

REGULÁCIA A PODPORA REGIONÁLNYCH A LOKÁLNYCH MÉDIÍ VO VYBRANÝCH EURÓPSKYCH ŠTÁTOCH

SAMUEL BREČKA – DANA BENKOVIČOVÁ

V súvislosti s reguláciou a podporou regionálnych a lokálnych médií je úvodom potrebné poukázať na tri dôležité skutočnosti:

1. Regionálne a lokálne médiá ako prostriedky šírenia regionálnych a lokálnych informácií, inzercie a reklamy sa v jednotlivých krajinách rozvíjajú veľmi rozdielne. Štruktúra týchto médií, ale najmä možnosti ich rozvoja závisia od konkrétnych historických, ekonomických, kultúrnych a politických podmienok danej krajiny.

2. Zahraničné poznatky zároveň poukazujú na to, že regionálne a lokálne médiá v procese transformácie národných mediálnych systémov výraznou mierou prispeli k ich celkovým zmenám. To svedčí o tom, že tieto médiá sú dynamizujúcimi prvkami mediálnych systémov. V tejto súvislosti sa tiež často uvádza, že regionálne a lokálne médiá významne prispievajú k demokratizácii spoločnosti najmä tým, že svojou dostupnosťou a informačnou blízkosťou podporujú účasť občanov na správe vecí verejných v daných regiónoch a lokalitách. Okrem toho tieto médiá fungujú aj ako dôležitý kultúrny faktor, pretože prispievajú k uchovávaniu kultúrnych tradícií a pocitu príslušnosti k danému regiónu alebo lokalite.

3. Regionálne médiá môžu byť dôležitým faktorom regionálneho rozvoja. Zatiaľ čo v minulosti sa vplyv národného rozhlasového a televízneho vysielania chápal primárne ako kultúrny vplyv a iba publicistickým programom sa pripisovala úloha odrážať aj ekonomický vývoj, informovať o ekonomických rozhodnutiach, prípadne poskytovať priestor na ekonomické diskusie v časoch volieb alebo hospodárskych ťažkostí, v súčasnosti sa regionálne a lokálne médiá stávajú aktívnym a zainteresovaným prvkom regionálneho rozvoja – jedným z hlavných „budovateľov regiónu“ nielen v tradičnom kultúrnom zmysle (regionálne povedomie, kultúrna identita, lingvistická kryštalizácia – uchovávanie nárečí), ale aj v ekonomickom zmysle (rozvoj trhu práce, pestovanie zmyslu pre nové technológie, dynamizácia lokálneho trhu – inzercia, reklama).

To znamená, že rozvoj regionálnych a lokálnych médií je motivovaný: a) demokratickým úsilím o zachovanie alebo rozšírenie plurality médií; b) snahou aktivizovať občana v jeho účasti na správe vecí verejných v jeho bezprostrednom okolí; c) podporou regionálnej a lokálnej kultúrnej identity a d) podporou ekonomického regionálneho rozvoja.

Pri snahe formulovať isté odporúčania vo vzťahu k legislatívnej regulácii a podpore regionálnych a lokálnych médií treba zohľadňovať špecifické postavenie tlače, rozhlasu a televízie v mediálnych systémoch, vyplývajúce z rozdielnych legislatívnych, ekonomických a technických podmienok ich činnosti.

Tlač

Tlač sa svojím regionálnym a lokálnym charakterom značne líši od elektronických médií. Vo svojich počiatkoch nakoniec existovala iba ako lokálna alebo regionálna, pretože možnosti dopravy a distribúcie bránili jej šíreniu na väčších územiach.

Neskôr sa v dôsledku ekonomických, technických i politických podmienok možnosti jej pôsobenia rozšírili, ale aj tak si v mnohých krajinách dodnes zachovala charakter regionálneho a lokálneho média.

