

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Model nadzoru nad działalnością
Telewizji Polskiej S.A.

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-134

CZERWIEC 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:

Artur Dragan

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,

e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 98 53,

e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 98 04, fax 22 694 99 06

MODEL NADZORU NAD DZIAŁALNOŚCIĄ TELEWIZJI POLSKIEJ S.A.

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu zwróciło się do mnie z prośbą o przygotowanie ekspertyzy na temat: „Optymalny model aktywności ministra Skarbu Państwa w sprawowaniu nadzoru właścicielskiego (środki, instrumenty i zakres tego nadzoru) wobec Telewizji Polskiej S.A. jako spółki Skarbu Państwa z uwzględnieniem priorytetów finansowania programów misyjnych”.

To ogólne pytanie uzupełniono o pytania szczegółowe:

1. Czy uprawnieniem właściciela (ministra Skarbu Państwa) w spółkach wykonujących zadania publiczne jest wskazywanie kierunków i zakresu wydatkowania środków na cele publiczne?

2. Czy minister Skarbu Państwa może sugerować, na co daje pieniądze publiczne – czy nie spotka się z zarzutem, że ingeruje w ten sposób w kwestie programowe?

3. Czy walne zgromadzenie akcjonariuszy spółki może decydować o wysokości wydatkowanych środków i określać cele, na które mają być wydatkowane te środki?

Jednocześnie zostałem poinformowany, że zamówiona została także druga ekspertyza, odnosząca się ściśle do przepisów wynikających z kodeksu spółek handlowych i z regulacji sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego. Należy zatem mieć nadzieję, że uzupełni ona ewentualne braki niniejszego tekstu w tych zakresach.

W niniejszej ekspertyzie zawarty jest nie tylko opis obecnego systemu nadzoru (w tym próba odpowiedzi na powyższe pytania), ale także propozycja nowych rozwiązań i mechanizmów nadzoru, których wprowadzenie wymagałoby zmian ustawowych. Omówienie innych elementów niezbędnej dzisiaj głębokiej reformy mediów publicznych wykracza poza zakres niniejszej ekspertyzy.

¹ Dr Karol Jakubowicz był m.in. członkiem i przewodniczącym Rady Nadzorczej TVP S.A. (1994-1997), dyrektorem Biura Analiz i Planowania Strategicznego TVP S.A. (1998-2002) i dyrektorem Departamentu Strategii i Analiz Biura KRRiT (2004-2006). Opublikował następujące książki: „Media publiczne: początek końca, czy nowy początek” (2007), „Rude Awakening: Social and Media Change in Central and Eastern Europe” (2007), „Polityka medialna a media elektroniczne” (2008), „Unia Europejska a media. Między kulturą i gospodarką” (2010). Obecnie pracuje nad książką pod roboczym tytułem „Media podczas/po konwergencji. Ile mediów w nowych mediach”.

UWAGI WSTĘPNE

Jednym z głównych celów ustawy o radiofonii i telewizji (u.r.t.) z 1992 r. było stworzenie radiofonii i telewizji publicznej niezależnej od rządu i władzy państwowej. Cel ten został zrealizowany w ten sposób, że Sejm, rząd i KRRiT nie dysponują praktycznie żadnymi narzędziami wpływania na bieżącą działalność spółek radiofonii i telewizji publicznej. Ustawa tak skutecznie uniemożliwia jakiegokolwiek próby administracyjnej ingerencji w działalność mediów publicznych i skonstruowała tak skuteczny system *checks and balances*, jeżeli idzie o jakiegokolwiek formalne procesy decyzyjne odnośnie mediów publicznych, że – przynajmniej jeżeli idzie o TVP S.A. – doszło już do trzech okresów „kohabitacji” między rządem i większością parlamentarną a władzami TVP S.A. pochodzącymi z innych obozów politycznych (1994-1996; 1997-2001; 2007-). We wszystkich tych przypadkach rząd dysponował jedynie bardzo ograniczonymi (i trudnymi do zastosowania) możliwościami ewentualnego działania: nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji, doprowadzającą do zakończenia kadencji rad nadzorczych i zarządów, bądź ustawowymi zmianami w systemie finansowania mediów publicznych.

Ta sytuacja sprawia, że z jednej strony media publiczne są odporne na ingerencję administracyjną, a z drugiej – umożliwia wykorzystywanie przepisów u.r.t. do uzyskania politycznej kontroli nad mediami publicznymi. Ma to istotne znaczenie także z punktu widzenia skuteczności systemu nadzoru nad spółkami radiofonii i telewizji publicznej, gdy np. organ nadzorczy reprezentuje ten sam obóz polityczny, co organ nadzorowany. Może to prowadzić do pozaprawnej redefinicji zadań organu nadzorującego: zamiast kontrolować organ nadzorowany i wyciągać wnioski oraz podejmować działania naprawcze, może zachowywać bierność, choć powinien interweniować, bądź wręcz stawać w obronie nadzorowanego organu, gdy krytyka pochodzi z innego obozu politycznego, choćby krytyka ta była uzasadniona. Dotyczyć to może zarówno relacji między KRRiT i Ministerstwem Skarbu Państwa a radami nadzorczymi bądź zarządami, jak też między radą nadzorczą i zarządem.

Zarówno litera ustawy, jak i sposób jej wcielania w życie spowodowały, że władze mediów publicznych są praktycznie wolne od wszelkiej rzeczywistej kontroli, zwłaszcza w dziedzinie działalności programowej. Cechą mediów publicznych powinna z jednej strony być niezależność a z drugiej strony – odpowiedzialność przed społeczeństwem. Kierownictwa spółek nie ponoszą jednak żadnej rzeczywistej odpowiedzialności za ewentualne niedostatki w wykonywaniu zadań radiofonii czy telewizji publicznej, zwłaszcza odpowiedzialności związanej z sankcjami (zarząd może być odwołany przez radę nadzorczą a jego członkowie zawieszeni, jednak do takich sytuacji dochodzi zwykle z powodów innych niż krytyczna ocena sposobu realizowania misji). Tak daleko posunięta niezależność może łatwo zmieniać się

w bezkarność, z potencjalnie katastrofalnymi skutkami dla długoterminowych perspektyw działalności mediów publicznych. Między innymi wskutek przyjęcia statusu spółek Skarbu Państwa przy daleko idącym wyłączeniu przepisów kodeksu spółek handlowych i podporządkowaniu działalności spółek głównie ustawie o radiofonii i telewizji, system nie tworzy skutecznych zabezpieczeń na wypadek złej działalności zarządów, bądź mechanizmów korygowania niepożądanych – w kategoriach zadań ustawowych – tendencji w działalności spółek.

Uznając te fakty trzeba jednocześnie stwierdzić, że, podejmując wszelkie – skądinąd konieczne – próby zmiany tej sytuacji, należy unikać tworzenia możliwości jakichkolwiek form bezpośredniej zewnętrznej ingerencji w działalność spółek radiofonii i telewizji publicznej, mogących stwarzać pokusę wykorzystywania ich w celach politycznych, bądź w celu uszczuplenia niezależności tych mediów.

Niezależnie od wszystkich tych względów, przyczyna niezdolności TVP S.A. do wykonywania misji leży przede wszystkim w źródłach finansowania jej działalności (w Załączniku przedstawiono informacje o finansowaniu TVP S.A. oraz o wpływie struktury finansowania na strukturę programową).

Poszukiwanie drogi wyjścia z tej sytuacji wymaga zatem bardzo starannego przemyślenia.

1. ZAKRES NADZORU OBECNIE SPRAWOWANEGO PRZEZ POSZCZEGÓLNE INSTYTUCJE I ORGANY SPÓŁEK

KRRiT

Zgodnie z art. 6 ust. 2, pkt. 4 u.r.t. do zadań Krajowej Rady należy „sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców”. Jak można przeczytać w „Sprawozdaniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2009 roku”, „kontrola ta odbywa się w granicach obowiązującego prawa, z poszanowaniem zasady samodzielności nadawców w kształtowaniu programów. Stałymi narzędziami kontroli programów nadawców publicznych i koncesjonowanych jest analiza sprawozdań nadawców z rocznej działalności programowej oraz monitoring prowadzony przez KRRiT”.

