
Sto godina javnopolitičke odluke europskih država o javnom medijskom servisu kao javnoj usluzi – perspektive i izazovi

VIKTORIJA CAR

Sveučilište u Splitu, Komunikacija i mediji

Sažetak

Prošlo je cijelo stoljeće od političke odluke u Ujedinjenom Kraljevstvu da spektar radijskih frekvencija i javno emitiranje moraju biti zakonom definirana javna korist, upravljana na način da joj je osigurana sloboda od bilo kakvih političkih ili komercijalnih interesa. I danas, sto godina poslije, u kontekstu informacijske krize, u većini zemalja Europske unije prevladava suglasje o ulozi javnog medijskog servisa i važnosti njegova zagovaranja. Ovaj rad donosi strukturiran pregled razvoja i transformacije te javnopolitičke odluke o javnoj usluzi koja se koristi državno upravljanim tehnologijom kao platformom za informiranje građana, za učenje i širenje znanja, ali i za ispunjavanje slobodnog vremena zabavnim sadržajima. U suvremenom kontekstu medijskog okoliša, koji je prezasićen informacijama, ali i dezinformacijama i trivijalnim sadržajima, preispituje se uloga javnog medijskog servisa, njegova definicija i načela djelovanja te se otvara pitanje njegove nužnosti i za jačanje otpornosti građana i za očuvanje temeljnih načela demokracije.

Cljučne riječi: javni medijski servis, javno dobro, demokracija, medijska politika, informacijska kriza

Uvod

U godini 2026., kada u Hrvatskoj slavimo 100. obljetnicu emitiranja Radio Zagreba, prilika je preispitati kako je ideja javnog medijskog servisa (JMS) preživjela svojih prvih sto godina. Ideja javnog medijskog servisa kao javnog resursa nastala je početkom 20. stoljeća, točnije svega nekoliko godina nakon završetka Prvog svjetskog rata. Rat je Europu iscrpio u svakom pogledu i države su na sebe preuzele odgovornost za organizaciju mnogih javnih usluga, od infrastrukture i transporta preko zdravstva i školstva pa do javnog informiranja. Potaknuti pojavom tada no-

vog medija – radija, intelektualci i društveni uglednici u Ujedinjenom Kraljevstvu razmišljali su kako taj novi medij ustrojiti da bude na korist svim građanima te kako izbjeći mogućnost da ta nova tehnologija dospije u ruke onih koji bi je na bilo koji način mogli zloupotrijebiti. Država je imenovala stručnjake i ugledne građane u komisije, koje su nosile ime po svom izabranom predsjedniku (npr. Sykesova komisija, Crawfordova komisija, Selsdonova televizijska komisija itd.), i njihov je zadatak bio odlučiti kako uspostaviti javni sustav koji će se koristiti radiofrekvencijskim spektrom za emitiranje radijskog sadržaja. Kreirana je tada prva medijska politika o ulozima, zadaćama i načelima javnog emitiranja, koja je ubrzo prerasla nacionalni okvir i do danas opstala gotovo u cijeloj Europi, ali i u mnogim državama izvan nje.

U ovih prvih sto godina javni je medijski servis prolazio kroz razdoblja uspona i padova, velike podrške države i javnosti, ali i velikih i glasnih kritika koje su mu ugrožavale stabilan i ležeran položaj na tržištu. Ipak, i u vremenima najintenzivnijih pritisaka, koji su dolazili od komercijalnih konkurenata, države nisu odustale od tog koncepta, uviđajući da su tržišno vođeni mediji zarobljeni i vlasništvom, i financijama, ali i tržišnim trendovima i samom publikom koja svoje zahtjeve nameće neovisno o profesionalnim standardima medijske produkcije i načelima sadržajne kvalitete i izvrsnosti. U suvremenom kontekstu informacijske krize, koja je Europu intenzivnije zahvatila u posljednjem desetljeću, značenje i uloga javnog medijskog servisa ponovno se preispituju, ovoga puta uz argumente važnosti njegova postojanja i njegove uloge u jačanju otpornosti građana na dezinformacije i trivijalne sadržaje uopće.

Cilj je ovog rada dati strukturiran pregled razvoja i transformacije javnopolitičke odluke o radiju i televiziji kao javnoj usluzi koja se koristi državno upravljanoj tehnologijom kao platformom za informiranje građana, za učenje i širenje znanja, ali i za ispunjavanje slobodnog vremena zabavnim sadržajima. U kontekstu suvremenog digitalnog medijskog okoliša cilj je preispitati ulogu JMS-a, njegovu definiciju i načela djelovanja te raspraviti njegovu ulogu u jačanju otpornosti građana u kontekstu informacijske krize, a time i u očuvanju temeljnih načela demokracije.

Radiofrekvencijski spektar – ograničen prirodni resurs i državni monopol

Odluci o ustroju radijskog emitiranja kao javne usluge prethodio je niz odluka, počevši od one iz 1904. godine kada je otkrićem tehnologije bežičnog prijenosa koncept usluge korištenja radiofrekvencijskog spektra definiran kao javno dobro i javna usluga te je propisano da će u Ujedinjenom Kraljevstvu Pošta biti institucija koja će dodjeljivati dozvole za sve bežične odašiljače i prijemnike (Wireless Telegraphy Act, prema Scannell i Cardiff, 1991, str. 5). Godine 1912. i telefonija, koja je originalno razvijena privatnom inicijativom i privatnim resursima, također je postala dio državnog monopola u Ujedinjenom Kraljevstvu (Mučalo, 2010, str. 120). Jean

Seaton ističe kako su sve kasnije odluke o državnoj centralizaciji kontrole nad javnim zdravljem, ugljenom te prehrambenim resursima zapravo bile izvanredne ratne mjere isprovocirane posljedicama Prvog svjetskog rata (Curran i Seaton, 2009, str. 106). Odluke o centralizaciji distribucije niza resursa od javnog interesa preslikale su se i na radiofrekvencijski spektar koji je predstavljao ograničen prirodni resurs za prijenos informacija putem radijskih signala. Prepoznat je kao zajedničko dobro kojim treba upravljati država u korist građana te je u zaključcima Sykesove komisije 1923. godine javno emitiranje definirano kao javna korist (engl. *public utility*) (Scannell i Cardiff, 1991, str. 6). Takvo razumijevanje i definicija javnog emitiranja koje se treba razviti u nacionalnu javnu uslugu čija je zadaća proizvoditi i dijeliti informacije u interesu javnosti prema interpretaciji Scannella i Cardiffa (*ibid.*, str. 6-7) izvorno su potekli od države, a Sykesova komisija formulirala ih je u svom izvještaju kratkoročnim preporukama. Za kasniju interpretaciju navedene definicije, kao i za napor da se ona realizira programskim uslugama BBC-ja zaslužan je John Reith, prvi direktor BBC-ja (više u Reith, 1924).

Radio BBC, nastao unutar klastera British Broadcasting Company (Scannell i Cardiff, 1991, str. 5), dobio je licencu 1922. godine i od tada više od sto godina kontinuirano emitira radijski program, zahvaljujući čemu nosi titulu najstarijeg europskog radija. Britanska je pošta te davne 1922. godine pozvala predstavnike šest tada najvećih i najznačajnijih proizvođača i trgovaca radijskom opremom¹ te ih nagovorila da se udruže u zajedničku kompaniju British Broadcasting Company (BBC), jedinu kojoj će biti dodijeljena dozvola za radijsko emitiranje (*ibid.*; Mučalo, 2010, str. 122). Odmah je donesena odluka o pristojbi koja se mora uplatiti Pošti za svaki kupljeni radijski prijemnik, a proizvođači su se pritom odrekli manjeg postotka profita od prodaje (Briggs, 1961; Scannell i Cardiff, 1991, str. 5). Tom su odlukom tako utemeljene dvije ključne karakteristike javnog sustava emitiranja koje će preživjeti sljedećih sto godina: monopol jedne medijske institucije te financiranje javnim sredstvima – pristojbom.

