



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Манфред Копс

Дуальна система телерадіомовлення Німеччини:
історія становлення, сучасна побудова та очікувані зміни

**Наукові публікації
Інституту економіки телерадіомовлення
при Кьольнському університеті**

Номер 250у

Кьольн, квітень 2010р.

**Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie
Наукові публікації Інституту економіки телерадіомовлення**

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISSN серії "Наукові публікації": 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 250y: 978-3-938933-68-8

ISBN даної наукової публікації 250y: 978-3-938933-68-8

Schutzgebühr 5,00 EUR

Ціна 5,00 євро

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

*Наукові публікації можна переглянути
або завантажити з Інтернету за адресою
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>*

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die u. g. Postanschrift

*Повідомлення та замовлення надсилайте, будь-ласка,
на електронну пошту: rundfunk-institut@uni-koeln.de
або на нижче вказану поштову адресу*



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Hohenstaufenring 57a

50674 Köln

Bundesrepublik Deutschland

Telefon: +49 (0)221 23 35 36

Телефакс: +49 (0)221 24 11 34

Манфред Копс

**Дуальна система телерадіомовлення Німеччини:
історія становлення, сучасна побудова та очікувані зміни ***

1. Ринок, держава та третій сектор як основні шляхи
забезпечення програмами телерадіомовлення 5
2. Незалежність від держави
як важливий принцип побудови
системи телерадіомовлення у післявоєнній Німеччині 5
3. Незалежність від ринку
як початковий принцип побудови
системи телерадіомовлення у післявоєнній Німеччині 6
4. Суспільно-правове мовлення
як незалежний від тиску держави та ринку
процес забезпечення товарами 7
5. Від моністичного суспільно-правового мовлення
післявоєнних часів до сучасної дуальної
системи телерадіомовлення 8
6. Дуальна система телерадіомовлення Німеччини
в процесі адаптації, зумовленої суспільним,
політичним та економічним тиском 10

* Це є розширена версія доповіді автора, яка виголошена на організованій “Фондом Конрада Аденауера”, “Німецькою хвилею” та Гуандунським університетом іноземних студій міжнародній фаховій конференції на тему “Тенденції розвитку електронних засобів масової інформації в епоху глобалізації”, що відбулася 20 березня 2008р. в м. Гуанчжоу, Китайська народна республіка.

Манфред Копс

Дуальна система телерадіомовлення Німеччини:
історія становлення, сучасна побудова та очікувані зміни

1. Ринок, держава та третій сектор як основні шляхи забезпечення програмами телерадіомовлення

У Німеччині, як і у всіх інших країнах світу, постійно та принципово обговорюється питання: який шлях забезпечення товарами є найкращим – ринок, держава чи неурядовий/некомерційний сектор, який також називають "третім" або "сектором діяльності на громадських засадах". Відомо, що після Другої світової війни народ Німеччини принципово визначився на користь ринкової економіки. Але той факт, що ми називаємо її "соціальною ринковою економікою" вказує на те, що виключну перевагу ми не надаємо ринку як шляху забезпечення товарами, але держава і третій сектор також беруть активну участь у цьому процесі. У багатьох сферах нашої економіки, наприклад, у таких як виробництво споживчих товарів, домінує ринок, в інших ж сферах достатньо сильним є вплив держави, наприклад, в середній та вищій освіті та у загальних місцевих службах (насамперед у комунальній інфраструктурі та у послугах забезпечення); і знову ж таки у інших сферах третій сектор відіграє важливу роль, наприклад, у багатьох культурних, благодійних та соціальних послугах та установах. Тому термін "змішана економіка", мабуть, краще ніж поняття "соціальна ринкова економіка" відображає обраний у Німеччині економічний лад.

2. Незалежність від держави як важливий принцип побудови системи телерадіомовлення у післявоєнній Німеччині

Питання впливу ринку, держави та третього сектору дискутуються також у сфері телерадіомовлення зокрема (надалі – мовлення) та аудіовізуальних ЗМІ загалом, до яких окрім радіо та телебачення також відносяться розповсюджені через Інтернет он-лайн пропозиції, наприклад, IP-телебачення, он-лайн ігри та Інтернет-портали.