Katalog działań, które Krajowa Rada, a konkretnie jej przewodniczący, może podjąć na podstawie wyników kontroli, jest ograniczony. Dotyczą one przede wszystkim nadawców koncesjonowanych i nie mogą służyć do reagowania na złe wykonywanie zadań radiofonii i telewizji publicznej. Na podstawie art. 10 ust. 3 u.r.t. „Przewodniczący Krajowej Rady może

wezwać nadawcę do zaniechania działań w zakresie tworzenia i rozpowszechniania programów, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji”. KKRiT może więc jedynie nakazywać zaniechanie działań. Kary, jakie KRRiT może nakładać na nadawców (określone w art. 53 ust. 1 u.r.t.) również odnoszą się do przypadków naruszania konkretnych obowiązków ustawowych. Nie ma podstaw prawnych do reagowania na złe wykonywanie misji mediów publicznych. Brakuje też precyzyjnych podstaw merytorycznych – ustawa (art. 21-25) zawiera wprawdzie definicję misji, jednak nie tworzy ona dostatecznie klarownych kryteriów oceny, zwłaszcza jakościowych, czy misja jest wykonywana w sposób prawidłowy.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt. 2 u.r.t., do zadań Krajowej Rady należy m.in. „określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez nadawców”. Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 1, „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania Krajowa Rada wydaje rozporządzenia i uchwały”. Można więc wyobrazić sobie, że Krajowa Rada wydaje stosowny dokument bliżej określający misję, lub przynajmniej (choćby w formie uchwały bądź stanowiska) określający kryteria, jakimi sama Krajowa Rada będzie się kierowała oceniając sposób wykonywania misji. Takiego dokumentu nie ma, toteż coroczne sprawozdania i informacje KRRiT na temat działalności mediów publicznych mają przede wszystkim charakter informacyjny, częściowo analityczny, wszelkie zaś formułowane w nich wnioski nie muszą przez nikogo być brane pod uwagę.

Przepisy u.r.t. (art. 31a-31c) oraz ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (z późn. zmianami) zobowiązują KRRiT do ustalania wysokości opłat abonamentowych na podstawie prognozowanych kosztów realizacji misji publicznej radiofonii i telewizji, oszacowanych na podstawie sprawozdań i założeń programowo-finansowych składanych przez nadawców publicznych, jak również rozpatrywania kwartalnych sprawozdań dotyczących sposobu wykorzystania środków z opłat abonamentowych. Nie daje to jednak KRRiT żadnych podstaw do reagowania na niewłaściwą działalność programową lub wykorzystywania tej wiedzy w inny sposób. Jednocześnie instrumenty te tracą na znaczeniu wraz ze spadkiem udziału wpływów abonamentowych w finansowaniu TVP S.A.

Ministerstwo Skarbu Państwa

Przepisy stawiają Ministra Skarbu Państwa w sytuacji swoistego konfliktu interesów. Z jednej strony minister jest organem spółek radiofonii i telewizji publicznej w roli ich walnego zgromadzenia (patrz poniżej): powinien więc – obok sprawowania funkcji kontrolnych – być ich rzecznikiem i obrońcą. Z drugiej strony pełni nadzór właścicielski w imieniu Skarbu

Państwa nad działaniem spółki, czyli też nad swoim działaniem, jako walnego zgromadzenia. Z kolei jako jedyny punkt styku między rządem i mediami publicznymi stanowi instrument, jakim rząd może potencjalnie posłużyć się, by wywrzeć (zresztą ograniczony) nacisk na nadawcę.

Na dwoistość i potencjalną sprzeczność ról pełnionych przez ministra wskazywać może też fakt, że jednego członka Rady Nadzorczej powołuje nie jako walne zgromadzenie (jak by to wynikało z przepisów kodeksu spółek handlowych), ale jako Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, a więc element nadzoru właścicielskiego.

Czy uprawnieniem właściciela (ministra Skarbu Państwa) w spółkach wykonujących zadania publiczne jest wskazywanie kierunków i zakresu wydatkowania środków na cele publiczne?

Nadzór właścicielski ministra Skarbu Państwa nie jest, w mojej opinii, efektywnym instrumentem zapewniania realizacji misji przez nadawców publicznych.

Zgodnie z art. 22. 1. ustawy o radiofonii i telewizji „Organy państwowe mogą podejmować decyzje w sprawach działalności jednostek publicznej radiofonii i telewizji tylko w przypadkach przewidzianych ustawami”.

Ustawa o radiofonii i telewizji, ani żadna inna ustawa, nie daje ministrowi Skarbu Państwa kompetencji i nie określa zadań w sprawach, których dotyczy powyższe pytanie.

Kompetencje, którymi dysponuje minister Skarbu Państwa², oraz zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego³, koncentrują się na kwestiach gospodarki finansowej, przygotowywania sprawozdań finansowych i na sprawach formalnych. Zgodnie z dokumentem „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”, opublikowanym przez ministra Skarbu Państwa w marcu 2010 r., do głównych celów nadzoru właścicielskiego należy zaliczyć: „wzrost efektywności działania, skuteczności zarządzania i wartości spółek z udziałem Skarbu Państwa; przygotowanie podmiotów do procesu przekształceń i prywatyzacji w dążeniu do osiągnięcia docelowego modelu sektora państwowego w gospodarce; zapewnienie transparentności działalności spółek z udziałem Skarbu Państwa”.

W mojej opinii minister Skarbu Państwa nie dysponuje kompetencjami prawnymi (a jego urząd – kompetencjami merytorycznymi), by wkraczać w materię już uregulowaną w art. 21-25 u.r.t.; w ustawie o opłatach abonamentowych (w art. 8 stwierdza ona, że wpływy abonamentowe „są przeznaczane wyłącznie na realizację przez nadawców publicznej radiofonii

² Patrz „Ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa” z dnia 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 493).

i telewizji misji, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w wysokości nieprzekraczającej wydatków ponoszonych w związku z realizacją tej misji”), a także w przepisach unijnych o pomocy publicznej⁴. Z powodu niejednoznaczności pojęcia misji publicznej, kontrowersji wokół tej sprawy oraz braku jakichkolwiek wytycznych KRRiT, musiałoby to oznaczać głęboką i bardzo szczegółową ingerencję administracji państwowej zarówno w sprawy programowe, jak i w finanse, a zatem naruszenie niezależności nadawcy publicznego.

Czy minister Skarbu Państwa może sugerować, na co daje pieniądze publiczne - czy nie spotka się z zarzutem, że ingeruje w ten sposób w kwestie programowe?

Niezależnie od względów poruszonych powyżej, odpowiedź na to pytanie musi uwzględniać fakt, że w obecnym stanie prawnym minister Skarbu Państwa nie ma żadnego bezpośredniego udziału w finansowaniu mediów publicznych.

Zasady finansowania TVP S.A. określają ustawa o radiofonii i telewizji oraz nowelizowana w 2008 r. ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych. Wysokość opłaty abonamentowej ustala KRRiT i ona też otrzymuje wpływy z tego tytułu od poczty, a następnie przekazuje je spółkom radiofonii i telewizji publicznej według ustalonych przez siebie zasad.

Mechanizm finansowania działalności programowej TVP S.A. (jak i innych nadawców publicznych) od długiego czasu opiera się na uzupełnianiu, i to w coraz większym stopniu, wpływów abonamentowych dochodami własnymi z reklamy. Jest to wymuszone z jednej strony nadmiernym rozwojem TVP S.A. (wskutek rozstrzygnięć ustawowych i z własnej inicjatywy), niemożliwym do sfinansowania z opłat abonamentowych, z drugiej strony zaś spadkiem wpływów abonamentowych w efekcie nieskutecznego ich poboru oraz nowelizacji ustawy o opłatach abonamentowych z 2008 r., tworzącej nowe liczne kategorie osób zwolnionych z ponoszenia opłaty.

Średnio w krajach europejskich na realizację misji publicznej w polityce audiowizualnej przeznaczają się środki publiczne stanowiące do ok. 1,62 promila PKB. W Polsce w 2008 r. odsetek ten wynosił 0,61 promila. Obecnie (1. połowa 2010 r.) jest to z pewnością jeszcze mniej.