Aj legislatívne podmienky činnosti tlače a elektronických médií sú odlišné. Na vydávanie tlače nie je potrebná licencia, podnikanie je voľné. Na druhej strane však tlač pôsobí v čoraz ťažších ekonomických podmienkach, pretože iba s ťažkosťami odoláva konkurenčnému tlaku elektronických médií. V záujme zachovania plurality médií preto vzniká potreba podporovať tlač, najmä ekonomicky slabé a menšinové periodiká. Keďže regionálne a lokálne médiá možno považovať za menšinové, vzťahujú sa na ne rôzne formy priamej a nepriamej podpory.

V mnohých krajinách sa však vydavatelia regionálnej a lokálnej tlače vyznačujú snahou ovládnuť regionálne a lokálne elektronické médiá alebo sa aspoň podieľať na ich prevádzkovaní, preto sa aj na regionálnu a lokálnu tlač vzťahujú pravidlá o súbežnom vlastníctve, ako je to napríklad v najnovšom britskom zákone o vysielaní – Broadcasting Act 1996.¹

Treba si však uvedomovať objektívne problémy, ktoré súvisia s priamou alebo nepriamou podporou určitej skupiny tlače. Len čo sa z celku vyčlení nejaká skupina, okamžite vznikajú problémy, pretože do hry vstupujú subjektívne hľadiská a hrozí nebezpečenstvo uplatňovania politických alebo záujmových hľadísk.

V európskych podmienkach (podporné programy Európskej únie) sa presadzuje tendencia neuplatňovať formy priamej podpory médií (subvencie, dotácie), ale formy nepriamej podpory (znížené sadzby poštových, dopravných a telekomunikačných služieb, daňové úľavy z príjmov za reklamu, výhodné pôžičky na nákup nových technológií a pod.) a najmä cieľená podpora rozvoja profesionálnej úrovne pracovníkov v mediálnom priemysle.

Navyše ak regionálne a lokálne médiá chápeme ako faktor regionálneho rozvoja, podpora regionálnej a lokálnej tlače (ale aj ostatných médií) by sa mala stať súčasťou regionálnych rozvojových programov.

Regionálny a lokálny rozhlas

Podstatný rozdiel medzi rozhlasom päťdesiatych a šesťdesiatych rokov a dnešnými lokálnymi rozhlasovými službami spočíva v tom, že prudký rozvoj technológie výrazne znížil kapitálové vklady a prevádzkové náklady. Najmenšie, ale celkom zdatné rozhlasové stanice dnes možno uviesť do prevádzky za cenu malého auta. Do svojej primárnej regionálnej oblasti (aj keď limitovanej) sú schopné vysielat signál, ktorý je svojou kvalitou nerozoznateľný od signálu veľkých rozhlasových staníc. Vstupné náklady sú teda podstatne nižšie ako pri zakladaní lokálnych novín.

¹ Zákon zavádza niekoľko zmien v úprave vlastníckych vzťahov, najmä pokiaľ ide o vlastníctvo tlače a rozhlasových licencií. Hlavná zmena, z ktorej ťaží lokálna tlač, znamená:

- Lokálne periodikum, ktorého náklad nepresahuje 20 % celkových nákladov tlače v danej oblasti, môže vlastniť jednu rozhlasovú stanicu na SV, jednu na VKV a jednu inú rozhlasovú službu.
- Lokálne periodikum s nákladom 20–50 % celkového nákladu tlače v danej oblasti môže vlastniť jednu rozhlasovú stanicu na SV a jednu na VKV.
- Lokálne periodikum s nákladom viac ako 50 % celkového nákladu tlače v danej oblasti môže vlastniť jednu lokálnu rozhlasovú stanicu za predpokladu, že táto stanica nie je v tejto oblasti jedinou.

Na základe analýzy rozvoja regionálneho a lokálneho rozhlasu v Európe sformuloval Európsky inštitút pre médiá niekoľko odporúčaní, ktoré možno uplatniť pri regulácii regionálneho a lokálneho rozhlasového vysielania:

1. Prideľovaním licencií na rozhlasové vysielanie čo najširšej škále prevádzkovateľov treba podporiť vznik čo najväčšieho množstva (pokiaľ to dovoľuje frekvenčné spektrum) malých rozhlasových staníc.