Početak 1923. godine za direktora BBC-ja imenovan je John Reith, inženjer strojarstva. Iako do tada nije imao iskustva s radiofonijom, pokazao se kao izvrstan izbor te je na mjestu direktora BBC-ja ostao sljedećih 15 godina, do 1938. (McIntyre, 1993). Ono što se poslije nazivalo “reithovskim” pristupom počivalo je na Reithovu uvjerenju da emitiranje prije svega mora biti u javnom interesu, dok je interes vlasnika manje važan (Briggs, 1961), te da mora biti upravljano društvenim, a ne financijskim prioritetima (Curran i Seaton, 2009, str. 107). Isticao je vrijednost javnog emitiranja kao javnog dobra navodeći da ne postoje ograničenja za njegovo

¹ Takozvanu “veliku šestorku” (*the big six*) britanskih i američkih kompanija koje su poslovale u Velikoj Britaniji činile su: Marconi’s Wireless Telegraph, Metropolitan-Vickers Electrical, Radio Communication, British Thomson-Houston, General Electric i Western Electric (Curran, 1972).

korištenje jer se ta usluga ne iscrpljuje bez obzira na to koliko tisuća ljudi u istom trenutku sluša radio (Brittan, 1989, str. 35). Paternalističko je uvjerenje da oni koji znaju trebaju odlučiti za ostale. Takav paternalistički pristup izboru sadržaja koji će se emitirati Reith je opravdavao svojom poslije često ponavljanom rečenicom: “Malo ih zna što žele, a još manje ih zna što trebaju.”² U tom smislu, zadaća je glavnih urednika, kao predstavnika društvene elite, odlučiti koji i kakvi sadržaji će se emitirati. Reithova je originalna sintagma da je zadaća BBC-ja “informirati, poučiti i zabaviti” i gotovo se redovito iznova citira uz svaku definiciju javnog medijskog servisa. Vodeći se tom premisom, tvrdio je da radio ima prosvjetiteljsku ulogu promoviranja obrazovanja, kulture i morala s ciljem podizanja razine kvalitete ponašanja, znanja i uopće ukusa publike, odnosno građana (Briggs i Burke, 2009, str. 132; Mučalo, 2010, str. 123). Pritom je naglašavao kako je potrebno izmiješati malo poučavanja i puno zabave (Brittan, 1987, str. 17).

Neke kasnije retrospektivne osude Reithove osobnosti odnosile su se na njegovu religijsku gorljivost, autoritarnost i pretjeranu visokoumnost (elitizam), što se onda reflektiralo i na uslugu koju je kreirao (Burns, 1977, str. 36-37; Curran i Seaton, 2009, str. 109-110). Negativne kritike usmjerene i prema Reithu i prema sustavu javnog emitiranja isticale su kritičan nedostatak pažnje i uopće svijesti o važnosti političke uloge emitiranja te o posljedicama koje to može prouzročiti.

I u ostalim europskim zemljama u to vrijeme radijske postaje započinju s povremenim ili redovitim emitiranjima – u Francuskoj i Danskoj 1922., u Njemačkoj, Španjolskoj i Finskoj 1923., u Švedskoj 1924. (Mučalo, 2010, str. 106), a u Hrvatskoj je Radio Zagreb započeo s emitiranjem 15. svibnja 1926. (Matković, 1995, str. 47) i upravo ove godine slavi svoj veliki jubilej. Navedenim zemljama zajedničko je bilo to što je država dodjeljivala dozvole za emitiranje, građanima je uvedena obveza plaćanja pristojbe, a reklame su uglavnom bile zabranjene (Briggs, 1961). Zbog ograničene mogućnosti korištenja radiofrekvencijskog spektra u Europi uskoro je utvrđeno kako je korištenje radijskih frekvencija potrebno regulirati među državama. Prvi međunarodni sporazum o podjeli i korištenju frekvencijskog spektra potpisan je u lipnju 1926. godine u Ženevi (Mučalo, 2010, str. 106). Budući da su i emitiranje i telekomunikacije uopće bili prirodni monopoli, smatralo se nužnim da te resurse regulira država (Donders, 2012, str. 9). Svega deset godina poslije pojavio se još jedan medij – televizija, koja se također koristila radijskim frekvencijama za prijenos slike i zvuka. Iako se BBC-jev televizijski program počeo emitirati 1936. godine, zbog početka Drugog svjetskog rata bio je prekinut 1939., te se televizija kao medij intenzivno počinje razvijati po završetku rata, a pedesetih godina većina europskih zemalja pokreće svoje nacionalne televizijske programe (više u Matković, 1995).

² Engl. *Few know what they want and fewer still what they need* (cit. prema Brittan, 1987, str. 17).

Javno radijsko i televizijsko emitiranje kao javno dobro

Odluka da se radijsko i televizijsko emitiranje proglasi javnim dobrom koje ne smije biti prepušteno tržištu, već se uz pomoć države treba razvijati u interesu javnosti sa zadaćom proizvodnje sadržaja koji, prema riječima lorda Johna Reitha, trebaju “informirati, poučiti i zabaviti” javnost (Scannell i Cardiff, 1991; McIntyre, 1993; Davies, 2004), iz današnje perspektive demokratski uređenih država i njihovih liberalnih tržišta čini se neprocjenjivo mudrom.

Što znači da su javno radijsko i televizijsko emitiranje (engl. *public service broadcasting*), odnosno javni medijski servis kao ukupnost produkcije i emitiranja javno dobro? Javno je dobro definirano dvama principima (Cowen, 1992): (1) neekskluzivnost (engl. *nonexcludability*) – nitko ne može biti isključen, odnosno svi imaju jednako pravo konzumirati javno dobro i (2) nekonkurentnost (engl. *nonrivalrous consumption*) – bez obzira na to koliko je korisnika, sadržaj ostaje jednako cjelovit za sve, nije potrošan ili iscrpiv. Javno emitiranje zadovoljava oba uvjeta. Prvo, prije u analognoj, a danas u digitalnoj tehnologiji, signal javnog servisa mora doći do svakog kućanstva i objekta, pa i do onih koji su izolirani na udaljenim otocima, u kotlinama, na vrhovima planina i sl. To se naziva načelom univerzalne dostupnosti. Pritom je pristup sadržajima i uslugama omogućen svim korisnicima pod jednakim uvjetima (za isti iznos pristojbe ili isti postotak poreza) i nitko od korisnika ne može biti isključen, čak ni ako ne plaća pristojbu. Drugo, bez obzira na to koliko pojedinaca istovremeno konzumira sadržaj i usluge javnog medijskog servisa, oni se time ne iscrpljuju, odnosno ne smanjuju – uvijek su u jednakoj količini dostupni svima.

Prema Ivani Andrijašević (2015, str. 25), američki ekonomist Paul A. Samuelson još je 1958. godine, u okvirima ekonomske teorije o javnim dobrima, prvi javno emitiranje opisao kao javno dobro. Bilo je to četiri godine nakon što je objavio kulturni tekst “The Pure Theory of Public Expenditure” (1954) kojim je utemeljena disciplina teorije o javnim dobrima. Javno je dobro resurs koji nije u privatnom vlasništvu niti se njime upravlja prema tržišnim načelima; ono jest ograničeno, ali nije konkurentno jer, bez obzira na to koliko se osoba njime koristi istovremeno, ostaje u jednakom opsegu dostupno i svima ostalima (Samuelson, 1954, str. 387; Buchanan, 1967; Holcombe, 2000, str. 274; Morrell, 2009). Javno dobro treba biti dostupno svima pod istim uvjetima te se nikome ne može uskratiti pristup tom dobru čak ni ako ne poštuje uvjete pristupa (više u Musgrave, 1969; Petak, 2001). Glavni je problem s javnim dobrom taj što je teško pridobiti građane da plate za dobro na koje potom nemaju ekskluzivno pravo korištenja niti im je konzumiranjem toga dobra zajamčeno novo dobro (BBC, 1999). Međutim, čak i onima koji ne plaćaju zakonom propisanu pristojbu (engl. *free-riders*), iako pritom krše zakon, ne može biti oduzeta mogućnost konzumiranja sadržaja i usluga javnog dobra, u ovom slučaju

– javnog medijskog servisa. Ponukane upravo tim problemom, neke su europske zemlje pristojbu zamijenile namjenskim porezom (npr. Finska i Švedska), čak u 14 zemalja članica EU-a javni medijski servis financira se iz državnih ili regionalnih proračunskih sredstava (Henningesen i Krčál, 2024, str. 7).