До появи нових аудіовізуальних ЗМІ такі дискусії велися у Німеччині стосовно "класичного мовлення", тобто радіо- та телепрограм аналогового й лінійного розповсюдження. Після закінчення Другої світової війни стало можливим та необхідним обговорити це питання разом із суспільним ладом Німеччини на принципово нових засадах. Важливу роль при цьому відіграв болючий досвід, пов'язаний з політичним та суспільним ладом, що виник під впливом націонал-соціалістів в 1933-1945 роки. Окрім цього, суттєво вплинули Великобританія, Франція та США, а також у східній частині Німеччини – Росія, які в останні місяці війни поступово окупували Німеччину та



у перші післявоєнні роки брали участь не тільки у процесі економічного відновлення, але й у політичній та суспільній реорганізації Німеччини.

Ці чинники є причиною, чому у Західній Німеччині було вирішено запровадити незалежну від держави систему мовлення: в останньої слід було відібрати можливість впливати на зміст програм мовлення. Це повинно було б запобігти зловживанню мовленням як інструментом пропаганди з боку держави, що на нещастя Німеччини та її сусідів відбулося у період націонал-соціалізму. Вільне від держави (або принаймні віддалене від неї) мовлення повинно було не тільки запобігти повторенню минулих екстремальних зловживань у майбутньому, але й принципово створити рівні можливості для конкурування між урядом та опозицією у сфері ЗМІ, оскільки очіувалося, що ЗМІ виконуватиме центральну роль у забезпеченні функціонування демократичного ладу післявоєнної Німеччини.

Федеративна, децентралізована організація повинна була цьому додатково сприяти. Очіувалося, що вона забезпечить поділ та збалансованість політичних сил для того, щоб не допустити домінування та зловживання політичною владою. Ця ідея відіграла значну роль у процесі політичної реорганізації Німеччини загалом; її реалізовано й при розподілі повноважень у багатьох сферах політики, в тому числі також у політиці телерадіомовлення, де повноваження делеговано державам-членам (федеральним землям), а не центральній владі Німеччини.

3. Незалежність від ринку як початковий принцип побудови системи телерадіомовлення у післявоєнній Німеччині

У післявоєнній Німеччині ринок також не вважався придатним інститутом для забезпечення програмами мовлення. По-перше, це зумовлювалося тим, що у ранні післявоєнні роки фінансування за рахунок реклами неможливо було і уявити: відсутні були як приватна купівельна спроможність, так і підприємства, які були б готові та здатні заплатити за рекламу товарів на радіо та телебаченні стільки, скільки необхідно було б для фінансування комерційних мовників.

Друга причина полягала у нестачі шляхів трансляції телевізійних програм (для радіопрограм ця нестача була менш гострою): за умови виключного ефірно-наземного розповсюдження можливо було отримувати щонайбільше три телевізійні канали. Функціонуюча конкуренція між кількома оферентами таким чином була вже технічно не можливою для телевізійних програм (швидше можливою для радіопрограм, чиє економічне значення порівняно з телебаченням повинно було зменшитися).

По-третє, вже тоді були виявлені різні недоліки ринку, які перешкоджали комерційному забезпеченню програмами мовлення, такі як, недостатнє врахування позитивних чи негативних зовнішніх ефектів, проблеми техніч-



ного виключення,¹ асиметричний розподіл інформації між пропозицією та попитом стосовно програмних властивостей, субадитивність витрат, тобто різні аргументи, які тільки роками пізніше у зв'язку з теорією нефункціональності ринку детально описано економістами та перенесено на сферу телерадіомовлення.

У решті-решт, ринковому забезпеченню програмами мовлення чинився опір, спираючись на аргументи дистрибутивної політики. З комерційним мовленням пов'язувалося обмеження його пропозицій на таких глядачів та слухачів, які були готові та були у фінансовій змозі за них платити. Це перечило загальному баченню програм мовлення як ключового елементу публічної комунікації та формування громадської думки, які повинні бути доступними для всіх членів суспільства, незалежно від рівня доходів чи освіти.

4. Суспільно-правове мовлення як незалежний від тиску держави та ринку процес забезпечення товарами

Отже, у той час виникла необхідність мовлення, незалежного від тиску держави та ринку. Така система мовлення дійсно була створена у Німеччині після Другої світової війни за участі держав антигітлерівської коаліції, які внесли деякі типові елементи своїх національних систем мовлення. Вона називається "суспільно-правовим мовленням".