2. Je potrebné čo najviac diverzifikovať vlastníctvo lokálnych staníc a limitovať podiely iných médií na ich prevádzke. Je nevyhnutné vyvarovať sa vzniku informačných monopolov v rámci regiónov.

3. Stanice by mali povinne dodržiavať zákony na ochranu osobnosti a normy na vysielanie reklamy, jednoducho a ľahko monitorovateľné technické normy, ako aj požiadavku vyrábať aspoň polovicu vysielaného programu.

4. Od staníc treba vyžadovať, aby uzavreli príslušné dohody o platbách za autorské práva.

5. Stanice by mali mať možnosť financovať svoju činnosť akýmikoľvek prostriedkami, ktoré považujú za vhodné a ktoré sú v medziach zákona.

6. Lokálnym rozhlasovým staniciam treba priznať dôležitú úlohu v rozvoji ich regiónov a prihliadať na túto skutočnosť aj pri rozdeľovaní finančných prostriedkov z fondov regionálneho rozvoja.

7. Ak to dovoľujú technické možnosti, treba udržať v éteri čo najväčšie množstvo rozhlasových staníc a nepokúšať sa o reštrikciu ich počtu.

Ako príklad takejto legislatívnej regulácie možno uviesť rakúsky spolkový zákon o regionálnom rozhlase z roku 1997. Tento zákon rozlišuje licencie na regionálne a lokálne rozhlasové vysielanie. Licencia na regionálne vysielanie umožňuje vysieľať v rámci jednej spolkovej krajiny, minimálne pre 70 percent jej obyvateľov. Licencia na lokálne vysielanie umožňuje vysieľať rozhlasový program na miestne vymedzenej časti spolkovej krajiny s cieľom poskytovať služby obci (mestu) alebo najviac 150 000 obyvateľom určitého územného celku, pričom sa tento celok vyznačuje špecifickými kultúrnymi, hospodárskymi, politickými, sociálnymi, etnickými alebo podobnými charakteristikami.

Prevádzkovateľom regionálneho a lokálneho vysielania zákon ukladá vo svojich programoch primeraným spôsobom zobrazovať verejný, kultúrny a hospodársky život daného územného celku.

Lokálny rozhlas vo Veľkej Británii začal písať svoju históriu už v sedemdesiatych rokoch. V tomto období vzniklo 19 lokálnych rozhlasových staníc, čím zanikol 51-ročný monopol BBC v oblasti rozhlasového vysielania. Rozvoj pokračoval aj v osemdesiatych a deväťdesiatych rokoch. V roku 1989 bolo vo Veľkej Británii evidovaných 72 lokálnych rozhlasových staníc.

Zákon o vysielaní z roku 1990 umožnil nielen to, aby v jednom regióne pôsobili dve i viac staníc, ale podnietil aj vznik nových nezávislých staníc s dosahom na celé územie krajiny. Týmto zákonom bol ustanovený aj samostatný regulatívny orgán pre nezávislý rozhlas – Radio Authority (Rozhlasový úrad).

V auguste 1996 bolo vo Veľkej Británii celkove 178 nezávislých komerčných staníc, z ktorých boli štyri celoštátne a šesť regionálnych. Ostatné sú lokálne.

Asociácia komunálneho (lokálneho) rozhlasu (Community Radio Association), ktorá má vyše 100 členov, definuje lokálny rozhlas ako „tretí sektor rozhlasu vo Veľkej Británii“. Jeho vlastníctvo je lokálne a lokálna je aj jeho kontrola. Je financo-

vaný z mimoreklamných zdrojov a zo sponzorovania programov, pričom na produkcii jeho programov sa podieľajú dobrovoľní pracovníci.

Rozhlasový úrad však nerobí rozdiely medzi komunálnymi a lokálnymi komerčnými rozhlasovými stanicami. Pri prideľovaní licencií sú aj komunálne stanice klasifikované ako nezávislé rozhlasové služby.