Produkcijски troškovi sadržaja i usluga javnog medijskog servisa jednaki su bez obzira na broj korisnika, ali to ne vrijedi za platforme kojima se oni distribuiraju do krajnjih korisnika. Tako prema tipologiji koju su razvili Vincent i Elinor Ostrom (1977), javno emitiranje jest javno dobro, ali je spektar radijskih frekvencija – zajedničko dobro. Potrošnja zajedničkog dobra je, za razliku od potrošnje javnog dobra, konkurentna (Ostrom i Ostrom, 1977; Ostrom, 2006) – broj radijskih frekvencija je ograničen. Primjerice, radijskim frekvencijama koje su dodijeljene Hrvatskoj ne mogu se, i ne smiju, istovremeno koristiti i druge zemlje za emitiranje svojih nacionalnih programa. Razvojem tehnologije, prelaskom s analogne na digitalnu transmisiju, omogućeno je isključivanje onih korisnika koji nisu spremni platiti cijenu usluge, zbog čega javni medijski servis jednim dijelom postaje klupsko dobro (Andrijašević, 2015, str. 29). Međutim, dok se tehnologija transmisije mijenjala, sadržaj i usluge javnog medijskog servisa, neovisno o tome jesu li korisnicama dostupni besplatnim, odnosno nekodiranim (engl. *free-to-air*) zemaljskim odašiljanjem ili preko mobilnih aplikacija, ostaju javno dobro. A funkcija javnog medijskog servisa kao jednog od važnih generatora građanske informiranosti i društvene kohezije učinkovita je samo kada je on dostupan svima, odnosno kada ispunjava svoje glavno načelo univerzalne dostupnosti (Sims i dr., 2015). Stoga neovisno o novim tehnologijama te njihovim mogućnostima i zakonitostima, načelo univerzalne dostupnosti javnog medijskog servisa uvijek ostaje njegovo prioritarno načelo.

U prvim desetljećima razvoja javnog emitiranja u Europi, uz argument ograničenog radiofrekvencijskog spektra, drugi važni argumenti da se ono mora odvijati pod okriljem države bili su prioriteti neekskluzivnosti i nekonkurentnosti, potreba za monopolizacijom takvog resursa kao jamstvo osiguravanja dostupnosti svim građanima, složeni vanjski učinci takve usluge koji su važni za razvoj društva (npr. povećanje razine pismenosti, informiranosti i ukupnog znanja građana s ciljem veće društvene i političke angažiranosti) te uopće stremljenje meritokratskom sustavu vrijednosti u kojem je informativna vrijednost sadržaja važnija od zabavne (Davies, 2004; Levy, 2013; Andrijašević, 2015, str. 31-32).

Javni interes kao glavni argument definiranja javnog medijskog servisa

Prema definiciji, sve donedavno, javni medijski servis tumačio se kao usluga čija je zadaća proizvoditi sadržaje kojima je cilj informirati, obrazovati i zabaviti javnost, a u svom djelovanju mora se voditi kriterijem sadržajne i produkcijske izvrsnosti te neovisnosti o bilo kakvim političkim, ekonomskim ili nekim drugim poje-

dinačnim ili grupnim interesima (Car, 2011, str. 43). Još do prije samo pet godina UNESCO-ova definicija koristila se zastarjelim terminom javnog emitiranja (engl. *public service broadcasting*) koje je “stvoren, financirano i nadzirano od javnosti i za javnost. Ono nije ni komercijalno ni državno, slobodno je od političkog upletanja i pritiska komercijalnih sila. [...] Kada su mu zajamčeni pluralizam, programska raznolikost, urednička neovisnost, primjereno financiranje, vjerodostojnost i transparentnost, javno emitiranje može služiti kao kamen temeljac demokracije” (UNESCO, 2020). Richard Collins (2004, str. 135) definirao je sustav javnog medijskog servisa akronimom QUID (engl. *Quality, Universality, Independence, Diversity*): (1) *Kvaliteta* – obilježje sadržaja i usluga javnog emitiranja s kojim su povezani profesionalnost u svim procesima proizvodnje i plasmana, odnosi s publikom i tržištem, medijska estetika, medij koji predstavlja i ritual i zajedništvo, njegov odnos prema pojedincu, medijska ekologija te široka ponuda kvalitetnih sadržaja i usluga; (2) *Univerzalnost* – geografska i društvena; (3) *Nezavisnost* – komercijalna i politička; (4) *Raznolikost* – sadržajna, raznolikost izvora informacija, raznolikost u obraćanju različitim grupama i različitim interesima.

Javni je interes usmjeren “na zaštitu pojedinih zajedničkih vrijednosti koje izviru iz života u organiziranoj društvenoj zajednici” (Staničić, 2018, str. 114). Ustav svake države konstituira zajedničke vrijednosti (sloboda i prava drugih ljudi, javni moral i zdravlje, pravni poredak itd.), a njihova je zaštita u javnom interesu zajednice ili njezina dijela (*ibid.*). Međutim, iz Ustava ne proizlazi da se javni interes *a priori* predmnijeva – njegovo se postojanje mora obrazložiti i dokazivati u svakom pojedinom slučaju (*ibid.*).

Za usporedbu, u SAD-u je koncept javnog interesa prvi put korišten 1928. godine kada je američki FRC (*Federal Radio Commission*, Savezna komisija za radio) izložio načela koja budući koncesionar radijske frekvencije treba poštivati (Napoli, 2001, str. 83). U pisanoj se formi u SAD-u pojam javnog interesa spominje 1934. godine u američkom Zakonu o komunikacijama (*Communications Act*) kojim je reguliranje radiofrekvencijskog spektra dodijeljeno tada novoosnovanom FCC-u (*Federal Communications Commission*, Savezna komisija za komunikacije) (*ibid.*, str. 65). Tek gotovo tri desetljeća poslije, točnije 1960., zbog tada već široke mreže koncesionara FCC je usvojio dokument o programskoj politici u kojem su bili popisani temeljni i neophodni elementi javnog interesa. Koncesionari su svojim programom morali zadovoljiti kriterije javnog interesa koji su, između ostaloga, zahtijevali mogućnost izražavanja mišljenja putem komentara, obvezno emitiranje vremenske prognoze i izvještaja s burze trgovanja, emitiranje političkog, informativnog i obrazovnog programa, programa namijenjenog djeci i manjinskim društvenim skupinama, programa o javnim temama, o poljoprivredi i sportu te zabavnih programa (*ibid.*, str. 83).

Međutim, svi kasniji pokušaji definiranja javnog interesa pokazali su da je riječ o pojmu koji se ne može jednoznačno definirati. Ni regulatorne institucije ni medijski djelatnici, ni trgovačka društva, ni ostali koji djeluju unutar medijske industrije nisu dali preciznu definiciju javnog interesa (Morrison i Svennevig, 2002, str. 1). Većina se slaže oko područja u kojima se javni interes pretpostavlja, npr. zdravlje, nacionalna sigurnost, kriminal i sl. Međutim, što to precizno javni interes jest – i dalje ostaje široko i različito definirano. Često ga se izjednačavalo, te potom iznova od njega razdvajalo, s pojmom općeg dobra (Staničić, 2018; Freedman, 2008). Vlada suglasnost oko toga da postoje različite javnosti, zajednice s različitim interesima, kao i različite publike – pa ostaje otvoreno pitanje što je u interesu jednih, a što u interesu drugih, odnosno što javni interes predstavlja za jedne, a što za druge (Morrison i Svennevig, 2002, str. 1). Stoga se nameće pitanje: je li moguće da ono što je u interesu jednih istovremeno nije u interesu drugih? Ako je moguće, ostaje li to i dalje javni interes, i za koga? Istraživanje percepcije pojma javnog interesa pokazalo je da ga građani razumiju vrlo široko, od toga da podrazumijeva “sve što javnost želi znati” do toga da podrazumijeva ono “što je u interesu (za dobrobit) javnosti da zna” (*ibid.*, str. 66). Ostaje otvoreno za raspravu tko u društvu definira što jest javni interes, odnosno tko ga, osim institucija vlasti, može postaviti na javnopolitički dnevni red.

