby. Dnes existuje v Evropě nejméně třináct států, ve kterých takové kontrakty existují, nebo se o nich seriózně jedná.¹⁴

Letošní zpráva Výboru pro kulturu, vědu a vzdělávání Parlamentního shromáždění Rady Evropy sice upozorňuje na možné ohrožení nezávislosti provozovatelů VVS, neboť vláda tím dostává do rukou nástroj, který může ovlivňovat poměry v těchto institucích.¹⁵ Na straně druhé takové kontrakty mohou přispět k transparentnosti vztahů mezi veřejností a vysílatelům veřejné služby, jakož i ke kontrolovatelnosti toho, zda dotyčný vysílatel své úkoly skutečně plní.

ad 4: Perspektiva VVS v digitální budoucnosti.

Doba, kdy terestrické vysílání bylo jediným nebo hlavním způsobem šíření televizních programů je už dávnou minulostí. Nejen, že se do distribuce televizních programů zapojilo satelitní vysílání a kabelové rozvody, pokrok informačních technologií vytvořil také nové netradiční distribuční platformy jakými jsou Internet, vysokorychlostní přístup (broadband) nebo UMTS. Kromě toho se televize chystá na tradičních terestrických frekvencích přejít z analogového na digitální vysílání, což opět rozšíří počet disponibilních komunikačních kanálů.

Expanze nabízených programů a služeb komerční sférou bude pokračovat, takže vzniká otázka, jaké místo v tomto multikanálovém a multimediálním prostředí zaujme VVS. Polský teoretik médií Karol Jakubowicz, který se jako expert aktivně podílí na tvorbě dokumentů v rámci Rady Evropy, vytvořil celou řadu perspektivních modelů, do kterých by se mohlo v budoucnu transformovat VVS.¹⁶

¹⁴ Tyto kontrakty mají buď podobu vydané licence (Nizozemsko) nebo vyplývají z ustanovení příslušného vysílacího zákona (Francie). Uzavřené kontrakty mají například v Belgii, Dánsku, Finsku, Norsku, Lucembursku, Velké Británii, Francii, Itálii, Nizozemsku, Portugalsku, Švýcarsku, Turecku. Podrobnosti některých těchto smluv lze zjistit ve studii „Veřejnoprávní a soukromé televize v některých evropských zemích“, pro Parlament České republiky zpracoval v březnu 2004 Milan Šmid. Dostupné na adrese <http://tucnak.fsv.cuni.cz/~smid/psp.doc>.

¹⁵ Viz odstavec č. 73 zprávy Výboru pro kulturu, vědu a vzdělávání z ledna 2004, která je k dispozici na URL: <http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc04/edoc10029ad.htm>.

¹⁶ Tyto modely Jakubowicz zmiňuje ve více dokumentech, informace o nich se do češtiny dostaly díky Ireně Válové, která na serveru ceskamedia.cz informovala v březnu 2003 o konferenci Mezinárodní federace žurnalistů IFJ v Budapešti (viz URL: <http://archive.ceska-media.cz/article.html?gs=1742&gs200303>). Modely uvádí příloha referátu. Viz také: Jakubowicz, Karol: What Prospects for Public

Pokud si odmyslíme variantu brzkého zániku provozovatelů VVS (která je sice nepravděpodobná, ale nelze ji vyloučit ve formě jejich zestátnění), pak budoucnost celého VVS je třeba vidět v prostoru mezi dvěma krajními případy:

- pouhé vysílání veřejné služby,
- plné portfolio veřejné služby.

V prvním případě by VVS pokračovalo v dosavadní praxi univerzálně dostupného doplňku komerčního vysílání, korigujícího nedokonalosti tržního prostředí, přičemž tato praxe bude mít v lepším případě podobu populárního plnoformátového programu křížícího své žánry s komerčním sektorem, v horším případě podobu marginálního čistě vzdělávacího a kulturního programu.

V druhém případě by VVS mělo možnost rozvíjet a rozšiřovat veřejnou službu, založenou na nabídce svých produktů vzniklých na neziskovém základě, i do dalších platforem, jež jsou produktem nových informačních a komunikačních technologií.