Licencie sa udeľujú na obdobie 5 rokov. Rozhlasové vysielanie s dosahom signálu do 25 míľ sa chápe ako dočasný servis, obvyčajne využívaný pri príležitosti významnejších lokálnych podujatí. Na takéto „obmedzené“ rozhlasové vysielanie udeľuje Rozhlasový úrad licenciu maximálne na 28 dní.

Iný model rozvoja lokálneho rozhlasu sa uplatnil vo Francúzsku, v Belgicku a Švajčiarsku. Dôležitou súčasťou tohto modelu je snaha uchovať dynamiku a pestrosť lokálneho rozhlasu ako špecifického média, ktorý výrazne prispel k oživeniu záujmu o lokálnu a regionálnu problematiku. Tento model spĺňa viacero cieľov: 1. Sústreďuje sa na ochranu integrity celého systému elektronických médií. 2. Sústreďuje sa na ochranu iných médií – lokálnej tlače, národného rozhlasového vysielania – a ich trhov pred dôsledkami deregulácie, najmä v oblasti reklamy. 3. Usiluje sa zachovať identitu a lokálny charakter média.

V porovnaní s ostatnou Európou sa v Škandinávii objavil lokálny rozhlas pomerne neskoro. Dánsko, Švédsko a Nórsko donedávna reprezentovali klasické modely verejnoprávných rozhlasových a televíznych inštitúcií podľa vzoru BBC. Zatiaľ čo vo Fínsku bol postupne zavádzaný kontrolovaný komerčno-verejnoprávny duopol, Dánsko je naďalej reprezentantom ideálov verejnoprávneho vysielania v krajinách EÚ.

V prvej fáze úmyslu zaviesť lokálny rozhlas boli v Nórsku, Dánsku a Švédsku vytvorené siete regionálnych staníc verejnoprávneho rozhlasu. No čoskoro sa objavili chyby tohto systému, ako napr. ustanovenie v oblasti dosahu signálu podľa administratívnych hraníc, chronický nedostatok financií na zabezpečenie dosahu signálu na území príliš veľkých regiónov a limitovanie regionálnej problematiky nielen vysielacím časom, ale aj z obsahovej stránky. Z týchto dôvodov uvedené krajiny začali primeranejšie reagovať na nové potreby rozširovať škálu dosahu signálu, ale aj typov komunikácie.

Vo Švédsku sa spoľahli na rozšírenie štruktúr verejnoprávneho vysielania a prispôbenie služieb novým potrebám. Vznikla sieť „susedských rádii“ ako ďalšia vrstva verejných rozhlasových služieb, financovaných z koncesionárskych poplatkov. Tieto rozhlasové stanice s dosahom niekoľkých štvorcových kilometrov účinkujú napríklad ako najmenšie francúzske súkromné rádiá. Program zabezpečujú lokálne združenia, menšiny, politické a náboženské hnutia, ktoré majú k dispozícii určité časové úseky vysielania. Pravidlá sú veľmi prísne. Aj keď je problematika programu čisto lokálna, tvorba programu je centrálna organizovaná a monitorovaná.

Dánsko a Nórsko sa rozhodli udeliť licencie i stanicám mimo systému verejnoprávneho rozhlasu. Stanice dostávajú licencie na limitované časové obdobie, aby sa vystriedalo čo najviac záujemcov. Vysielanie týchto staníc monitorujú príslušné ministerstvá kultúry a výbory pre vysielanie. V Nórsku bolo vymedzených 91 územných oblastí pre lokálne vysielanie a ministerstvo kultúry prideliť licencie na vysielanie rozhlasových programov 318 záujmovým skupinám.

Oba prístupy jasne naznačujú snahu udržať lokálny rozhlas pod štátnou kontrolou, nie však vo vzťahu k programu. V oboch krajinách nie je v lokálnom vysielaní povolená reklama. Z obsahového hľadiska sa prijaté opatrenia usilujú ochrániť lokálne rozhlasové stanice pred komerčným tlakom a zachovať tak pôvodnosť lokálneho rozhlasu.