Faze transformacije javnog medijskog servisa: od državnog monopola preko liberalizacije do digitalnog medijskog okoliša

Britanski, pa onda i europski paternalistički, državno regulirani medijski sustav, potpuno suprotan američkom tržišnom pristupu, Greg Mundy (1982) objašnjava relativno malim nacionalnim medijskim tržištima koja su ograničena ne samo državnim granicama već i različitim jezicima, ali kao razlog navodi i tadašnji strah od moguće zloupotrebe radijske tehnologije koji je proizlazio iz traumatičnog iskustva Prvog svjetskog rata. Usto se želio izbjeći kaos u borbi za frekvencije među konkurentskim kompanijama koje su do tada ulagale u razvoj radiofonije, do kojeg je, zbog izostanka regulacije, došlo upravo u SAD-u. U takvim se okolnostima ideja o centraliziranoj nacionalnoj medijskoj instituciji činila i razumnom i opravdanom.

Karen Donders u svojoj knjizi *Public Service Media and Policy in Europe* (2012) objašnjava kako je JMS prošao kroz tri temeljne faze razvoja i transformacije. Prva faza obuhvaća razdoblje prvih 50 godina postojanja, od 1920-ih do 1970-ih, a karakterizira je monopol države nad JMS-om (Donders, 2012, str. 9-13). U tom razdoblju intervencija vlada u ustroj i organizaciju djelovanja JMS-a bila je izrazita, a opravdavana je zaštitom javnosti od nejednakih tržišnih sila. Iznova se koristio argument ograničenog radiofrekvencijskog spektra kao razlog opravdane intervencije države. Rezultat takvog pristupa u nekoliko desetljeća bio je maksimalizacija

političke moći posredstvom tog javnog, masovnog medija. Tumačilo se kako JMS ima ulogu emancipacije građana, odnosno onih koji prate njegov program, tako što ih informiranjem i educiranjem zapravo postavlja na višu razinu razumijevanja društveno-političke i ekonomske okoline i time im daje mogućnost sudjelovanja u složenijim društveno-političkim i ekonomskim kontekstima.

Međutim, tehnologija se razvijala neovisno o planovima političara, pa je razvoj satelitske i kabelske tehnologije omogućio građanima Europe da u svoje domove uvedu radijske i televizijske programe mahom iz SAD-a. Argument ograničenog radiofrekvencijskog spektra polako je gubio važnost jer je taj spektar prestao biti jedina platforma za prijenos signala, a, s druge strane, komercijalna konkurencija iz neeuropskih zemalja nametnula je argument nepravednog europskog tržišta audio-vizualne produkcije na kojem je i dalje država imala monopol. Sve su glasnjiji bili i kritičari paternalističkog pristupa javnih servisa u kojima je intelektualna elita (urednici) nametala programski izbor sadržaja koji nije pratio interese građana, a nisu postojali ni mehanizmi prilagođavanja sadržaja interesima publike. Drugim riječima, publiku se ništa nije pitalo, a upravo je ona prepoznala američke sadržaje kao zabavnije i prilagođenije svojim interesima i razini očekivanja.

Pod pritiscima takvih kritika europski su zakonodavci popustili te je uslijedila faza liberalizacije europskih medijskih tržišta, koja je trajala dva desetljeća, od 1980-ih do 1990-ih (*ibid.*, str. 13-18). Prihvaćeni su argumenti tržišne ideologije (Garnham, 1990), a glavni je bio da će veći broj programa i raznovrsnija ponuda na tržištu omogućiti razvoj demokracije u društvu. Međutim, veća komercijalna ponuda nije istovremeno značila i raznovrsniju ponudu, jer su programi privatnih, komercijalnih kanala bili sadržajno vrlo slični – oslanjajući se na produkcijski jeftinije zabavne studijske emisije ili serije i filmove, koji su svojim sadržajima okupljali obitelj pred televizorom u dnevnom boravku, ponajprije u tzv. udarnim terminima (engl. *prime time*), u kojima je cijena minute oglasa bila najveća. Bilo je to vrijeme nekih novih tehnoloških uređaja i platformi kao što su Teletekst, telefaks, automatske “telefonske sekretarice”, ali i popularni mali kasetofon na baterije sa slušalicama nazvan *Walkman* koji su mladi tog vremena obožavali (Verhoef, 2023). Medijsko tržište, sve više povezano s industrijom zabave, ubrzano se razvijalo i, prema Davisu (2019), upravo u posljednja dva desetljeća 20. stoljeća doživjelo najveću transformaciju. Javni medijski servisi suočavaju se s posljedicama pada i političke i financijske podrške, a njihovi urednici, nesprenni na komercijalnu konkurenciju, i sami podliježu odlukama o popularizaciji, pa i komercijalizaciji sadržaja, što rezultira padom kvalitete programa javnih i radijskih i televizijskih kanala. Europska unija to je identificirala kao sustavni problem, te 1989. godine usvaja Direktivu “Televizija bez granica” (Direktiva TVBF; Vijeće Europe, 1989) koja postaje temelj audio-vizualne politike Europske unije (Katsirea, 2014). Riječ je o inicijativi

jedinstvenog tržišta za uspostavljanje pravnog okvira za prekogranični prijenos televizijskih programa s ciljem zaštite europske produkcije. Dva su temeljna načela te direktive: slobodno kretanje europskih televizijskih programa na unutarnjem tržištu i zahtjev da televizijski kanali, kad god je to moguće, rezerviraju više od polovice svog vremena emitiranja za europska djela (tzv. kvote emitiranja). Tom direktivom štite se važni ciljevi javnog interesa kao što su kulturna raznolikost, zaštita maloljetnika i pravo na odgovor.

U situaciji svojevrsne krize razvoja javnih medijskih servisa vlade su zahtijevale reformu njihova upravljanja, prije svega promjenu načina financiranja, te je u mnogim zemljama uz pristojbu uvedeno i oglašavanje kao legitiman izvor financiranja, ali uz zadržavanje visokih standarda kvalitete i izvrsnosti programa (Blumler, 1993; Donders, 2012). I dok su se neke zemlje pokazale otpornijima na promjene na medijskom tržištu, prije svega Ujedinjeno Kraljevstvo, skandinavske zemlje i Nizozemska, druge, poput Italije, nisu se mogle oduprijeti novim komercijalnim standardima koje je nametala konkurencija, pa je glavna karakteristika medijskog duopola u Italiji bila borba za publiku sličnim pristupima između javnog servisa RAI-ja i Mediaseta, medijskog koncerna u vlasništvu Silvija Berlusconi (Minárik, 2002). Berlusconijska vlada čak je pripremala i zakon o privatizaciji RAI-ja, koji ipak nikada nije stupio na snagu (Hibberd, 2004).

Multipliciranje komercijalnih medijskih kanala rezultiralo je znatnim padom slušanosti i gledanosti programa javnih medijskih servisa (više u Picard, 2001), koji su se našli u krizi i upravljanja i identiteta. Autori poput Karola Jakubowicza (2003) predviđali su da će javni servisi biti prisiljeni prihvatiti “korektivno-komplementarni model”, koncentrirajući se na kulturu, obrazovanje i druge sadržaje koji komercijalnim medijima nisu profitni.

Uzrok promjenama Marc Raboy (1996) vidi u tri paralelna faktora: (1) eksploziji kapaciteta televizijskih kanala i nestanku audio-vizualnih granica, što je omogućeno razvojem tehnologije, (2) dezintegraciji modela državnog emitiranja s nestankom socijalističkog bloka u Europi te s demokratskim nastojanjima u raznim dijelovima svijeta te (3) razvoju tržišnog emitiranja i uvođenju miješanih sustava emitiranja u zemljama koje su prije imale monopol na javno emitiranje. Raboy dalje naglašava kako je pad popularnosti javnog emitiranja kao glavnog (ili jedinog) izbora u nacionalnim medijskim sustavima također povezan s neoliberalnom debatom koja zagovara smanjenje uloge države u ekonomskoj i u drugim sferama društva, posebno u smislu propasti koncepta države blagostanja koji se temelji na intervenciji države u različite domene socijalnog života, uključujući i javno komuniciranje (Raboy, 1996).

Michael Tracey (1998) piše o nestanku tradicije. Tradicionalno, javno regulirani mediji počivali su na “paternalističkom, patricijskom odnosu prema publi-

ci” (Tracey, 1998, str. 49). U tom centraliziranom sustavu država je imala ključnu ulogu – odlučivala je o programskim usmjerenjima, o zadaćama i ciljevima javnog servisa, o načinu upravljanja njime, a istovremeno ga je i nadzirala. Liberalizacijom medijskog tržišta građanima je prepuštena odluka koje će sadržaje na kojim kanalima slušati i gledati. Međutim, Tracey (1996) naglašava da u medijskom sustavu kojim dominira tržište ipak postoji skriveni paternalizam, jer komercijalni mediji publici nude ono što oni interpretiraju da publika želi, odnosno treba, a povezano je s interesima oglašivača.