Першим ключовим елементом суспільно-правового мовлення німецького ґатунку є його обов'язкове фінансування через так званий збір за мовлення. Цей збір повинен сплачуватися кожним приватним домогосподарством та комерційним підприємством, де у приймальній придатності знаходяться телерадіоприймачі, незалежно від фактичного прийому програм мовлення. Кошти зі збору за мовлення розподіляються між суспільно-правовими земельними мовниками за принципом місцевого надходження; після війни існували сім таких установ (NWDR, RB, SFB, SDR, SWF, HR, BR), пізніше з'явилися WDR (NWDR перетворився на NDR) та SR. Після возз'єднання Німеччини додатково виникли MDR та ORB. Таким чином, після злиття SDR та SWF у SWR й SFB та ORB у RRB у Німеччині існує 9 земельних суспільно-правових мовників. ZDF як єдина установа загальнонаціонального рівня, яка виникла у 1963 році, отримує певний відсоток від загальних доходів земельних мовників. Вплив держави в межах такого фінансування поширюється на "позичання" своєї суверенної влади суспільно-правовим мовникам з метою забезпечення сплати збору з боку боржників; окрім того, держава (через земельні парламенти) встановлює розмір збору за мовлення. Проте, держава не має права впливати на програмні рішення. Також неможливим є непрямий вплив через так звану "золоту вуздечку", оскільки розмір збору встановлюється незалежною комісією експертів ("KEF"), від рекомендацій

¹ Примітка перекладача: принцип виключення (нім. Ausschließbarkeit/Exclusion) передбачає недопущення осіб до споживання товару, якщо вони за нього не заплатили.



якої державі дозволено відхилитися тільки за умови чітких та вкрай непередбачуваних обставин.

Другий ключовий елемент суспільно-правового мовлення німецького ґатунку полягає в управлінні, яке здійснюється суспільством незалежно від держави. Таке управління принципово належить так званим громадським радам мовників, які в залежності від розміру мовника складаються приблизно з 30 - 80 членів. Їхні члени делегуються суспільно-релевантними групами, наприклад, профспілками, професійними об'єднаннями та об'єднаннями роботодавців, релігійними спілками, організаціями з захисту прав споживачів, благодійними молодіжними, сімейними та спортивними об'єднаннями. Також земельні парламенти делегують певну кількість своїх представників у ці громадські ради, оскільки вони, а точніше політичні партії, які обирають цих представників парламенту, також становлять суспільно-релевантну групу. Проте, кількість цих представників обмежена; залежно від розміру мовника від 20 до 40 % усіх членів громадської ради можна зарахувати до представників влади. На даний час у Німеччині дискутується необхідність зменшення цієї частки.

Таким чином, суспільно-правове мовлення у Німеччині є гібридною системою, яка містить в собі елементи третього сектору, насамперед через прийняття громадськими радами основних програмних, фінансових та персональних рішень, так і елементи державного управління, особливо через вплив державних представників у громадських радах, через повноваження земельних парламентів приймати рішення про розмір збору за мовлення (хоча і за рекомендацією KEF) та наданий суспільно-правовому мовленню привілей отримувати доходи зі збору за мовлення.

5. Від моністичного суспільно-правового мовлення післявоєнних часів до сучасної дуальної системи телерадіомовлення

До 1984 року мовлення у Німеччині існувало виключно у суспільно-правовій формі. Через сильну чутливість доходів² зі збору за мовлення, в період між офіційним заснуванням суспільно-правового мовлення (ARD) та 1984 роком його доходи значно зросли, хоча ставка збору майже не збільшилася. Розширення фінансової бази сприяло створенню суспільно-правовим мовленням у Німеччині широкого спектру радіо- та телевізійних програм, які виходили далеко за межі того, що прийнято в інших країнах. Окрім того, німецький Федеральний конституційний суд у своїх різних рішеннях постійно підсилював позицію суспільно-правового мовлення, створивши таким чином політичні передумови для його міцного становища.

Починаючи з середини сімдесятих років у Німеччині все голосніше почали лунати голоси на підтримку допущення на ринок комерційних мовників. З одного боку вказувалося на досвід інших країн, в яких комерційне мовлення дуже успішно працювало, наприклад, у США; наводився аргумент, що

² Примітка перекладача: нім. Aufkommensreagibilität; мається на увазі збільшення доходів внаслідок зростання кількості зареєстрованих телерадіоприймачів.