Ak predpokladáme jednoduchú a praktickú úroveň regulácie na národnej úrovni (Rada pre rozhlasové a televízne vysielanie), treba tiež požadovať, aby sa európske záruky slobody prejavu a tlače rozšírili aj na slobodu v éteri. Takáto požiadavka však naráža na odpor všetkých zainteresovaných vo vysielaní, ktoré je súčasťou etablovaného monopolu alebo komerčných služieb. Patria sem aj vydavatelia malých i väčších novín, ktorí často sami majú monopol vo svojich regiónoch alebo lokalitách, ale využívajú všetok svoj vplyv, aby zabránili vzniku lokálnych rozhlasových staníc. Komerčný dôvod je jasný: vydavatelia sa obávajú, že životaschopné rozhlasové stanice ohrozia ich reklamné príjmy, zatiaľ čo etablovaní národní vysielatelia cítia hrozbu pre svoju koncepciu totálnych služieb (niektorí aj pre svoje monopolné postavenie).

Skúsenosti viacerých európskych krajín ukázali, že dobré lokálne noviny sa nemusia obávať vzniku jednej alebo i viacerých lokálnych rozhlasových staníc na svojom teritóriu. Poznatky hovoria skôr o opaku. Lokálny rozhlas revitalizuje a posilňuje lokálny reklamný trh a tým aj jeho schopnosť uživiť viacero médií. Pravda bude asi v tom, že vydavatelia novín si chcú udržať informačný monopol v regióne aj ovládnutím lokálneho rozhlasu.

Snaha tlače ovládnuť lokálny rozhlas je celoeurópsky problém. Ako príklad môže poslúžiť Francúzsko, kde veľké vydavateľské koncerny ako Hersant Group investovali značné prostriedky do lokálnych rozhlasových staníc.

Dôležitým faktorom regionálnych a lokálnych rozhlasových staníc sú zdroje financovania. Ťažko možno odmietnuť reklamu ako zabezpečenie existencie a nezávislosti. Finančná závislosť od väčších subjektov, ako je to napríklad v prípade lokálnych staníc BBC, môže mať negatívny vplyv na kvalitu služieb, poskytovaných týmito stanicami vlastnej komunite. Sú však aj argumenty proti reklame, ktorá láka rozhlasové stanice maximalizovať svoje reklamné príjmy ponukou programov nízkej úrovne, slúžiacich na pritiahnutie čo najväčšieho publika. Ukazuje sa, že stanice, ktoré zanedbávajú lokálne vysielanie v prospech anonymných veľkomestských programov, strácajú poslucháčov a následne aj reklamné príjmy.

Európske skúsenosti tiež hovoria, že rozhlasové stanice rôznych združení a dobrovoľníckych organizácií sa skôr či neskôr dostávajú do finančných problémov, ak nemajú zabezpečené príjmy z externého prostredia (mimo rozhlasového vysielania).

Regionálna a lokálna televízia

Zatiaľ čo lokálny rozhlas vo všeobecnosti zostal z hľadiska vlastníctva a programovej autonómie lokálnym, lokálna televízia sa rozvíjala odlišne, najmä vplyvom skutočnosti, že televízia si vyžaduje podstatne väčší kapitál a že lokálna televízia zohráva nepodstatnú rolu na silne konkurenčnom medzinárodnom televíznom trhu. Preto programová štruktúra väčšiny lokálnych staníc sa prispôsobuje všeobecným vzorom vzhľadom na programovú ponuku i používané formáty. Väčšina staníc sa usiluje o spájanie do sietí s argumentom, že intenzívna spolupráca staníc je nevyhnutná na ich finančné prežitie. Takéto praktiky ovplyvňujú program regionálnych a lokálnych televíznych staníc do takej miery, že sa vynára otázka, či tu skutočne ide o lokálne stanice alebo o lokálnych distribútorov starých syndikovaných amerických programov, ktorí ponúkajú iba nepatrnú časť skutočne lokálnych programov.