U to vrijeme u zemljama Istočne Europe događala se drukčija tranzicija. Nakon pada Berlinskog zida 1989. državne radio-televizije bivših komunističkih zemalja započele su transformaciju u javne medijske servise. Claus Offe (1997) piše o trostrukoj transformaciji postkomunističkih zemalja (društveno-teritorijalnoj, političkoj i ekonomskoj) koja je obuhvatila: (1) pitanja nacionalnog i teritorijalnog koja obuhvaćaju definiranje granica te složenost nacionalnog i etničkog sastava pojedinih zemalja; (2) konstitucionalna pitanja vezana uz sustav vladanja i (3) pitanja ekonomskog poretka, vlasništva i upravljanja te procesa proizvodnje i distribucije. Ovo potonje odnosilo se na transformaciju državnih medija. Naime, demokratska tranzicija odvijala se na području civilnog, političkog i ekonomskog društva, vladavine zakona te ustroja državne vlasti. Principi kojima se težilo bili su sloboda udruživanja i komuniciranja (razvoj civilnog društva), višestranački izbori, slobodni i opći izborni sustav, konstitucionalizam te institucionalizirano tržište (Linz i Stepan, 1996).

Nakon pada komunizma zemlje Istočne Europe morale su iz temelja redefinirati i ustrojiti društveni i politički sustav, a pitanje masovnih medija bilo je visoko pozicionirano na ljestvici transformacijskih prioriteta. Tranzicija medija definirana je kao “izvlačenje medija iz struktura države” (Jakubowicz, 1995) ili kao konstitutivni element civilnog društva u nastanku (Splichal, 2000). Početni problemi transformacije bili su ekonomska kriza, nedostatak adekvatnog medijskog zakonodavstva, poteškoće u postizanju političke i financijske neovisnosti, niski profesionalni standardi, kriza upravljanja, kriza identiteta, kaotična deregulacija i liberalizacija medijskog tržišta, kašnjenje u uvođenju novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija te ozračje besperspektivnosti (Car, 2005). Medijska tranzicija istovremeno je značila stvaranje demokratskog komunikacijskog sustava koji je usmjeren na slobodu izražavanja i zaštitu demokratskih interesa javnosti, ali i na liberalizaciju medijskog tržišta, njegovo otvaranje privatnim i komercijalnim inicijativama, a sve s ciljem postizanja medijskog pluralizma, što je bila nepoznanica u prethodnom režimu. Zemlje Istočne Europe su tako prolazile ubrzan proces transformacije medijskog sustava koji se odvijao paralelno s političkom i ekonomskom tranzicijom u kojoj je zbog neuhodanih zakonodavnih praksi bilo i ozbiljnih kršenja zakona,

korupcije i drugih štetnih posljedica za razvoj medijskih sloboda (više u Papathanassopoulos i Miconi, 2023; Kovačić i Šantić, 2019).

I, konačno, treća faza transformacije javnog medijskog servisa prema Karen Donders započinje krajem 1990-ih i još uvijek traje, a odnosi se na transformaciju unutar digitalnog medijskog okoliša (Donders, 2012, str. 19-23). U toj su fazi počele blijedjeti granice koje su prije dijelile pojedine tradicionalne medije te se govori o konvergenciji medija kao već završenom procesu. U digitalnom okolišu tradicionalni mediji dobivaju nove definicije, nove *online* i mrežne forme te preuzimaju logiku platforme (Poell i dr., 2019). Društvene mreže, kao i digitalne informacijske i komunikacijske platforme i aplikacije brzo se transformiraju u društvene medije te mijenjaju i obrasce konzumiranja sadržaja publike i sam sadržaj – otvarajući prostor i amaterima da se izraze u digitalnoj i virtualnoj sferi objavljivanjem sadržaja koji prethodno ne trebaju zadovoljiti nikakve standarde profesionalnog izvještavanja ili standarde audio-vizualne produkcije. U iluziji “besplatnih” društvenih medija generaciji Z postaje iracionalno plaćati pristojbu, ali i uopće forsirati interes za sadržaje javnog medijskog servisa (Ofcom, 2024). Programi javnih medijskih servisa osnivaju odjele “za buduće medije” (BBC, 2026), no čini se kako je kriza identiteta javnih medijskih servisa tolika da pokušaji hvatanja koraka s tehnologijom predstavljaju investicijski zahtjevne zahvate bez konkretnih rezultata – velik dio publike jednostavno je izgubljen.

Uloga JMS-a u informiranju građana u suvremenom digitalnom i umreženom društvu

U kontekstu suvremene informacijske krize, definirane i opisane kao sustavna kriza s dalekosežnim negativnim posljedicama (LSE, 2018), medijski sustavi u Europi i u Sjevernoj Americi prolaze kroz razdoblje nezapamćenih intenzivnih promjena obilježenih prekomjernim objavama dezinformacija. Nekontrolirano brz razvoj umjetne inteligencije u području proizvodnje pisanih te audio-vizualnih sadržaja poremetio je prije svega sustav informiranja i konzumiranja medijskih sadržaja, pri čemu je uloga novinara i drugih profesionalnih medijskih djelatnika marginalizirana (Rydenfelt i dr., 2026). Objava netočnih informacija na društvenim medijima, koje ponekad preuzimaju i novinski mediji, postala je nekontrolirana i toliko masovna da ugrožava legitimitet demokratskih poredaka (Bunce i dr., 2025). Demokratizirajući pristup objavi informacija s velikim viralnim dosegom, a bez mehanizama provjere točnosti tih informacija prije objavljivanja, suvremeno društvo zatrpano je, namjerno ili slučajno, netočnim navodima, podacima, interpretacijama izvedenim na temelju netočnih informacija te su time tektonski poremećeni standardi kritičkog vrednovanja, a posredno i znanja uopće (Simion, 2023). Naime, važno je obratiti pažnju na istraživanja koja potvrđuju kako “dezinformacija nije vrsta

informacije, a dezinformiranje nije način informiranja: dok je informacija sadržaj s potencijalom generiranja znanja, dezinformacija je sadržaj sklon generiranju neznanja u normalnim uvjetima u danom kontekstu” (*ibid.*, str. 10).

Iako medijski stručnjaci već odavno upozoravaju na negativne posljedice pripuštanja građana-amatera u prostor javnog informiranja i ignoriranja profesionalnih novinarskih standarda u redakcijama (npr. *Kult amatera*, Keen, 2010; *Flat Earth News*, Davis, 2009), taj trend nije se spriječio na vrijeme. Posljedice urušavanja vjerodostojnosti u sustavu javnog informiranja su pad povjerenja u medije (Newman i dr., 2025), trend izbjegavanja vijesti (Toff i dr., 2024) te s tim povezana apolitičnost građana, što rezultira srozavanjem demokratskih načela (Bennett i Livingston, 2025). Fragmentirane publike s vrlo individualiziranim i nišnim pristupima odabiru medijskih sadržaja, s praksama besciljnog skrolanja i skraćenim vremenom fokusa (Scholz i Rennig, 2019) teško je zamisliti kao pokretače promjena sa zahtjevima za kvalitetnim medijskim sadržajima.

Možemo li se vratiti na početak i ovoga puta, umjesto radiofrekvencijskog spektra, definirati točnu informaciju kao javno dobro? Točna informacija zadovoljava i uvjet neekskluzivnosti (nitko ne treba biti isključen – svi imaju jednako pravo konzumirati javno dobro) i uvjet nekonkurentnosti (bez obzira na to koliko je korisnika točne informacije, njezin sadržaj ostaje jednako cjelovit za sve, nije potrošan). Profesija koja se bavi provjerom informacija i njihovim objavljivanjem – upravo je novinarstvo. Imajući u vidu da građani imaju stalnu potrebu za pravovremenim, vjerodostojnim, cjelovitim, globalnim i lokalnim, i svakako lako dostupnim informacijama – nužno je u društvu osigurati centar izvrsnog novinarstva, a upravo je javni medijski servis uhodan, stabilan i neovisan sustav. Iako umjetna inteligencija izvrsno generira sadržaj, ona još uvijek ne može pružiti originalne informacije (izvijestiti o novome što još nije objavljeno) niti može učinkovito pristupiti različitim izvorima – posebno elitama poput donositelja odluka i stručnjaka (Rydenfelt i dr., 2026). Novinarstvo je nezamjenjiva profesija i važno je da to bude prepoznato u europskoj, ali i u nacionalnim medijskim strategijama te da kroz medijsku politiku, nizom javnopolitičkih odluka, bude osiguran razvoj slobode novinarstva. Profitom vođeno medijsko tržište nikada neće moći u potpunosti zadovoljiti potrebe građana za vjerodostojnim informiranjem – ono je moguće samo u okviru javnog sustava, javnog medijskog servisa kojem je zakonom osigurana i politička i financijska neovisnost.