завдяки "економічному диву" повоєнних років фінансування мовлення в основному за рахунок реклами також стало можливим у Німеччині. З іншого боку вказувалося на те, що через технологічний прогрес та розповсюдження програм мовлення через кабельні мережі та супутникові антени дефіцит каналів практично усунуто, створивши таким чином передумови для ринкового забезпечення програмами.

Федеральний конституційний суд підтримав цю аргументацію та на початку вісімдесятих років допустив існування комерційного мовлення. На його переконання, від останнього не слід було очікувати надто високої якості та різноманіття програмних пропозицій. Як зазначив Федеральний конституційний суд, допущення комерційних мовників на ринок стало можливим тільки тому та допоки існує сильне суспільно-правове мовлення. З 1984 року у Німеччині на ринок було поступово допущено тільки деяких небагатьох комерційних мовників, а з другої частини вісімдесятих років – все більше і більше.

Таким чином, моністична система суспільно-правового мовлення перетворилася у дуальну систему. Вже на початку дев'яностих років комерційні мовники як комерційний стовп цієї дуальної системи отримували за рахунок реклами, спонсорства, пізніше також трансакційних операцій (телефонних дзвінків, мерчандайзингу тощо) та продажу програм такі ж високі доходи, як і суспільно-правові мовники від сплати збору. Частка аудиторії комерційних мовників зросла за цей період, а частка суспільно-правових мовників відповідно скоротилася до приблизно рівного розподілу часток. Таким чином, німецька дуальна система мовлення складається з двох, приблизно однакових за своєю значимістю елементів. Громадськість та політичні сили в принципі переважно підтримують таку побудову системи мовлення. У цілому, запропоновані програми мовлення є достатньо різноманітними, хоча комерційні мовники швидше пропонують програми для пересічного глядача/слухача („Mainstream“), а насамперед розважальні передачі і фільми, також новини, інформацію для споживачів. На відміну від них, суспільно-правові мовники пропонують передачі для менших аудиторій, наприклад, політичні репортажі та коментарі, передачі культурного, нехудожнього та експериментального жанрів, а також передачі високої якості, які не можуть бути профінансовані комерційними мовниками. Водночас до завдання "базового забезпечення", виконання якого вимагається від суспільно-правових мовників, належать розважальні програми (в тому числі простішого типу) та трансляція спортивних подій, в тому числі з метою виконання їхньої культурної та суспільної місії розповсюдження програм для менших аудиторій.



6. Дуальна система телерадіомовлення Німеччини в процесі адаптації, зумовленої суспільним, політичним та економічним тиском

Кожна група населення віддає перевагу певному елементу нашої дуальної системи. Наприклад, для молоді та прошарків населення з низьким рівнем доходів та освіти більш цікавими є програми комерційних мовників, у той час як літні особи та особи з більш високим рівнем освіти та доходів віддають перевагу та більше цікавляться програмами суспільно-правового мовлення. Внаслідок цього постійно виникають політичні конфлікти щодо “тонкого регулювання” такої дуальної системи. Певну роль тут також відіграють економічні інтереси комерційних мовників, які намагаються збільшити свою ринкову частку, та суспільно-правових мовників, які прагнуть забезпечити свої доходи зі збору за мовлення (створюючи для цього необхідні політичні умови й оцінку суспільства). Ці політичні та суспільні впливи інколи складаються на користь комерційних мовників (особливо в перші роки їхнього існування, коли у Німеччині існував високий дефіцит комерційних програмних форматів), або ж суспільно-правових мовників (наприклад, з середини дев'яностих років, коли комерційні програми втратили новизну та увагу було зосереджено на переваги суспільно-правового мовлення).

Економічні зміни також по-різному впливають на позицію та ефективність цих двох стовпів системи мовлення. В процесі возз'єднання Німеччини в 1990/1991 роках доходи суспільно-правових мовників різко збільшилися (за рахунок нових земель), а між 2001 – 2004 роками, до прикладу, спостерігався спад росту комерційних мовників через економічну рецесію, внаслідок якої значно скоротилися доходи від реклами (в той час як суспільно-правові мовники продовжували отримувати високі доходи зі збору за мовлення).