Jak uvádí Karol Jakubowicz, v prvním případě vzniká potenciální hrozba, že provozovatel VVS bude v dlouhodobější perspektivě odsouzen do technologického a kulturního ghetta, či skanzenu, dostane se do postavení dinosaurů určených dříve či později k zániku, aniž by existovala záruka, že funkce, které VVS v letech svého největšího rozkvětu plnilo, někdo jiný (komerční subjekt či státní instituce) plnohodnotně nahradí.

Dokumenty Evropské unie nechávají otevřenou cestu k druhé variantě, tj. k plnému portfolio veřejné služby, ať už se to týká rezoluce Evropské rady z roku 1999¹⁷ nebo Komunikace Evropské komise z roku 2001.¹⁸

Záleží tedy na jednotlivých státech a jejich mediální politice, do jakého postavení své vysílání veřejné služby umístí.

Jedním z prvních testů takové politiky je rozhodování o přechodu na digitální vysílání. Využije stát provozovatele VVS pro podporu rozvinutí této nové technologie? Poskytne mu k tomu nezbytné prostředky? Nechá ho provozovat vlastní multiplex a nechá ho v něm nabízet další informační služby s přidanou hodnotou? Nebo ho odsoudí do pozice pouhého dodavatele signálu, o jehož distribuci a kvalitě budou rozhodovat jiní, a kterému bude odepřena možnost nabídnout posluchači a divákovi interaktivitu odvozenou od vysílání?

Bude mít stát zájem, aby VVS rozšířilo svoji programovou nabídku sestavováním nových tematických televizních programů, které budou využívat existující infrastrukturu provozovatelů VVS (např. zpravodajský kanál) nebo jejich archivních programových fondů (např. reprízový kulturní, dětský či hudební kanál)? Podpoří ho v takové iniciativě morálně i materiálně?

Podobné otázky se nabízejí také ve vztahu ke vzdálenějším perspektivám VVS při diskusích o možnosti vstupovat do vysokorychlostního přístupu (broadbandu) či personalizované komunikace on-line na vyžádání (on-demand).

Na druhé straně je třeba se ptát, do jaké míry budou současní provozovatelé VVS schopni vyjít vstříc požadavkům digitálního věku v případě, že jim mediální politika státu vytvoří podmínky pro participaci na využívání nových informačních a komunikačních technologií? Budou ochotni a schopni změnit své pracovní návyky, reorganizovat svůj provoz, přesvědčit

Service Broadcasting in Central and Eastern Europe. (Remarks delivered during the IFJ Regional Meeting on Public Broadcasting, Budapest, 15.–17. February 2002).

¹⁷ Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 January 1999, concerning public service broadcasting (1999/C 30/01).

¹⁸ Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04).

veřejnost, že veřejné prostředky, které pro své neziskové aktivity od ní získávají, efektivně využívají?¹⁹

Česká realita s otazníkem

Pohled na českou realitu v této souvislosti není příliš radostný. Financování vysílání veřejné služby je tady už několik let předmětem politických zápasů, který nemá vítěze, ale jen poražené, především diváky, kteří se setkávají se stále se zužující programovou nabídkou České televize.²⁰

Samotná Česká televize po sérii personálních otřesů, které ji provázely od roku 1999, byla v posledních dvou letech schopna pod novým ředitelem konsolidovat svoje hospodaření nikoli zásadní systémovou restrukturalizací, jež by omezila fixní provozní náklady, ale pouze úspornými opatřeními v oblasti produkce nových pořadů. O vytváření nových tematických programů už ani nemluvě.