Naravno, informiranje građana nije jedina zadaća JMS-a. Ta javna usluga izborom sadržaja i programa sudjeluje u cjeloživotnom procesu učenja građana i time ispunjava svoju prosvjetiteljsku funkciju. Promovirajući kritički pristup vrednovanju informacija i sadržaja, JMS potiče javne rasprave i time razvija aktivnu ulogu građana u društveno-političkim procesima te u svakodnevnom životu pojedinca,

zajednice i društva. Društveni mediji, čije sadržaje ipak u najvećem dijelu kreiraju građani-amateri, normalizirali su neke nove amaterske standarde i kad je riječ o kvaliteti sadržaja i kad je riječ o kvaliteti produkcije (Keen, 2010). Istovremeno, industrija zabave postala je jedna od najbrže rastućih industrija na svijetu (više u McKee, 2013), pa je nekadašnja zadaća JMS-a da zabavi obitelj okupljenu na kauču u dnevnom boravku u večernjim satima izgubila svoju i društvenu i institucionalnu funkciju. Publike su u digitalnom, umreženom i mobilnom društvu promijenile svoje navike te su se okrenule svojim pametnim telefonima i individualiziranom načinu odabira medijskih sadržaja (Car i Osmančević, 2021). U suvremenom medijskom okolišu, prezasićenom zabavnim i komercijalnim sadržajima, javnom medijskom servisu preostala je njegova prosvjetiteljska uloga – uloga edukatora i društvenopolitičkog kritičara koji izborom kvalitetnih informativnih, dokumentarnih, filmskih, glazbenih i drugih sadržaja i programa pruža građanima platformu za dnevni intelektualni predah.

Zaključak: redefinicija JMS-a i njegovih načela ukorak s razvojem tehnologije i zahtjevima publike

Sto godina nakon prvobitnog definiranja javnih medija kao javne usluge, u većini europskih zemalja i dalje prevladava suglasje o ulozi javnog medijskog servisa i važnosti njegova zagovaranja. Vijeće Europe kao organizacija 46 država šire europske regije, čiji su glavni zadaci jačanje demokracije, zaštite ljudskih prava i pravne države u Europi, snažno zagovara njegovo očuvanje i razvoj koji prati suvremene trendove u razvoju društva, publika i njihove medijske prakse, kao i razvoj tehnologije koja omogućava nove pristupe informiranju građana (Vijeće Europe, 2022). U svojim službenim dokumentima Vijeće Europe ističe da je glavna zadaća javnog medijskog servisa, u skladu s člankom 10. Europske konvencije o ljudskim pravima, poduprijeti temeljno ljudsko pravo na slobodu izražavanja i informiranja tako što će građanima osigurati trajan javni izvor nepristranih i vjerodostojnih informacija te različitih političkih mišljenja (Vijeće Europe, 2026). U demokratskoj političkoj zajednici svakom se građaninu “mora zajamčiti ne samo (individualno) pravo na oblikovanje i javno izražavanje njegovih misli nego i (funkcionalno-demokratsko) pravo da bude informiran, tj. da prima raznovrsne informacije, ideje i misli drugih” (Alaburić i Havkić, 2000, str. 19).

Institucije javnih medijskih servisa nalaze se u jedinstvenom položaju jer imaju koristi od mnogih prednosti, koje obuhvaćaju osigurana javna sredstva te regulatorne privilegije i zaštite. Potreba za postojanjem javnog medijskog servisa prepoznata je podjednako vrijednom i važnom poput potrebe za javnim zdravstvom ili javnim sustavom obrazovanja. Međutim, JMS izrazito je osjetljiv na promjene, i one tehnološke i one unutar medijskih sustava i medijskog tržišta, pa ga je potrebno

stalno iznova zagovarati i legitimirati u novim tehnološko-ekonomskim te društveno-političkim kontekstima. Reithovu definiciju prema kojoj je zadaća JMS-a informirati, obrazovati i zabaviti javnost potrebno je prilagoditi korisničkim praksama i tehnološkim uvjetima na kraju prve četvrtine 21. stoljeća, kada je industrija zabave toliko razvijena da JMS više ne treba preuzimati ulogu onog jedinog medija koji može zabaviti obitelj okupljenu oko radija ili televizora. I zadaća obrazovanja prešla je dalek put od formalnog učenja, npr. stranog jezika, preko obrazovnih emisija do dokumentarnih, dramskih ili informativnih emisija koje donose podatke, kontekste i analitiku kao vrijedan doprinos cjeloživotnom učenju pojedinca (Car, 2024, str. 24-25).

Javni medijski servis javno je financirana usluga namijenjena svim građanima čija je zadaća proizvoditi i objavljivati sadržaje kojima je cilj vjerodostojno i cjelovito informirati građane te im osigurati sadržaje i usluge koji su izvor znanja u procesu cjeloživotnog učenja i nužni su za unapređenje kvalitete života. U svom se djelovanju JMS vodi kriterijima sadržajne i produkcijske izvrsnosti te potpune neovisnosti o bilo kakvim političkim, financijskim ili nekim drugim partikularnim interesima.³

Temeljna je zadaća JMS-a u suvremenom platformiziranom, digitalnom, umreženom i mobilnom društvu pružiti građanima vjerodostojne i visokokvalitetne sadržaje koji će im osigurati cjelovito informiranje nužno za kvalitetniji svakodnevni život. Kako bi ostvario taj cilj, zadaća mu je voditi se temeljnim načelima JMS-a: (1) poštivati standard vjerodostojnosti objavljenih informacija; (2) biti centar istraživačkog novinarstva; (3) objavljivati sadržaje koji su izvor znanja; (4) poštivati kriterije izvrsnosti i poticati inovativnost; (5) proizvoditi sadržaje dostupne i prilagođene svim građanima; (6) biti odgovoran građanima (Car i Osmančević, 2021, str. 41).

Prethodno iskustvo financijske stabilnosti zajamčene pristojbom građana s vremenom se sve češće susreće s problemom građanske neposlušnosti, odnosno izbjegavanja obveze plaćanja, pa tako i u Ujedinjenom Kraljevstvu i u Njemačkoj (Henningsen i Krčál, 2024, str. 148). Od 27 zemalja članica Europske unije u 11 građani plaćaju pristojbu, u 13 zemalja JMS se financira izravno iz državnog proračuna, u Belgiji iz proračuna regija, a u dvije je zemlje (u Finskoj i Švedskoj) uveden porez za javni medijski servis koji plaćaju zaposleni građani čiji su prihodi iznad zakonom određenog prosjeka (*ibid.*, str. 46-49). Odustajanje od pristojbe koju građani izravno plaćaju JMS-u kao jednoj medijskoj kući omogućilo bi razvoj pluralnih modela JMS-a, kakav je primjerice u Nizozemskoj gdje veći broj manjih me-

³ Definicija je preuzeta iz još neobjavljenog autoričina rukopisa knjige *Sto godina javnog medijskog servisa*.

dija proizvodi programe koji odražavaju različite političke, svjetonazorske i druge društvene interese (Veerbeek i dr., 2022). Tim organizacijama dodjeljuje se vrijeme emitiranja na televizijskim i radijskim kanalima JMS-a u skladu s brojem njihovih članova.