³ Patrz „Wskazówki Ministerstwa Skarbu Państwa dotyczące wykonywania czynności przez radę nadzorczą jednoosobowej spółki Skarbu Państwa oraz spółki z większością udziałem Skarbu Państwa”.

⁴ Patrz komunikaty Komisji Europejskiej z 2001 i 2009 r. w sprawie udzielania pomocy państwa dla Radiofonii i telewizji publicznej.

Wśród europejskich nadawców publicznych, abonament stanowi średnio 60% wpływów; reklama – 20%; inne źródła – 13%; budżet – 7%. W TVP S.A. wpływy abonamentowe pokryły w 2009 r. zaledwie 17,2% kosztów. Sytuację w głównych jednostkach organizacyjnych obrazuje tabela 1.

Tabela 1. Finansowanie TVP S.A. w 2009 r.

Jednostka	Środki abonamentowe	Środki pozostałe
TVP1	15,3% (70,2 mln zł).	84,7% kosztów (389,6 mln zł)
TVP2	21,7% (83,9 mln zł)	78,3% (303,1 mln zł)
Oddziały terenowe (pasma wspólne i pasma regionalne)	41,8%	58,2%

Źródło: „Sprawozdanie Zarządu z wykorzystania przez Telewizję Polską S.A. wpływów z opłat abonamentowych na realizację misji publicznej w 2009 roku”.

Jedynymi programami przynoszącymi znaczące wpływy reklamowe są TVP1 i TVP2. Nadwyżki z tych wpływów przeznaczane są na dofinansowanie bądź sfinansowanie w całości innych form działalności spółki, w tym kanałów satelitarnych. Jak stwierdzono w „Sprawozdaniu Zarządu z wykorzystania przez Telewizję Polską S.A. wpływów z opłat abonamentowych na realizację misji publicznej w 2009 roku”, „koszty działalności Programu Satelitarnego TV Polonia oraz programów wyspecjalizowanych TVP Kultura, TVP Sport, TVP Historia, TVP HD w wysokości 154,9 mln zł zostały w 100% sfinansowane ze środków pozostałych Spółki” (tj. z przychodów reklamowych i innych przychodów własnych, w tym dotacji MSZ na TV Polonia, bez udziału abonamentu).

TVP zakończyła 2009 r. z ponad 205 mln zł straty. Zarząd TVP poinformował w maju 2010 r., że żadna z anten ogólnokrajowych bądź satelitarnych Telewizji Polskiej nie jest już obecnie utrzymywana ze środków publicznych. Środki z abonamentu w całości przeznaczone są na utrzymanie ośrodków regionalnych Telewizji Polskiej, wystarczając jedynie na 30% kosztów ich utrzymania. Obecnie planowana jest restrukturyzacja oraz redukcja zatrudnienia. Minister Skarbu Państwa nie wyraził zgody na zaciągnięcie kredytu hipotecznego (jego zabezpieczeniem miała być siedziba TVP), prowadzące do uruchomienia linii kredytowej w wysokości 100 mln zł.

W miarę jak spada udział środków publicznych w finansowaniu radiofonii i telewizji publicznej, rośnie zakres swobodnej decyzji władz tych mediów (dysponujących „własnymi” pieniędzmi na finansowanie działalności) i słabnie przynajmniej „moralne” prawo państwa do stawiania wymagań nadawcom publicznym i egzekwowania ich wykonania. Sytuacja ta daje tym zarządom, które chcą z tego skorzystać, swoiste alibi, jeżeli idzie o ograniczenie realizacji

celów publicznych. Rodzi też ona ostry konflikt między interesem publicznym i interesem własnym spółki – często w praktyce rozstrzygany na rzecz interesu własnego (poprzez komercjalizację programu i walkę o reklamę, kosztem działalności misyjnej), związanego z przetrwaniem spółki oraz utrzymaniem jej skali działalności i zatrudnienia.

Losy TVP Kultura i TVP Historia

Pewien niepokój wzbudziły zapowiedzi, że w ramach programu restrukturyzacji zarząd TVP S.A. może zawiesić działalność TVP Kultura i TVP Historia

Kanały te są programami koncesjonowanymi, w całości finansowanymi z przychodów reklamowych TVP S.A. Zgodnie z art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji, do zadań publicznej radiofonii i telewizji, wynikających z realizacji misji, należy m.in. „tworzenie i rozpowszechnianie programów wyspecjalizowanych, na których rozpowszechnianie uzyskano koncesję”. Są to m.in. właśnie te programy. Niemniej, nie zostały one wpisane do ustawy o radiofonii i telewizji jako programy, których nadawanie jest ustawowym obowiązkiem TVP S.A. Z wykonywania koncesji nadawca może zrezygnować, jeżeli zmieniły się warunki jej realizowania.

W opisaney wyżej sytuacji, wpływy reklamowe TVP 1 i TVP 2 nie generują wystarczających nadwyżek, możliwych do przeznaczenia na działalność anten satelitarnych, a w każdym razie na działalność pełnowartościową. Wpływy reklamowe muszą niemal w całości zostać przeznaczone na pokrycie kosztów tych głównych anten oraz oddziałów terenowych (które jednak praktycznie nie dysponują teraz środkami na nową produkcję programową, poza gatunkami informacyjnymi). W innym przypadku główne anteny ogólnokrajowe utraciłyby zdolność utrzymania pozycji na rynku widowni i reklamy i całej spółce groziłoby przyspieszone bankructwo.

Walne Zgromadzenie

Czy walne zgromadzenie akcjonariuszy spółki może decydować o wysokości wydatkowanych środków i określać cele, na które mają być wydatkowane te środki?

Zgodnie z art. 393 kodeksu spółek handlowych, kompetencje walnego zgromadzenia obejmują rozpatrzenie sprawozdań, udzielenie (lub nie) absolutorium członkom Rady Nadzorczej i Zarządowi oraz sprawy majątkowe.

Kompetencje Walnego Zgromadzenia TVP S.A. zostały enumeratywnie wyliczone w §§ 28 i 29 statutu spółki. Wprawdzie rozpatruje ono i zatwierdza (lub nie) sprawozdanie

zarządu spółki (dotyczące m.in. spraw programowych) oraz sprawozdanie finansowe za rok obrotowy, jednak żadna z tych kompetencji nie daje uprawnień pozwalających na podejmowanie działań, o których mowa w pytaniu. Walne zgromadzenie nie ma obowiązku brać pod uwagę, podejmując decyzję o udzieleniu absolutorium organom spółki, ewentualnych krytycznych ocen działalności programowej spółki, sformułowanych czy to przez KRRiT, czy przez Radę Programową.

Co więcej, zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, „Zarząd spółki nie jest związany poleceniami i zakazami ustanowionymi przez walne zgromadzenie, jeżeli dotyczą one treści programu”. Przepisy te nie dają ministrowi Skarbu Państwa, w roli walnego zgromadzenia, mocnych podstaw prawnych do samodzielnego i egzekwowania określania celów i środków działania TVP S.A.

Walne Zgromadzenie może zmieniać statut spółki, przy czym na podstawie art. 29 ust. 3 zmiana statutu wymaga uprzedniej zgody Krajowej Rady. Nie może to jednak być skuteczną drogą do poprawy realizacji publicznych celów TVP S.A., jako że statut zawiera tylko bardzo ogólne uregulowania odnośnie działalności programowej TVP S.A.

Z punktu widzenia systemu nadzoru nad TVP S.A., ograniczoną skuteczność ma także działanie walnego zgromadzenia, polegające na udzieleniu absolutorium Radzie Nadzorczej i Zarządowi lub odmowie udzielenia go. Po pierwsze, bierze się przy tym pod uwagę głównie wyniki finansowe, a nie programowe, a po drugie nawet odmowa nie musi oznaczać żadnych konsekwencji dla tych organów spółki. Rada Nadzorcza jest nieusuwalna. To ona powołuje i odwołuje zarząd i nie ma obowiązku podjęcia działań w przypadku odmowy udzielenia zarządowi absolutorium przez walne zgromadzenie. Brak absolutorium nie musi oznaczać – i zwykle nie oznacza – przykrych kompetencji dla władz spółki.