Přechod na digitální vysílání je horkým bramborem, který si ministerstva a regulační orgány přehazují již od roku 2001, aniž by byly schopny sjednotit se ve svých koncepcích.²¹ Jako tak často v minulosti, zájem veřejné služby se dostal do pozadí před zájmy podnikatelského sektoru, ať už jde o soukromé vysílatele nebo provozovatele telekomunikačních služeb.²²

Není tedy vyloučeno, že se může zopakovat situace, která zde již byla při zavádění komerčního vysílání v České republice v letech 1992–1997. Tehdy ke škodě vyváženého duálního systému vysílání převládla živelnost, a partikulární zájmy komerčního sektoru zvítězily nad koncepcí a zájmem veřejným. V jaké podobě by případný neregulovaný a živelný proces zavádění digitální televize přežili provozovatelé VVS Český rozhlas a Česká televize, jest nezodpovězenou otázkou.

¹⁹ Například pro Trine Syvertsenovou je hlavní otázkou budoucnosti, „zda se podaří veřejně regulovaným vysílatelům přesvědčit politické autority, že představují hodnotnou alternativu komerčnímu vysílání, a že jeho výstupy budou dostatečně populární, aby přitáhly zájem publika jako celku“. Syvertsen, Trine: Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization. In: Television & New Media, Vol. 4, No. 2, May 2003, s. 155–175, Sage Publication 2003.

²⁰ Televizní poplatek 75 korun měsíčně se nezměnil od července roku 1997. Vládní návrh novely poplatkového zákona č. 252/94, předložený do parlamentu v březnu 2003, byl v červnu 2004 Sněmovnou odmítnut.

²¹ Problematiku zavádění digitálního vysílání jsem bilancoval na své webové stránce www.louc.cz v článcích Digitální otazníky, aneb Co se vleče, neuteče (6.5.2004) a Digitální otazníky na pokračování (16. 7. 2004).

²² Prodloužené licence komerčních televízí na dalších deset let blokují jim přidělené vysílací frekvence tak, že s nimi nelze operativně disponovat pro přechod z analogového na digitální vysílání. Svě stanovisko nevydat pro potřeby digitálního vysílání žádnou frekvenci komerční vysílatelé deklarovali také v odporu a lobbování proti návrhu nového zákona o elektronických komunikacích, který má nahradit současný telekomunikační zákon, a jenž by umožnil telekomunikačnímu regulátorovi s frekvencemi ve veřejném zájmu operovat.

Urychlené sestavení tzv. třetího multiplexu a jednostranné přidělení telekomunikační licence ČTÚ pro digitální vysílání podniku Český Telecom, bez souhlasu jiného regulátora Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, bylo krokem, kterým ČTÚ vyšel vstříc vládním stranám, jež mají zájem na tom, aby se zvýšila hodnota Českého Telecomu před jeho privatizací.

Příloha

Modely budoucnosti vysílání veřejné služby dle Jakubowicze

Model „skanzen“ (opotřebovací model) – veřejnoprávní vysílatel nemá právo rozvíjet se do nových komunikačních technologií, především digitálního vysílání, internetu, nabídky pro mobilní komunikaci, nesmí provozovat digitální multiplex, zůstane uvězněn ve svém analogovém světě a stane se dinosaurem.

Model „distribuovaná veřejná služba“ – vychází z teorie, že veřejnoprávní zadání nemusí být vázáno na konkrétní instituci, že se na úkolech veřejné služby mohou podílet i soukromé subjekty (například zpravodajský kanál, který by dostával příspěvek od státu), výsledek: vymření dinosaura nastane rychleji, zmizí jako instituce.

Model „klášterní“ – veřejnoprávní vysílatel se stane tzv. „nikovým“ médiem, které se omezí na výrobu a vysílání pořadů, jež komerční sektor není schopen vyprodukovat, jeho program se tak stane „kulturně-vzdělávacím ghettem“ s okrajovou sledovaností 1–3 % jako PBS v USA.

Model „klasický“ – prosazuje ho většina současných evropských veřejnoprávních vysílatelů, kteří se snaží svým programem jak naplňovat veřejnoprávní poslání, tak usilovat o dostatečný podíl na sledovanosti.

Model „polokomerční“ – v Evropě ho provozují ve Španělsku (RTVE) a Portugalsku (RTP), kde je televize financovaná převážně z reklamy, nebo také v Itálii (RAI), kde veřejnoprávní televize soutěží s komerčními televizemi podobnou programovou strukturou.