I, konačno, JMS mora pronaći način da privuče širu javnost, a posebno djecu i mlade. Naime, javni medijski servisi diljem Europe suočavaju se sa smanjenom podrškom javnosti, koja se postupno distancirala od njih bilo s argumentom da je njihov sadržaj podložan intenzivnoj politizaciji, bilo s argumentom da njihov sadržaj nije prilagođen novim generacijama (Dragomir i dr., 2024). Platformizacija medija potaknula je odmicanje od urednički vođenog pristupa izboru i kreiranju sadržaja prema procesu vođenom potražnjom (Poell i dr., 2019). Urednici javnih medijskih servisa trebaju prepoznati tehnologiju kao pristup publikama, a sadržaj i dalje trebaju kreiratiiskusni profesionalci.

Objavljujući informacije na raznovrsnim platformama, javni medijski servis pruža različitim skupinama u društvu mogućnost da dobiju odgovore na niz pitanja s kojima se svakodnevno susreću, ali i mogućnost da se izraze i razmijene ideje. Na taj način ta javna medijska usluga značajno doprinosi promicanju socijalne kohezije, kulturne raznolikosti i društvene različitosti te pluralističke komunikacije, čime se trajno promoviraju vrijednosti demokracije. Javni medijski servis je javno dobro, odnosno javno bogatstvo (Prug i Žitko, 2024) upravo zbog društvene, a ne tržišne vrijednosti svojih programa i usluga, pa stoga korisnike tog javnog dobra ne zovemo potrošačima, već građanima.

Cilj je ovog preglednog rada pridonijeti zagovaranju opstanka javnog servisa, ali ne kao medija koji je zapeo u 20. stoljeću i zaboravio na djecu i mlade, medija koji se uz suglasnost političke i ekonomske elite paternalistički odnosi prema publici, uživajući u sigurnosti monopolističke pozicije. Građanima je potreban vjerodostojan javni medijski servis, pluralan, koji se realizira isključivo trajnim ulaganjem u vrhunske stručnjake i suvremenu tehnologiju, a koji istovremeno svoje resurse stavlja na raspolaganje i onim nezavisnim medijima koji svojim kreativnim i stručnim potencijalom dopunjuju ona mjesta koja samo jedan medij nikada ne može sam i u potpunosti zastupiti. Samo takvu javnu uslugu, točnu, provjerenu i pouzdanu, brižno odabranu dnevnu dozu bitnih informacija te bogatu ponudu drugih sadržaja koji građanima svakodnevno upotpunjuju znanje i razumijevanje događaja i procesa u okolini u kojoj žive, uslugu koja će im biti dostupna u svakom trenutku i na svakom mjestu, građani će htjeti zagovarati i financijski poduprijeti pristojbom ili nekim drugim oblikom javne potpore.

LITERATURA

- Alaburić, V. i Havkić, E. (ur.) (2000) *Zakon o javnom priopćavanju: komentar-praksa*. Zagreb: VIV-inženjering.
- Andrijašević, I. (2015) "Public Service Broadcasting as a Public Good: Challenges in the Digital Era", *Medijske studije*, 6 (12), str. 23-40.
- BBC (1999) "Annex to the Review of the Future Funding of the BBC". Dostupno na: http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/bbc_funding_review/report.htm (pristupljeno: 16. 12. 2019.).
- BBC (2026) "Responsible Innovation Centre for Public Media Futures". Dostupno na: <https://www.bbc.co.uk/rd/projects/responsible-innovation-centre> (pristupljeno: 19. 3. 2026.).
- Bennett, W. L. i Livingston, S. (2025) "Platforms, Politics, and the Crisis of Democracy: Connective Action and the Rise of Illiberalism", *Perspectives on Politics*, 23 (4), str. 1362-1381. <https://doi.org/10.1017/S1537592724002123>
- Blumler, J. G. (1993) "The British approach to public service broadcasting: from confidence to uncertainty" u Avery, R. K. (ur.) *Public service broadcasting in a multichannel environment*. New York: Longman, str. 1-28.
- Briggs, A. (1961) *The History of Broadcasting in the United Kingdom. The Birth of Broadcasting*, volume 1. London: Oxford University Press.
- Briggs, A. i Burke, P. (2009) *A Social History of the Media: from Gutenberg to the Internet* (treće izdanje). Cambridge: Polity Press.
- Brittan, S. (1987) "The fight for freedom in broadcasting", *The Political Quarterly*, 58 (1), str. 3-20. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923x.1987.tb02570.x>
- Brittan, S. (1989) "The case for the consumer market" u Veljanovski, C. (ur.) *Freedom in Broadcasting*. London: Institute of Economic Affairs, str. 29-43.
- Buchanan, J. M. (1967) "Public Goods in Theory and Practice: A Note on the Minasian-Samuelson Discussion", *Journal of Law and Economics*, (10), str. 193-197.
- Bunce, V. J., Pepinsky, T. B., Riedl, R. B. i Roberts, K. M. (ur.) (2025) *Global Challenges to Democracy: Comparative Perspectives on Backsliding, Autocracy, and Resilience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burns, T. (1977) *The BBC, Public Institution, Private World*. London: Macmillan.
- Car, V. (2005) "Transformacija državne televizije u javnu – komparativna analiza HRT-a i RTV Slovenije", neobjavljen magistarski rad. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Car, V. (2011) "Javni medijski servisi – čuvari demokracije" u Romić, M. (ur.) *Izolacija ili integracija*. Zagreb: BaBe!Car, str. 41-62.
- Car, V. (2024) "Standing up for Public Service Media – The Pillar of Accountable and Trustworthy Service of Information and Knowledge" u Unterberger, K. i Mitschka, K. (ur.) *The Future of Public Service Media in the European Union*. Beč: ORF, str. 23-28.

- Car, V. i Osmančević, L. (2021) "Redefinicija javnog medijskog servisa i njegova uloga u promicanju medijske pismenosti" u Jurišić, J. i Hrnjić Kuduzović, Z. (ur.) *Medijska agenda 2020. – 2030.* Zagreb: Fakultet političkih znanosti i Hanns-Seidel-Stiftung, str. 33-45.
- Collins, R. (2004) "Public Service Broadcasting: Too Much of a Good Thing?" u Tambini, D. i Cowling, J. (ur.) *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications.* London: Institute for Public Policy Research, IPPR, str. 130-149.
- Cowen, T. (ur.) (1992) *Public Goods and Market Failures.* New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Curran, C. (1972) *The First Fifty Years – BBC Handbook.* London: British Broadcasting Corporation.
- Curran, J. i Seaton, J. (2009) *Power Without Responsibility. Press, Broadcasting and the Internet in Britain.* 7. izd. London: Routledge.
- Davies, G. (2004) *The BBC and Public Value.* London: Social Market Foundation.
- Davis, J. (2019) *The Global 1980s: People, Power and Profit.* New York: Routledge.
- Davis, N. (2009) *Flat Earth News.* London: Vintage, Penguin.
- Donders, K. (2012) *Public Service Media and Policy in Europe.* New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dragomir, M., Rodríguez Castro, M. i Aslama Horowitz, M. (2024) "Public Service Media and Platformization: What Role Does EU Regulation Play?", *Journalism and Media*, 5 (3), str. 1378-1394. <https://doi.org/10.3390/journalmedia5030087>
- Freedman, D. (2008) *The Politics of Media Policy.* Malden, MA: Polity.
- Garnham, N. (1990) *Capitalism and communication: global culture and the economics of information.* London: Sage.
- Henningsen, A. i Krčál, A. (2024) Public financing of the news media in the EU. Final Report. Luxembourg: European Commission. Dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CULT/DV/2024/04-09/PublicfinancingofnewsmediaintheEU_EN.pdf (pristupljeno: 12. 3. 2026.).
- Hibberd, M. (2004) "Italian Democracy Gone Mad? Public Service Broadcasting in the Berlusconi Era", *Trends in Communication*, 12 (1), str. 15-31. https://doi.org/10.1207/s15427439tc1201_3
- Holcombe, R. G. (2000) "Public Goods Theory and Public Policy", *The Journal of Value Inquiry*, 34 (2-3), str. 273-286.
- Jakubowicz, K. (1995) "Media as Agents of Change" u Paletz, D. L., Jakubowicz, K. i Novosel, P. (ur.) *Glasnost and After: Media and Change in Central and Eastern Europe.* Cresskill, NJ: Hampton Press, str. 19-47.
- Jakubowicz, K. (2003) "Endgame? Contracts, audits, and the future of public service broadcasting", *Javnost / The Public*, 10 (3), str. 45-61.