Rada Nadzorcza

Rada Nadzorcza ma wszelkie kompetencje kodeksowe, ustawowe i wynikające ze statutu spółki, by nadzorować całość działania spółki (w tym program), wpływać na plany Zarządu w tym zakresie i wyciągać wnioski w przypadku niskiej oceny działania Zarządu, lub poszczególnych jego członków.

Na podstawie § 21 Statutu TVP S.A. Rada Nadzorcza ma kompetencję oceny sprawozdania finansowego, oceny sprawozdania Zarządu z działalności Spółki oraz wniosku Zarządu w sprawie podziału zysku lub pokrycia strat, zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z działalności Spółki, udzielenia absolutorium członkom Zarządu Spółki z

wykonania przez nich obowiązków, zatwierdzenia strategicznych planów wieloletnich Spółki, zatwierdzenia rocznych planów rzeczowo-finansowych.

Rada Nadzorcza powołuje i odwołuje członków Zarządu (także przed upływem kadencji), w tym Prezesa Zarządu, większością 2/3 (dwóch trzecich) głosów w obecności co najmniej 3/4 (trzech czwartych) jej członków.

Fakt istnienia Rady Programowej bywa wykorzystywany jako argument na rzecz zawężenia pola zainteresowania Rady Nadzorczej do kwestii finansowych. Z punktu widzenia skuteczności nadzoru znacznie ważniejszy jest jednak wspomniany już wyżej (str. 4) fakt, że czynniki pozamerytoryczne (np. polityczne) mogą wpłynąć na zmianę określonej w regulacjach prawnych roli Rady Nadzorczej. Jej zadaniem może stać się wtedy raczej obrona Zarządu, niż sprawowanie wnikliwego nadzoru i wyciąganie wniosków z rzeczywistego rozwoju sytuacji.

Rada Programowa

Rada Programowa ma zgodnie z art. 28 ust. 2 u.r.t. reprezentować „społeczne interesy i oczekiwania związane z działalnością programową spółki”. Jej skład określono w art. 28 ust. 1 następująco: „10 członków Rady Programowej reprezentuje ugrupowania parlamentarne. Pozostałych 5 [KRRiT] powołuje z grona osób legitymujących się dorobkiem i doświadczeniem w sferze kultury i mediów”. W odniesieniu do oddziałów terenowych TVP S.A. stwierdza się wprost w art. 30 ust. 4, że Rada Programowa jest organem opiniodawczo-doradczym dyrektora.

Zarząd spółki ma obowiązek zapewnić członkom Rady Programowej organizacyjne i finansowe warunki dokonywania ocen poziomu i jakości wyemitowanego programu, badania jego odbioru oraz zlecenia niezależnych badań dotyczących percepcji programu i jego społecznych skutków.

Rada Programowa może formułować oceny i opinie oraz podejmować uchwały zawierające oceny poziomu i jakości programu bieżącego oraz programów ramowych. Nie ma natomiast kompetencji podejmowania wiążących decyzji. Zgodnie z art. 29 ust. 3 u.r.t., „uchwały w sprawach programowych, podejmowane większością głosów w obecności co najmniej połowy składu Rady [programowej], są przedmiotem obrad i postanowień Rady Nadzorczej”. Nie ma informacji o tym, jak przepis ten jest realizowany. Nie wydaje się jednak, by to rozwiązanie (wprowadzone w trakcie jednej z nowelizacji u.r.t.) zasadniczo wzmocniło system nadzoru nad działalnością programową zarządów spółek radiofonii i telewizji publicznej.

2. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ ZAPEWNIAJĄCYCH BARDZIEJ SKUTECZNY NADZÓR I WARUNKI REALIZOWANIA ZADAŃ MEDIÓW PUBLICZNYCH

Powyższa szczegółowa analiza była potrzebna, by wskazać, że obecne rozwiązania prawne i instytucjonalne nie są w stanie zagwarantować poprawy sposobu funkcjonowania mediów publicznych. Polityka państwa powinna jasno określać cele i ramy działania mediów publicznych oraz tworzyć warunki ich realizacji. Nie ograniczając ich niezależności, powinna też stworzyć mechanizmy korekty ich działalności, jeżeli pojawi się taka uzasadniona potrzeba.

Media publiczne nie powstają samorzutnie czy spontanicznie. Są tworzone na mocy ustawy, aby realizować określone cele i zaspokajać potrzeby obywateli. Skoro państwo stworzyło media publiczne, ma wobec społeczeństwa i w jego interesie obowiązek dbać o to, by cele te były realizowane, w tym – tworzyć niezbędne warunki to umożliwiające. W innym przypadku słabnie wiarygodność państwa i jego polityki wyrażonej w ustawie o radiofonii i telewizji, a system medialny traci równowagę wynikającą z faktu istnienia sektora publicznego, bezpośrednio związanego – jak określa to Protokół Amsterdamski do Traktatu Wspólnot Europejskich z roku 1997 – „z demokratycznymi, społecznymi i kulturowymi potrzebami (...) społeczeństwa oraz potrzebą zachowania pluralizmu środków przekazu”. Media publiczne powinny łączyć w swojej ofercie programowej, rozpowszechnianej na różnych platformach radiodfuzyjnych bądź w internecie lub sieciach szerokopasmowych: (a) realizację „misji” w stopniu pozwalającym realizować ich zadania ustawowe i wyraźnie odróżniać ich ofertę od komercyjnej oferty programowej, (b) szeroką gamę gatunków, pozwalającą zdobyć duży udział w audytorium i silną pozycję na rynku poprzez zaspokajanie różnorodnych potrzeb odbiorców, przy jednoczesnym pozytywnym wpływie na charakter i jakość oferty komercyjnej.

Zakładając polityczną wolę działania w tym kierunku, wyraźna jest potrzeba wypracowania szerokiego i trudnego programu działań na różnych polach. Powinien on stworzyć prawne, instytucjonalne i finansowe warunki dla realizacji tego celu zgodnie ze społecznymi i technologicznymi wymogami XXI w. Skoro dotychczasowy system, nienarzucający władzom mediów publicznych żadnych form kontroli i ograniczeń ich swobody, dał w ostatecznym rezultacie znaną dzisiaj sytuację, należy szukać nieco innych rozwiązań. Nowy system powinien w maksymalnym stopniu zachować niezależność mediów publicznych i zapewnić ich władzom szansę wykazywania inicjatywy oraz brania autonomicznego udziału w jego funkcjonowaniu, a z drugiej – dać władzom publicznym narzędzia realizowania zgodnej z interesem publicznym polityki audiowizualnej na tym polu.

Wymaga to zastosowania licznych narzędzi polityki audiowizualnej w celu:

- Bardziej precyzyjnego określenia „misji” w sposób możliwy do wyegzekwowania i rozliczenia;
- Stworzenia systemu nadzoru nad realizacją zadań nadawców publicznych, zapewniającego, że władze spółek poniosą konsekwencje za niedociągnięcia w tym zakresie;
- Zapewnienia bezpiecznego finansowania ze źródeł pozakomercyjnych, wystarczającego, by realizować cele ustawowe i wynikające z dodatkowych uregulowań.

Poniższe propozycje odnoszą się do obecnego ładu instytucjonalnego w dziedzinie mediów publicznych. Ich celem jest przede wszystkim stworzenie otwartego, publicznego mechanizmu określania zadań i polityki programowej nadawców publicznych (dzisiaj *de facto* nie istniejącego) możliwej do rozliczenia przez opinię publiczną, w którym w sposób maksymalny zachowana jest niezależność tych nadawców, natomiast organy państwa uzyskują możliwość udziału w tym procesie i reagowania, gdy jest to niezbędne.