„Digitální klášterní“ model – veřejnoprávní vysílatel může připravit pro digitální nabídku nové tematické programy, ale pouze takové, které nebudou konkurovat komerčním tematickým kanálům, tj. s kulturním a vzdělávacím obsahem.

Model „specializovaných veřejnoprávních vysílatelů“ – úkoly jsou rozděleny, jako například v Británii, kde BBC usiluje o většinové publikum a Channel 4 je určen pro náročného diváka., nebo ve Francii, kde France 2 je celostátním programem a France 3 souborem programů regionálních.

Model „úplné portfolio“ – veřejnoprávní vysílatel má možnost kromě programu, jenž plní veřejnou službu, podílet se i na nabídce a provozování ziskových a placených služeb, z jejichž výnosu se může „dofinancovat“ veřejná služba (cosi podobného existuje v BBC prostřednictvím BBC Worldwide).

Model „personalizované veřejné služby“ – spojený se vstupem veřejnoprávního vysílatel do oblasti Internetu, interaktivity, multimédií a on-line služeb na vyžádání, nelze ho uskutečnit, pokud zvítězí model „skanzen“.²³

Literatura

Broadcasting and competition rules in the future EU constitution – a view from the private media sector. Dokument Asociace komerčních televizí v Evropě ACT, Asociace evropských rozhlasů AER, Evropská rady vydavatelů EPC, a Evropské asociace vydavatelů denního tisku ENPA.) Květen 2003.

²³ zdroj: Jakubowicz, Karol: What Prospects for Public Service Broadcasting in Central and Eastern Europe. (Remarks delivered during the IFJ Regional Meeting on Public Broadcasting, Budapest, 15.–17. February 2002). Jakubowicz, Karol: Wyniki debaty europejskiej o przyszłości mediów publicznych. *KRRiT Biuletyn*, 7-8-9/2002 (68/69/70), Varšava 2002.

Doporučení 1641(2004) Parlamentního shromáždění RE ve věci vysílání veřejné služby + přílohy. Recommendation 1641 (2004) Public service broadcasting [cit. 2004-09-30], [online] <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA04/EREC1641.htm>>.

JAKUBOWICZ, K. *What prospects for public service broadcasting in Central and Eastern Europe.* Remarks delivered during the IFJ Regional meeting on public broadcasting, Budapest, 15–17 February 2002.

JAKUBOWICZ, K. Wyniki debaty europejskiej o przyszłości mediów publicznych. *KRRiT Biuletyn*, 2002, vol. 68/69/70, no. 7–9.

Komunikace Komise EU o aplikaci pravidel poskytování státní podpory vysílání veřejné služby (2001/C 320/04). Communication from the Commission on the application of state aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04) [cit. 2004-09-30], [online] http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/c_320/c_32020011115en00050011.pdf>.

Rezoluce Evropské rady o vysílání veřejné služby z 25. ledna 1999 (1999/C 30/01) (Resolution of the council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting (1999/C 30/01)) [cit. 2004-09-30], [online] http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/c_030/c_03019990205en00010001.pdf>.

ŠMÍD, M. *Veřejnoprávní a soukromé televize v některých evropských zemích.* Studie pro Parlamentní institut PSP ČR. Březen 2004 [cit. 2004-09-30], [online] <http://tucnak.fsv.cuni.cz/~smid/psp.doc>>.

SYVERTSEN, T. Challenges to public television in the era of convergence and commercialization. *Television & New Media*, 2003, vol. 4, no. 2, s. 155–175.

SYVERTSEN, T. *Public television in transition: a comparative and historical analysis of the BBC and the NRK.* [Dizertační práce] University of Leicester, 1992 [cit. 2004-09-30], [online] <http://home.chello.no/~trine.syvertsen/PHD/phd-intro.html>>.

Zpráva Výboru pro kulturu, vědu a vzdělávání Parlamentního shromáždění Rady Evropy. Dokument č. 10029. Committee on culture, science and education [cit. 2004-09-30], [online] <http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc04/edoc10029ad.htm>>.

www.europa.eu.int

www.coe.int