- Katsirea, I. (2014) "The Television Without Frontiers Directive" u Donders, K., Pauwels, C. i Loisen, J. (ur.) *The Palgrave Handbook of European Media Policy*. London: Palgrave Macmillan, str. 297-311.
- Keen, A. (2010) *Kult amatera*. Zagreb: Fraktura.
- Kovačić, Z. i Šantić, N. (2019) *25 godina privatnih elektroničkih medija u Hrvatskoj*. Kutina: Voice of Media.
- Levy, J. D. (2013) "Why isn't Broadcasting Just Another Good or Service?" u Picard, R. G. i Siciliani, P. (ur.) *Is there Still a Place for Public Service Television?: Effects of the Changing Economics of Broadcasting*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism at the University of Oxford, str. 43-50.
- Linz, J. J. i Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore i London: The Johns Hopkins University Press.
- LSE (2018) "Tackling the Information Crisis: A Policy Framework for Media System Resilience". The Report of the LSE Commission on Trust and Technology. London: London School of Economics and Political Science.
- Matković, D. (1995) *Televizija – igračka našeg stoljeća*. Zagreb: AGM.
- McIntyre, I. (1993) *The Expense of Glory: Life of John Reith*. New York: Harper Collins.
- McKee, A. (2013) "The Power of Art, the Power of Entertainment", *Media, Culture & Society*, 35 (6), str. 759-770. <https://doi.org/10.1177/0163443713491518>
- Minárik, M. (2002) "Media Policies in Italy & United Kingdom". IPF Interim Report, September 2002. Dostupno na: <http://www.policy.hu/minarik/MediaPoliciesItalyUK.pdf> (pristupljeno: 17. 3. 2026.).
- Morrell, K. (2009) "Governance and the Public Good", *Public Administration*, 87 (3), str. 538-556.
- Morrison, D. E. i Svennevig, M. (2002) *The Public Interest, the Media and Privacy: Report for the BBC, BSC, ICSTIS, ITC, IPPR, RA*. London: Broadcasting Standards Council / ITC.
- Mučalo, M. (2010) *Radio – medij 20. stoljeća*. Zagreb: AGM.
- Mundy, G. (1982) "'Free-Enterprise' or 'Public Service'? The Origins of Broadcasting in the U.S., U.K. and Australia", *Australian and New Zealand Journal of Statistics*, 18 (3), str. 279-301.
- Musgrave, R. A. (1969) "Provision for Social Goods" u Margolis, J. i Guitton, H. (ur.) *Public Economics: An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sector*. London: Macmillan, str. 124-144.
- Napoli, P. M. (2001) *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Newman, N., Ross Arguedas, A., Robertson, C. T., Nielsen, R. K. i Fletcher, R. (2025) Reuters Institute Digital News Report 2025. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.

- Ofcom (2024) "Media Nations", izvještaj za 2024. Dostupno na: <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/multi-sector/media-nations/2024/media-nations-2024-uk.pdf?v=371192> (pristupljeno: 19. 3. 2026.).
- Offe, C. (1997) *Varieties of Transition: The East European and East German Experience*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Ostrom, E. (2006) *Upravljanje zajedničkim dobrima. Evolucija institucija za kolektivno djelovanje*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Ostrom, V. i Ostrom, E. (1977) "Public Goods and Public Choices" u Savas, E. S. (ur.) *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Boulder, CO: Westview, str. 7-50.
- Papathanassopoulos, S. i Miconi, A. (ur.) (2023) *The Media Systems in Europe: Continuities and Discontinuities*. Cham: Springer.
- Petak, Z. (2001) *Javna dobra i političko odlučivanje*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Picard, R. G. (2001) "Public service broadcasters (PSBs) within the European Union are performing well in an increasingly competitive television market", *Diffusion EBU*, 4 (2001), str. 42-43.
- Poell, T., Nieborg, D. i Van Dijck, J. (2019) "Platformisation", *Internet Policy Review*, 8 (4). <https://doi.org/10.14763/2019.4.1425>
- Prug, T. i Žitko, M. (2024) "Social Forms Beyond Value: Public Wealth and Its Contradictions", *Critical Sociology*, 50 (4-5), str. 657-672.
- Raboy, M. (1996) *Public Broadcasting for the 21st Century*. Luton: University of Luton Press.
- Reith, J. (1924) *Broadcast over Britain*. London: Hodder and Stoughton.
- Rydenfelt, H., Kiskola, J. i Olsson, T. (2026) "AI in Media Consumption: Charting the Futures of Journalism", *Journalism Studies*, 1-24. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2026.2627469>
- Samuelson, P. A. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36 (4), str. 387-389.
- Scannell, P. i Cardiff, D. (1991) *A Social History of British Broadcasting – Volume One 1922-1939: Serving the Nation*. Oxford: Basil Blackwell.
- Scholz, C. i Rennig, A. (ur.) (2019) *Generations Z in Europe: Inputs, Insights and Implications (The Changing Context of Managing People)*. Bingley: Emerald Publishing.
- Simion, M. (2023) "Knowledge and Disinformation", *Episteme*, 21 (4), str. 1-12. <https://doi.org/10.1017/epi.2023.25>.
- Sims, M., Youell, T. i Womersley, R. (2015) *Understanding Spectrum Liberalisation*. Boca Raton, London i New York: CRC Press, Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.1201/b18830>.

- Splichal, S. (2000) "Reproducing Political Capitalism in the Media of East-Central Europe", *Medijska istraživanja*, 6 (1), str. 5-19.
- Staničić, F. (2018) "Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničavanja prava vlasništva", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55 (1), str. 111-129.
- Toff, B., Palmer, R. i Nielsen, R. K. (2024) *Avoiding the News: Reluctant Audiences for Journalism*. New York: Columbia University Press.
- Tracey, M. (1996) "Beyond Governance: The Triumph of Populism and Parochialism in the 21st Century", *Javnost / The Public*, 3 (2), str. 23-33. Dostupno na: <https://euricom.si/javnost-the-public/article/pdf/1996/2/2/> (pristupljeno: 18. 3. 2026.).
- Tracey, M. (1998) *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*. New York: Oxford University Press.
- UNESCO (2020) Public Service Broadcasting. Dostupno na: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/media-development/public-service-broadcasting/> (pristupljeno: 22. 6. 2020.).
- Veerbeek, J., Van Es, K. i Müller, E. (2022) "Public Broadcasting and Topic Diversity in The Netherlands: Mentions of Public Broadcasters' Programming in Newspapers as Indicators of Pluralism", *Javnost / The Public*, 29 (4), str. 420-438. <https://doi.org/10.1080/13183222.2022.2067956>
- Verhoef, J. (2023) "A 1980s and 1990s Media History Manifesto", *TMG Journal for Media History*, 26 (2), str. 1-34.
- Vijeće Europe (1989) Televizija bez granica, direktiva. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/television-broadcasting-activities-television-without-frontiers-tvwf-directive.html> (pristupljeno: 18. 3. 2026.).
- Vijeće Europe (2022) *Council of Europe Standards on Public Service Media*. Strasbourg: Vijeće Europe.
- Vijeće Europe (2026) Public Service Media. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/public-service-media> (pristupljeno: 5. 3. 2026.).

Viktorija Car

ONE HUNDRED YEARS OF EUROPEAN PUBLIC POLICY
DECISIONS ON PUBLIC SERVICE MEDIA – PERSPECTIVES
AND CHALLENGES

Summary

A whole century has passed since the political decision in the United Kingdom that the radio frequency spectrum and public broadcasting must be a legally defined public benefit, managed in a way that ensures its freedom from

any political or commercial interests. Even today, a hundred years later, in the context of the information crisis, there is consensus in most European Union countries on the role and importance of advocating for public service media (PSM). In this article, the author provides a structured overview of the development and transformation of this public policy decision on a public service that uses state-managed technology as a platform for informing citizens, for learning and disseminating knowledge, but also for filling free time with entertainment. In the contemporary context of a media environment that is oversaturated with information, but also with disinformation and trivial content, the author re-examines the role of PSM, its definition and principles of operation, and raises the question of its necessity both in strengthening citizens' resistance and in preserving the fundamental principles of democracy.

Keywords: Public Service Media, Public Good, Democracy, Media Policy, Information Crisis

Viktorija Car, redovita profesorica, Sveučilište u Splitu, Komunikacija i mediji.

E-mail: vcar@unist.hr