Określenie „misji”

Definicja misji zawarta w u.r.t. zgodna jest z wymogami unijnymi, wyrażonymi np. przez Komisję Europejską w 2001 r. w „Komunikacie w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej”: „mandat do świadczenia usług publicznych, obejmujący »szeroką ofertę programową zgodnie z jej misją« ... można ... uważać za uzasadniony, jako mający na celu stworzenie odpowiednio wyważonej i zróżnicowanej oferty programowej, zdolnej do zapewnienia nadawcom publicznym określonego poziomu oglądalności i słuchalności, a tym samym zapewnienia realizacji misji, tzn. zaspokajania potrzeb demokratycznych, społecznych i kulturalnych społeczeństwa oraz zagwarantowania pluralizmu”. Następnie Komisja Europejska wyjaśniła w komunikacie prasowym: „Państwa członkowskie mają swobodę zdefiniowania misji publicznej(...). Misja publiczna może zostać zdefiniowana jako dostarczanie publiczności szerokiego i zróżnicowanego programu, który obejmuje również rozrywkę i sport”.

Oznacza to, że w programie nadawcy publicznego nie powinno być podziału na wąsko rozumiane audycje „misyjne” i inne. Realizacji szeroko pojętej misji powinien służyć cały program nadawcy publicznego, wyróżniający się w porównaniu z programami nadawców komercyjnych jakością, wszechstronnością treści i gatunków programowych, faktem, że jest to program produkcji rodzimej, poziomem etycznym i warsztatowym itp.

Definicja zawarta w art. 21-25 u.r.t. jest wystarczająca na poziomie ustawowym, ale niewystarczająca, by na poziomie praktycznym stworzyć nadawcom publicznym jasne i precyzyjne wyobrażenie o ich zadaniach. Niezbędne wydaje się uzupełnienie ustawy o:

1. dokument strategiczny stworzony przez KRRiT we współpracy z władzami nadawców publicznych (i ewentualnie przy wykorzystaniu ich własnych dokumentów o realizowanych celach i polityce programowej) oraz Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej MKiDN), a także na podstawie badań i konsultacji publicznych, szczególnie definiujący misję publiczną, środki jej realizacji oraz kryteria oceny stopnia jej realizacji. Dokument taki powinien być aktualizowany co kilka lat, by odpowiadać na zmieniające się potrzeby społeczeństwa. Informacja i ocena jego realizacji, jak również realizacji poniższych umów/porozumień oraz licencji programowych powinny być elementem corocznego sprawozdania KRRiT, pozwalającym parlamentowi i prezydentowi RP uzyskać uporządkowaną wiedzę o działalności mediów publicznych oraz ocenić pracę KRRiT w tym zakresie;
2. umowy/porozumienia („kontrakty służby publicznej”) między poszczególnymi nadawcami publicznymi a państwem, reprezentowanym np. przez KRRiT i MKiDN, konkretyzujące obowiązki danego nadawcy w ogólnym systemie mediów publicznych i kierunki jego rozwoju. Powinny być one zawierane na podstawie strategii programowych i strategii rozwoju tworzonych na swój użytek przez samych nadawców oraz gwarantować finansowanie programu objętego licencjami programowymi ze środków publicznych. Obojstronem porozumienia powinno przysługiwać prawo do wnioskowania o jego zmianę, jeżeli (1) strona państwowa ocenia, że jest ono realizowane niewłaściwie, bądź gdy (2) nadawca ocenia, że wymogi przekraczają jego możliwości, bądź zmieniły się okoliczności realizacji umowy/porozumienia. Tryb nowelizowania umów/porozumień powinny określić przepisy szczegółowe, zapewniające skuteczny wpływ strony państwowej na ten proces, jeżeli nadawca niewłaściwie wywiązuje się ze swoich zadań. Zmiana umowy/porozumienia w części programowej powinna w uzasadnionych przypadkach skutkować zmianami w licencjach programowych;
3. licencje programowe, udzielane przez KRRiT bądź przez władze nadawców publicznych (i wtedy zatwierdzane przez KRRiT), poszczególnym programom lub formom działalności internetowej nadawców publicznych⁵, zgodne z całościowym, pełnym podejściem do misji

⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych, skutecznie zawetowana przez Prezydenta RP, oparta była początkowo na koncepcji licencjonowania (a *de facto* kontraktowania) przez KRRiT poszczególnych audycji „misyjnych” nadawanych przez media publiczne i finansowania tych audycji ze środków publicznych. Rodziło to poważne zastrzeżenia systemowe, gdyż zmieniłoby KRRiT w głównego „programistę” i „finansistę” mediów publicznych, z poważnym uszczerbkiem dla ich niezależności. Było też oczywiste, że wobec niedostatecznego finansowania publicznego, licencje programowe nie będą mogły dotyczyć całości programu nadawanego przez media publiczne. Takie „wycinkowe” czy „zadaniowe” podejście do misji publicznej i jej finansowania jest niezgodne z powszechnie przyjętą w Europie koncepcją, że realizacji misji powinien służyć cały program nadawcy publicznego. Co

publicznej. Licencje powinny określać formułę programową oraz strukturę zawartości każdej formy tej działalności osobna oraz kryteria oceny wykonania licencji. Żadna część oferty podstawowej nadawcy publicznego nie może być rozpowszechniana ani finansowana ze środków publicznych bez licencji programowej.

Zarówno umowy/porozumienia, jak i licencje programowe powinny być jawne i dostępne publicznie. Można rozważyć poddanie projektów konsultacji publicznej.

Proces określania misji powinien obejmować przeprowadzanie, zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej, oceny istotnych nowych inicjatyw programowych i form działalności spółek radiofonii i telewizji publicznej z punktu widzenia ich zgodności z misją (*Public value test* – wykonuje KRRiT) i wpływu na rynek i działalność sektora prywatnego (*Market impact assessment* – wykonuje UOKiK wraz z KRRiT). Ocena taka – realizowana np. przed rozpatrzeniem wniosku nadawcy publicznego o koncesjonowanie nowego programu – powinna obejmować kwestię wpływu ewentualnego uruchomienia takich inicjatyw na działalność i finanse samych spółek. Analizy takie, prowadzone w tym aspekcie wspólnie z walnym zgromadzeniem i Radą Nadzorczą, powinny również badać zdolność nadawcy do sfinansowania nowych przedsięwzięć oraz ich wpływ na pozostałą działalność nadawcy. Powinny zatem skutkować odrzuceniem lub modyfikacją nowych inicjatyw, jeżeli miałyby wywierać niekorzystny wpływ na inną działalność (np. oznaczałyby finansowanie z przychodów reklamowych innej działalności programowej, prowadząc do jej większej komercjalizacji, lub – jak w przypadku TVP Kultura – przeniesienie treści programowych, które powinny być powszechnie dostępne, do programu o mniejszym zasięgu).

Rozliczenie i ocena wykonania „misji”

Rozliczenie powinno być dokonywane przez zarząd i radę nadzorczą nadawcy. Powinny one przedkładać opinii publicznej, walnemu zgromadzeniu i KRRiT sprawozdanie (być może sporządzone według wytycznych określonych przez KRRiT na podstawie wspomnianego wyżej dokumentu strategicznego nt. misji mediów publicznych) z wykonania umowy/porozumienia oraz licencji programowych.

więcej, wdrożenie tej ustawy oznaczałoby zwolnienie nadawców publicznych z realizowania misji w elementach programu nie objętych licencjami programowymi, umożliwienie nadawcom publicznym pełnej komercjalizacji programu nie objętego licencją w celu pozyskania środków na finansowanie stacji i uwolnienie ich władz od wszelkiej odpowiedzialności za taki stan rzeczy. Konsekwencją wprowadzenia tego rozwiązania byłoby faktyczne prawne usankcjonowanie komercyjnego charakteru znacznej większości programów nadawców publicznych.

Ocena sposobu wykonywania „misji” powinna należeć do Rady Programowej, KRRiT i walnego zgromadzenia. Rada Programowa powinna przedstawiać swoją publicznie dostępną opinię Radzie Nadzorczej, KRRiT i walnemu zgromadzeniu. KRRiT powinna, uwzględniając opinię Rady Programowej, przygotowywać własną, publicznie dostępną, ocenę stopnia wykonania umowy/porozumienia i licencji programowych przez danego nadawcę i przedstawiać ją walnemu zgromadzeniu.

Niekorzystna opinia powinna prowadzić do oceny przyczyn niewłaściwego wykonywania zadań przez nadawcę i działań na rzecz usunięcia tych przyczyn, w tym – w uzasadnionych przypadkach – do nowelizacji umowy/porozumienia i/lub licencji programowych.