Na rozdiel od komercializovaného a súkromne organizovaného systému rozhlasu a televízie v USA, v ktorom sa komunálne stanice chápali ako alternatíva reklamou

financovaných programov, európsky systém rozhlasu a televízie primárne tvorili štátne alebo štátom regulované verejnoprávne inštitúcie. Táto rozdielna situácia mala vplyv na európske lokálne elektronické médiá, ktoré sa rozdelili na dva subsystémy – na neprofesionálne a nekomerčné stanice a na stanice s komerčnými aspiráciami.

Regulácia regionálneho a lokálneho televízneho vysielania sa vzťahuje na niekoľko ťažiskových problémov: – možnosť používať reklamu; – podmienky súbežného vlastníctva; – možnosť (zákaz) vytvárania sietí; – povinnosť poskytovať regionálne a lokálne programy.

Ako príklad možno uviesť fungovanie lokálnej televízie v Dánsku. Vznikla na základe zákona, ktorý bol prijatý v roku 1981 a vstúpil do platnosti v roku 1983. Tento zákon možno nazvať experimentom, pretože bol zameraný na rozšírenie možností prístupu ľudí k médiám, ich podielu na tvorbe programu a riadení médií a najmä na obohatenie lokálnej politickej diskusie. V snahe podporiť tento vývoj bola v lokálnych elektronických médiách zakázaná reklama i sponzorstvo a financovali sa zo subvencií.

V rokoch 1986–1987 tento experiment nahradila stabilná legislatíva s veľmi decentralizovanou a nekomerčnou štruktúrou. Pre väčšie oblasti (najmä pre mestá nad 30 000 obyvateľov) sa prideliť 40 televíznych frekvencií, pričom právomoc udeľovať licencie získali lokálne komisie. Licencie mohli byť udelené iba spoločnostiam a organizáciám, ktorých jediným zámerom bolo vysielat lokálne spravodajstvo. V súlade s hlavným zámerom reklama na lokálnych frekvenciách nebola povolená. No vplyvom stále sa rozširujúcej satelitnej televízie dánska vláda v rokoch 1988–1989 povolila reklamu i v lokálnej televízii (tri štvrtiny staníc vysiela reklamu s dovoľeným rozsahom reklamy 10 percent vysielacieho času).

Napriek tejto skutočnosti bola situácia lokálnych televízií ťažká, pretože legislatíva im prikazovala, aby z hľadiska vlastníctva, organizácie a programu zostávali na lokálnej úrovni a zároveň im zakazovala spájať sa do sietí. Aby lokálne stanice formálne neporušili zákon, pristúpili na zvláštnu formu úzkej spolupráce v podobe „Kanal Denmark“. Systém je založený na spoločnom dovoze zahraničných programov, ktoré cirkulujú medzi jednotlivými stanicami. Keďže program nevysielať v tom istom čase, nemožno tento systém považovať za sieť.

Avšak ani týmto riešením sa z lokálnej televízie nestala oblasť podnikania. Preto sa držiteľia licencií na lokálne televízne vysielanie snažia presvedčiť vládu, že jediným riešením je povoliť siete. Táto požiadavka bola zakotvená v základnom rámci dánskej mediálnej politiky do roku 2000. V programovom dokumente boli určené aj hlavné princípy ďalšieho rozvoja lokálnej televízie, ktoré sa premietli do nových legislatívnych úprav. Tieto určujú, že nekomerčné televízne stanice získajú každoročne dotácie na výrobu lokálnych programov, a to z poplatkov súkromného sektora a čiastočne z koncesionárskych poplatkov.

Adresa autorov: PhDr. Samuel Brečka – PhDr. Dana Benkovičová, Národné centrum mediálnej komunikácie – Novinársky študijný ústav, Pionierska 4, 812 46 Bratislava

PRAMENE

- CROOKES, Ph. – VITTET-PHILIPPE, P.: Local Radio and Regional Development in Europe. The European Institute for the Media, Düsseldorf 1991, s. 4.
JAUERT, P. – PREHN, O.: Local Television and Local News. *Communications*, 22, 1997, č. 1, s. 31–37.
The Newspaper Society: Commercial Radio – Advertising on the Airwaves. Londýn 1996.