Ці економічні зміни становища обох елементів дуальної системи частково спричинені непередбачуваними, в тому числі тимчасовими (наприклад, кон'юнктурними) чинниками; частково ж вони виникають внаслідок довгострокових тенденцій. Важливою довгостроковою тенденцією, згаданою вище, є низька привабливість суспільно-правових пропозицій для молодих слухачів та глядачів у Німеччині. Тому суспільно-правовому мовленню загрожує втрата своєї аудиторії у майбутньому, якщо воно не зможе зацікавити молодих глядачів (або ж повернути їх зі старшим віком назад). У цьому випадку комерційні мовники володіють стратегічними перевагами, оскільки мають кращий доступ до дітей та молоді й таким чином можуть впливати на їхні уподобання на користь своїх програм. Ще одна довгострокова проблема суспільно-правового мовлення полягає у незначному збільшенні кількості домогосподарств у Німеччині внаслідок демографічних чинників, а через кілька років навіть очікується їхнє зменшення. Через це, доходи від збору за мовлення не будуть зростати в майбутньому, а навпаки – необхідно буде збільшувати ставки збору в усе коротших відрізках часу та/або у все більших розмірах, для того, щоб хоча би компенсувати зростаючі ви-



трати. В разі відсутності політичної волі стосовно збільшення ставок це призведе до реальної втрати доходів суспільно-правовими мовниками.

З іншого боку, погіршення функціонування класичної комерційної моделі фінансування, тобто за рахунок реклами, більше загрожує комерційним мовникам ніж суспільно-правовим, які отримують тільки малу частку своїх доходів (3 % - 5 % у ARD та ZDF) з реклами або ж не отримують таких доходів взагалі (треті канали ARD та суспільно-правові спеціалізовані канали). Комерційні мовники намагаються компенсувати ці ефекти за рахунок нових моделей фінансування (трансакційні доходи, нещодавно дозволений у Європі "продакт-плейсмент"). Через протилежність цих різних тенденцій, а особливо через непрогнозованість розвитку фінансування зі збору за мовлення, важко оцінити, як змінюватиметься система мовлення Німеччини довгостроково.

Додатково, у Німеччині постійно змінюються не тільки економічні та суспільні рамки, які суттєво впливають на дуальну систему мовлення країни, але й все більших змін поступово зазнають правові положення дуальної системи мовлення. Перш за все, це спричинено зростаючим впливом міжнародного права в сфері телерадіомовлення (наприклад, з боку Генеральної угоди в сфері послуг (GATS) та Конвенції ЮНЕСКО про культурне різноманіття), як і Європейського права в сфері телерадіомовлення, наприклад, через переглянуту Директиву про телебачення без кордонів („audiovisual media services directive") та Європейське положення про державну допомогу.

Зміни також відбулися у німецькому праві телерадіомовлення, спричинені насамперед виникненням нових аудіовізуальних медіа-служб, через що стає дедалі складніше відмежовувати телерадіомовлення (яке у Німеччині контролюється досить сильно) від друкованих ЗМІ (які не підлягають настільки сильному контролю). Розширення спектру нових аудіовізуальних ЗМІ, які на відміну від традиційного мовлення розповсюджуються нелінійно та якими можна користуватися незалежно від місцезнаходження та часу, докорінно змінюють думку суспільства про необхідність правового регулювання. Останнє не ставилося під сумнів у сфері традиційного мовлення через його широкий та сугестивний вплив. Проте, новітні теле-медіа розглядаються не стільки як засоби масової інформації, скільки як індивідуальні служби, про користування якими окремі споживачі можуть вирішувати автономно. Таким чином, правове регулювання цих пропозицій, наприклад, стосовно їхньої якості та різноманіття, є менш необхідним та вважається навіть контрапродуктивним. Виходячи з цього, комерційні мовники та видавці вимагають, щоб суспільно-правове мовлення обмежувало свої онлайн-пропозиції. На вимогу директорату з питань конкуренції Європейської комісії Німеччина взяла на себе зобов'язання щодо проведення перевірки та надання з 2009 року громадськими радами мовників обґрунтування, наскільки теле-медіа пропозиції суспільно-правового мовлення відповідають демократичним, соціальним та культурним потребам суспільства та складають якісний внесок у публіцистичну конкуренцію з іншими ЗМІ.

ISBN 978-3-938933-68-8

ISSN 0945-8999