Walne zgromadzenie powinno mieć obowiązek udzielania Radzie Nadzorczej i zarządowi „absolutorium programowo-finansowego”, m.in. na podstawie oceny dokonywanej przez KRRiT.

Jak stwierdzono, minister Skarbu Państwa w roli walnego zgromadzenia nie dysponuje kompetencjami merytorycznymi, by wnikać w sprawy programowe nadawców publicznych i móc samodzielnie ocenić sytuację oraz opinie sformułowane przez Radę Programową i KRRiT. Być może zatem należy rozważyć zmiany instytucjonalne i prawne (w tym ewentualną zmianę formy prawnej nadawców publicznych⁶), które powierzyłyby tę rolę ministrowi kultury i dziedzictwa narodowego.

Rada Nadzorcza powinna mieć obowiązek uwzględnienia ewentualnej odmowy udzielenia „absolutorium programowo-finansowego” i podjęcia kroków na rzecz poprawy działalności spółki. Należy rozważyć, czy odmowa udzielenia takiego absolutorium przez walne zgromadzenie powinna automatycznie oznaczać zakończenie kadencji zarządu, czy nie.

Finansowanie realizacji „misji”

Finansowanie mediów publicznych powinno, zgodnie ze standardami europejskimi, być pewne, bezpieczne, wystarczające i pozwalać na długoterminowe planowanie. Bez tego nie można wymagać od nadawców publicznych skupienia się na realizowaniu misji.

⁶ Obecny status spółek prawa handlowego utrudnia zorganizowanie życia instytucji nadawczej wokół programu, a zwłaszcza nadzorowanie działalności programowej oraz uczynienie z tego głównego kryterium oceny działalności zarządu; praktycznie usuwa odpowiedzialność społeczną nadawców publicznych i ich władz za właściwą realizację misji publicznej; utrudnia zarządom i radom nadzorczym koncentrację na misji publicznej, gdyby miało to oznaczać pogorszenie wyników finansowych, gdyż może to narazić ich na oskarżenie, że działają na szkodę spółki; poddaje nadawców publicznych tym samym rygorom finansowym i podatkowym, co przedsiębiorstwa rynkowe, co rodzi poważne koszty; pozwala nadawcom publicznym wiele informacji na swój temat traktować jako „tajemnicę handlową”.

Podstawą do wyliczenia wolumenu publicznego finansowania mediów publicznych powinny być koszty realizowania zadań przewidzianych w umowach/porozumieniach i licencjach programowych. Rachunek ten powinien uwzględniać efekty koniecznego poważnego ograniczenia działalności reklamowej nadawców publicznych. Bez tego nie będzie możliwa ochrona radia i telewizji publicznej przed komercjalizacją, uniezależnienie ich od reklamodawców, a także wzmocnienie ich roli kulturotwórczej i edukacyjnej⁷. Redukcja działalności reklamowej powinna następować stopniowo i być planowana z wyprzedzeniem a także z uwzględnieniem skutków finansowych dla nadawców publicznych.

W obliczu stopniowej likwidacji systemu abonamentowego, którego pełne przywrócenie nie wydaje się możliwe, istnieje potrzeba znalezienia innego źródła publicznego finansowania mediów publicznych. Teoretyczne modele finansowania mediów publicznych z opłat ponoszonych przez obywateli przedstawia tabela 2:

Tabela 2. Potencjalne modele finansowania mediów publicznych

Opłata z tytułu	Typ opłaty lub źródła funduszy	Uwagi
Opłata za program	Opłata za dostęp do programu	Niewłaściwe w przypadku misyjnych programów mediów publicznych
	<ul style="list-style-type: none"> Opłata za konkretne odbierane treści 	
Opłata za możliwość odbioru	<ul style="list-style-type: none"> Opłata pobierana za korzystanie z odbiornika/odbiorników (w tym coraz częściej innego sprzętu, np. komputera, umożliwiającego odbiór programu) 	Obecny, stopniowo likwidowany system w Polsce
	<ul style="list-style-type: none"> Opłata za dostęp do sieci 	
Inne	<ul style="list-style-type: none"> Specjalny podatek Odpis od innego podatku (VAT, podatek dochodowy) Opłata w przeliczeniu na gospodarstwo domowe, mieszkanie, biuro itp. Opłata obywatelska Dotacja budżetowa 	W Niemczech postanowiono ³⁵ o odejściu od opłaty abonamentowej związanej z posiadaniem odbiornika do opłaty w przeliczeniu na gospodarstwo domowe. Wprowadzenie podobnego systemu rozważa się w Finlandii.

Kolejne stosowane w niektórych krajach źródło finansowania mediów publicznych to opłaty nakładane na nadawców komercyjnych, operatorów telewizji kablowej, przedsiębiorców telekomunikacyjnych, itp. Inną rysującą się możliwość to wprowadzenie opłaty audiowizualnej dzięki cyfryzacji telewizji naziemnej, umożliwiającej cyfrową rejestrację odbiorników, a tym samym skuteczną identyfikację odbiorcy i kontrolę płatności.

⁷ Ograniczenia działalności reklamowej nadawców publicznych mogłyby obejmować na przykład: niższy niż w przypadku nadawców prywatnych udział reklam w czasie antenowym; zakaz nadawania reklam w pewnych

Różne metody poboru opłat abonamentowych stosowane w różnych krajach ukazuje tabela 3.

Tabela 3. Różne metody poboru opłat abonamentowych lub innych na rzecz mediów publicznych

Metoda	Przykładowe kraje
Opłata abonamentowa jako podatek, czy opłata parafiskalna	Holandia, Francja
Pobór wraz z opłatą za prąd	Grecja, Cypr, Turcja
Pobór wraz z opłatą za telefon	Bośnia-Hercegowina, Czarnogóra
Pobór za pośrednictwem poczty	Irlandia
Pobór przez niezależną firmę wyłonioną w przetargu	Szwajcaria
Pobór przez osobną firmę należącą do nadawcy publicznego	Austria
Pobór przez jednostkę organizacyjną nadawcy publicznego	Norwegia, Dania, Włochy
Pobór przez organizację <i>non-profit</i> stanowiącą część systemu mediów publicznych	Niemcy
Pobór przez jednostkę organizacyjną nadawcy publicznego, która administruje systemem, ale sam pobór przekazała w trybie outsourcingu firmom partnerskim niezależnym od nadawcy	Wielka Brytania
Pobór (oprócz przekazu pocztowego, bankowego, czy z karty kredytowej) przez pracowników lub współpracowników nadawcy, chodzących od domu do domu ⁸	Japonia

Kryteria, jakie należy stosować przy wyborze źródła finansowania to m.in.: ograniczenie wpływu państwa na nadawców publicznych; stosowność w przypadku finansowania misji publicznej; zapobieganie nadmiernemu finansowaniu; słuszny stosunek nałożonych ciężarów do uzyskiwanych korzyści; koszt poboru opłat; neutralność technologiczna; podatność na konieczne zmiany; przewidywalność poziomu finansowania; akceptacja płatników; otwartość na wyjątki i zwolnienia; koszty procedury ponoszenia opłaty.

Istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że przy redukcji działalności reklamowej nie będzie możliwe uzyskanie nowego finansowania publicznego w wysokości pozwalającej na pokrycie pełnych kosztów systemu radiofonii i telewizji publicznej w jego obecnym kształcie – zbyt rozwiniętym, jak na możliwości kraju. Zapewnianie zdolności mediów publicznych do

porach dnia lub w wybrane dni; zakaz sztucznego dzielenia pozycji programowych w celu emitowania reklam (zgodnie z ustawowym wymogiem integralności przekazu).

⁸ W 2004 r. zajmowało się tym 1300 pracowników i 5700 współpracowników nadawcy publicznego rozsianych po całym kraju.

realizowania ich zadań może też więc wymagać – obok określenia źródeł finansowania publicznego oraz uzyskania oszczędności w drodze restrukturyzacji – ustalenia niezbędnego minimum zakresu działalności mediów publicznych i akceptowalnych jej kosztów. Powinien temu przyświecać cel zachowania silnych nadawców publicznych, zdolnych odegrać istotną rolę w życiu społeczeństwa oraz współkształtować poziom oferty programowej w kraju w ogóle.

Może okazać się konieczne określenie w ustawie zakresu obowiązkowej i podstawowej oferty antenowej (przeznaczonej dla odbiorców krajowych) oraz internetowej radiofonii i telewizji publicznej, możliwej do sfinansowania w przeważającej mierze ze środków publicznych i realizującej misję publiczną.

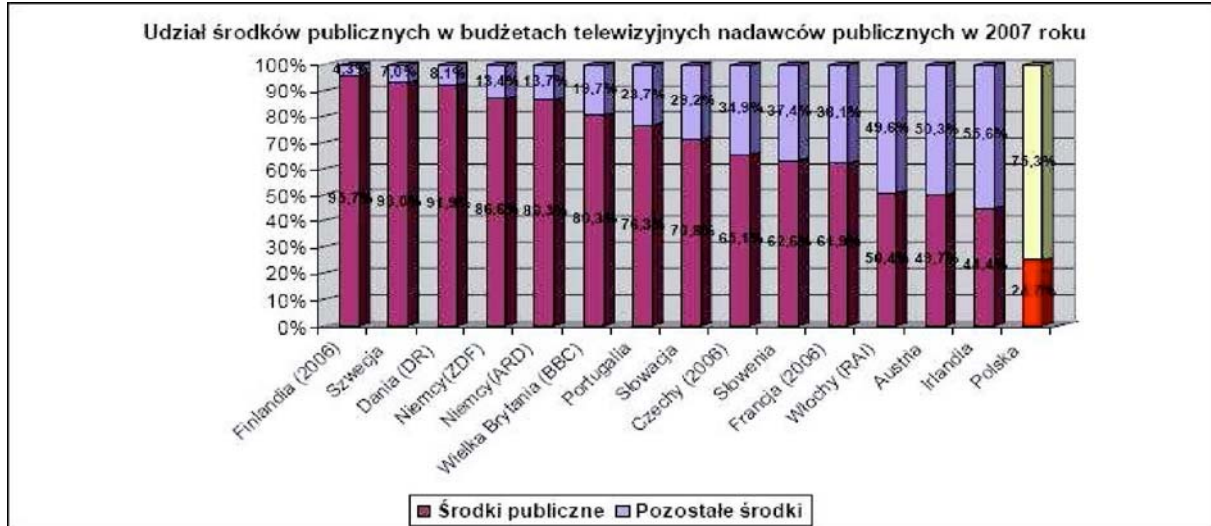
Ustawa powinna też dopuszczać możliwość uprawiania działalności dodatkowej, jednak bez uszczerbku finansowego i programowego dla działalności podstawowej. Obecnie emitowane programy wykraczające poza ofertę podstawową mogą zostać przeniesione do osobnych podmiotów gospodarczych utworzonych przez spółki radiofonii i telewizji publicznej i finansowane z przychodów własnych tych podmiotów, bez zasilania ze środków publicznych oraz subsydiowania przez spółki-matki. Nowe inicjatywy powinny zostać poddane mechanizmowi oceny w zakresie *public value test* i *market assessment test* (patrz powyżej).

Działalność nadawców publicznych, mająca charakter bezpośrednich usług na rzecz państwa lub jego instytucji (takie jak TVP Polonia, program Bielsat, program zagraniczny PR, programy lub transmisje parlamentarne itp.) powinny być w pełni finansowane z budżetu, bez zasilania ze środków publicznych przeznaczonych na ofertę podstawową.

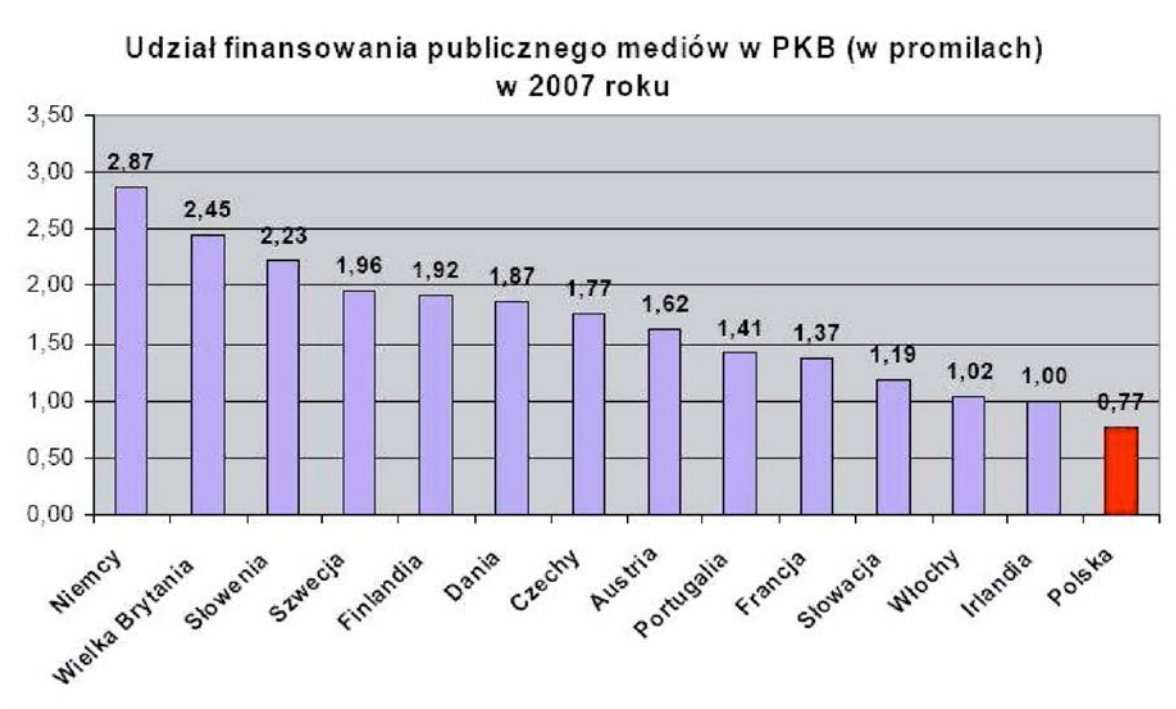
Załącznik

Finansowanie mediów publicznych w Polsce na tle sytuacji europejskiej⁹

Tabela 1.



Wykres 1

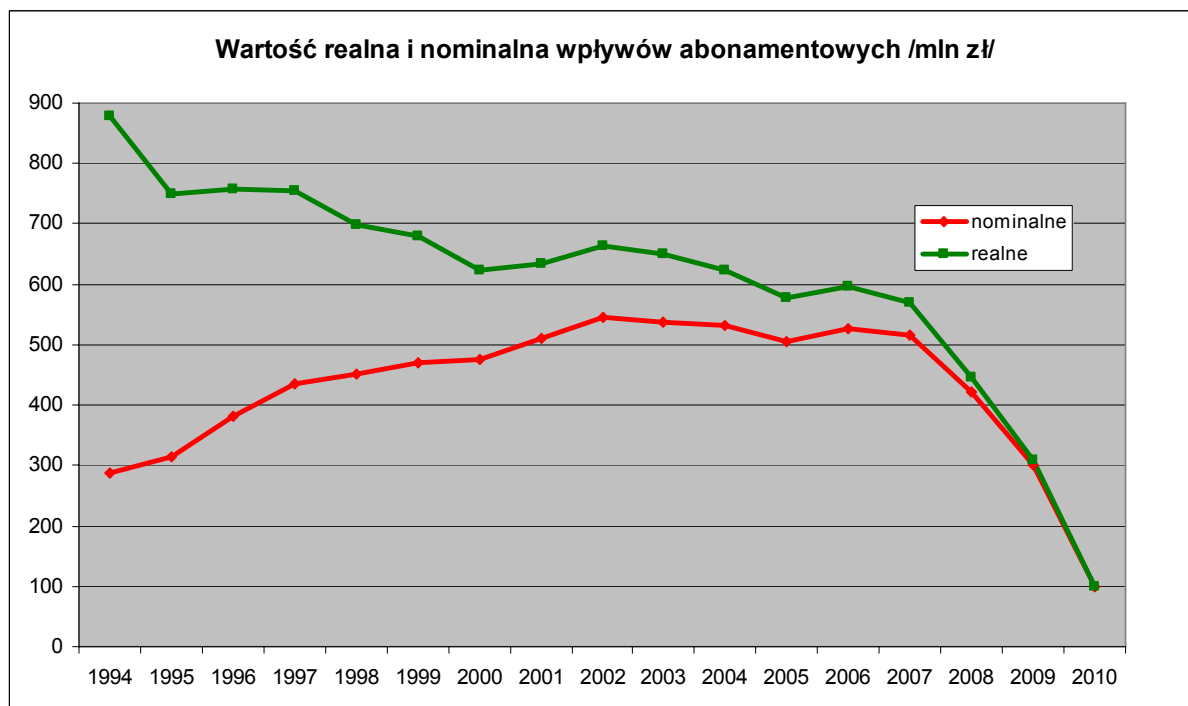


⁹ Źródła: Paweł Stępka i Albert Woźniak *Finansowanie mediów elektronicznych ze środków publicznych - analiza porównawcza na przykładzie wybranych państw europejskich* Warszawa: KRRiT, maj 2009; dr Paweł Stępka, Albert Woźniak, Ewa Murawska-Najmiec *Finansowanie mediów audiowizualnych ze środków publicznych - analiza porównawcza na przykładzie wybranych państw europejskich (aktualizacja)* Warszawa: KRRiT, marzec 2010; Telewizja Polska S.A.; *Yearbook 2008*, European Audiovisual Observatory.

Tabela 2

Udział finansowania publicznego mediów w PKB (w promilach) w latach 2007- 2008									
		2007			2008			Zmiana 2007/2008	
L.p.	Państwo	Środki publiczne (mld EUR)	PKB (mld EUR)	Udział	Środki publiczne (mld EUR)	PKB (mld EUR)	Udział	Zmiana wielkości środków publicznych (%)	Zmiana udziału finansowania publicznego w PKB w stosunku do 2007 roku (%)
1	Niemcy	7,16	2432,10	2,94	7,12	2510,20	2,84	-0,53	-3,62
2	Wielka Br	5,16	2046,24	2,52	4,59	1831,51	2,51	-10,97	-0,53
3	Szwajcari	0,69	317,17	2,17	0,78	341,88	2,28	12,74	4,59
4	Słowenia	0,08	34,35	2,32	0,08	37,34	2,25	5,65	-2,82
5	Finlandia	0,39	179,78	2,15	0,38	185,79	2,05	-1,67	-4,86
6	Czechy	0,26	127,16	2,03	0,29	147,86	1,96	12,49	-3,26
7	Dania	0,45	226,55	1,97	0,45	232,38	1,94	2,08	-0,48
8	Estonia	0,03	15,35	1,95	0,03	15,88	1,89	13,40	9,62
9	Szwecja	0,70	331,05	2,10	0,59	327,32	1,80	-15,32	-14,36
10	Austria	0,47	271,13	1,75	0,51	283,49	1,78	6,52	1,87
11	Belgia	0,50	335,44	1,48	0,51	345,93	1,46	2,16	-0,94
12	Portugalia	0,24	163,70	1,47	0,23	167,19	1,36	-5,24	-7,22
13	Islandia	0,02	14,62	1,45	0,02	11,99	1,36	-23,14	-6,33
14	Francja	2,38	1898,62	1,25	2,46	1959,27	1,26	3,27	0,07
15	Słowacja	0,07	54,81	1,21	0,08	65,20	1,22	20,16	1,01
16	Grecja	0,44	234,59	1,98	0,30	244,35	1,22	-32,05	-34,76
17	Irlandia	0,20	190,01	1,03	0,20	182,86	1,10	2,63	6,64
18	Włochy	1,66	1547,83	1,07	1,69	1581,31	1,07	1,02	-0,29
19	Polska	0,24	310,59	0,77	0,22	360,74	0,61	-8,06	-20,84
20	Hiszpania	0,44	1054,54	0,41	0,50	1094,78	0,46	15,03	10,80
Statystyki									
Suma		21,55			21,02				
Średnia				1,08			1,62	0,05	-3,28
Standardowe				0,61			0,60	12,74	10,15
Mediana				1,70			1,62	2,12	-0,74

Wykres 2 Realne i nominalne wpływy abonamentowe TVP w latach 1994-2009 i prognoza 2010 (w mln zł)



Obserwując kształtowanie się wielkości wpływów abonamentowych na przestrzeni lat warto zwrócić uwagę, że ich wartość w 2009 roku była zbliżona do nominalnej kwoty uzyskanej w roku 1994. W ujęciu realnym oznacza to ubytek o skali 65%.

Wykres 3 Udział przychodów abonamentowych w przychodach ogółem TVP S.A.

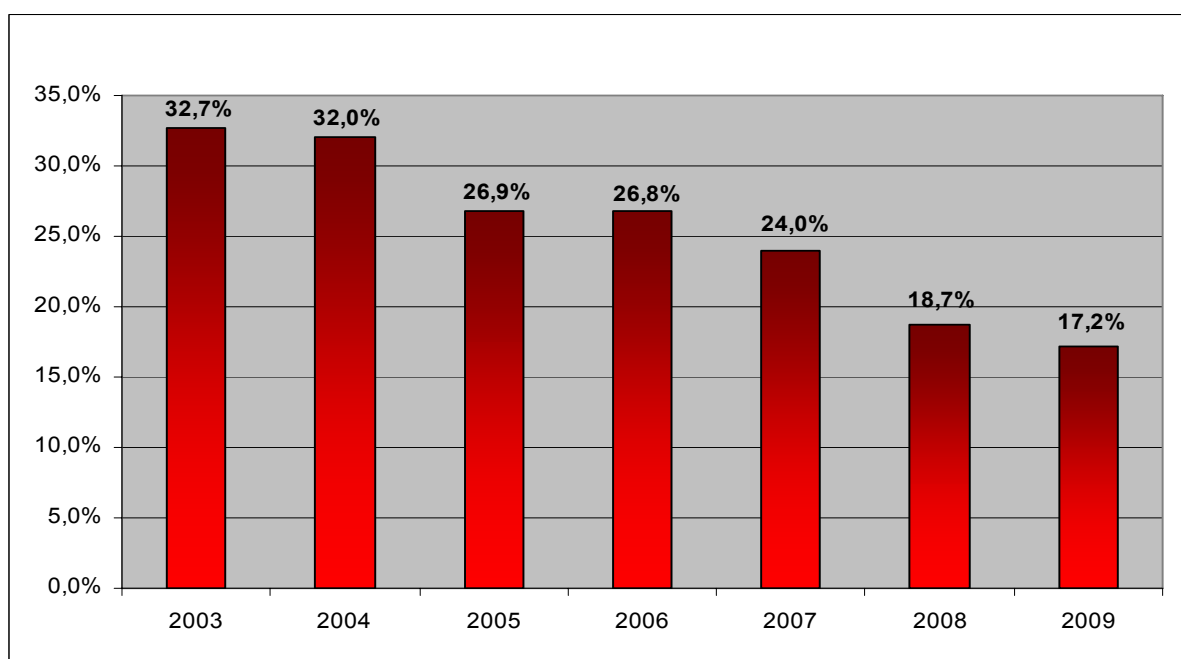


Tabela 3 Porównanie źródeł finansowania wybranych nadawców publicznych (2006 r.)

	BBC (radio i tv) Wlk. Brytania	TVP Polska	RTE (radio i tv) Irlandia	YLE (radio i tv) Finlandia
Finansowanie publiczne	75,5 %	27,2 %	45,1 %	95,7 %
Inne (reklama i in.)	24,5 %	59,7 %	54,9 %	4,3 %

Wykres 4 Udział poszczególnych gatunków w czasie antenowym wybranych telewizji publicznych (2006) – dominacja gatunków fabularnych w telewizjach finansowanych głównie z reklamy, kosztem dzienników i gatunków informacyjnych.

