

SYSTEM FINANSOWANIA MEDIÓW PUBLICZNYCH W POLSCE I NIEKTÓRYCH KRAJACH EUROPEJSKICH – WYBRANE PROBLEMY

Sławomir Rogowski^{1*}

Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii, Polska

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie mankamentów systemu finansowania mediów publicznych w Polsce i możliwych zmian w jego obrębie. Od lat brak jasnych decyzji politycznych, a w konsekwencji – rozstrzygnięć ustawowych. Utrudnia to transparentne zarządzanie mediami publicznymi. Ustawa o radiofonii i telewizji sankcjonuje szczególnie pozycję mediów publicznych, nie gwarantując stabilnego finansowania. W artykule przedstawiono systemy finansowania mediów publicznych w wybranych państwach UE i możliwe rozwiązania w Polsce. Tym samym pokazano ścieżkę dojścia do efektywnego systemu finansowania, zarządzania i podnoszenia jakości w mediach publicznych, która dla wielu medioznawców jest warunkiem niezbędnym do funkcjonowania demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: abonament, media publiczne, skuteczny system finansowania mediów publicznych, zarządzanie finansami

Kod klasyfikacji JEL: L82

Wprowadzenie. Metodyka badań i omówienie wybranych publikacji uzupełniających zagadnienia omówione w artykule

Media publiczne wymagają naprawy. Naprawy przeprowadzanej z namysłem, w dialogu z odbiorcami, twórcami i menedżerami, naprawy mającej na względzie słuszny interes obywateli (Obywatelski Pakt na rzecz Mediów Publicznych, 2016).

¹ Sławomir Rogowski, doktor, WDIB UW, Bednarska 2/4, 00-310 Warszawa, s.rogowski@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1996-0402>

* Autor korespondencyjny: Sławomir Rogowski – s.rogowski@uw.edu.pl

Celem artykułu jest przedstawienie mankamentów systemu finansowania mediów publicznych w Polsce i możliwych zmian w jego obrębie, jako warunku koniecznego do ich reformy. Przepisy, na jakich opiera się system, wymagają zmian, które choć postulowane od lat, jednak nie znajdują kompleksowego rozwiązania w nowelizowanych uregulowaniach. Autor, jako były członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) w latach 2010-2016, odpowiedzialny za zagadnienia abonamentu RTV, przyjął metodę badawczą polegającą na zbieraniu informacji i ich analizie, tj. na obserwacji rynku medialnego, lekturze ustaw (o radiofonii i telewizji, o opłatach abonamentowych), materiałów eksperckich z archiwum KRRiT, jak również lekturze prac naukowych, czasopism i prasy branżowej, opinii organizacji pozarządowych, a także poprzez udział w konferencjach naukowych dedykowanych poruszonym zagadnieniom. Ze szczególną uwagą odnotowane są pojawiające się nowelizacje prawa, dyskutowane warianty zmian, mające na celu usprawnienie zarządzania mediami publicznymi, a przede wszystkim opracowanie modelu stabilnego systemu ich finansowania. Dodatkowo autor porównuje systemy finansowania mediów publicznych wybranych krajów europejskich. Autor uczestniczył w pracach zespołu KRRiT opracowującego projekt powszechnej składki (opłaty) audio-wizualnej (PSA)², który znalazł się w publikacji *Nowy model funkcjonowania mediów publicznych w Polsce* (uchwała KRRiT, z 1.12.2015 r., projekt został przedłożony rządowi). Powyższy tekst stanowi klamrę dla prowadzonych rozważań w niniejszym artykule.

Analizując literaturę dotyczącą problematyki finansowania mediów publicznych, przedstawioną w bibliografii, warto ją podzielić na dwa podstawowe koszyki. Do pierwszego należą publikacje natury ekonomicznej i systemowej, do których autor zalicza przede wszystkim pracę Tadeusza Kowalskiego *Zarządzanie w mediach* (2013), panoramicznie ukazującą różne aspekty zarządzania w mediach, pracę, z której dowiadujemy się m.in., że o ile „wolność wypowiedzi i prymat interesu publicznego wydają się dość oczywiste dla dziennikarzy i wielu twórców mediów, to nie są one jasne ani zrozumiałe z punktu widzenia kryterium i potrzeby wypracowania zysku”. Takie spostrzeżenie skłania do patrzenia na media publiczne jako przedsiębiorstwa funkcjonujące w realiach rynku. Również, w stopniu szczegółowym, interesujący jest referat Tadeusza Kowalskiego wygłoszony na seminarium w dniu 23 maja 2016 r. (KRRiT, 2016). Przedstawiony tam opis systemu finansowania abonamentowego i możliwe zmiany były istotnym źródłem poszerzającym perspektywę badawczą autora. W tej wypowiedzi zwrócono uwagę na perspektywę gry interesów różnych grup działających na rynku. Z jednej strony – sektora kultury, w tym twórców i producentów, a z drugiej – polityków, a zwłaszcza odbiorców mediów, którzy mają ponosić koszty ewentualnych reform systemu finansowania.

Także nie mniej istotna jest praca *Zarządzanie publicznym przedsiębiorstwem medialnym* Bogusława Nierenberga (2011), pozwalająca uchwycić dualny system panujący na rynku mediów. Z jednej strony działają na nim prywatne spółki na zasadach komercyjnych, a obok nich niekomercyjne media publiczne zobowiązane

² Autor przewodniczył grupie roboczej KRRiT i MKiDN w trakcie roboczych wizyt związanych z abonamentem w Niemczech, Finlandii i Republice Czeskiej.

do realizacji zadań misji publicznej, które są „zasilane abonamentem, który nie pokrywa całości kosztów, zatem ustawodawca dopuścił możliwość konkurowania tychże przedsiębiorstw na rynkach reklamowych” (Nierenberg, 2011, s. 7). Sytuacja taka rodzi rozdźwięk pomiędzy stosowaniem zasad wynikających z *Kodeksu spółek handlowych* (k.s.h.) a tych z ustawy o radiofonii i telewizji. W tej mierze autor niniejszego artykułu od 2012 roku prowadzi badania i zamieszcza publikacje, m.in.: artykuł *Universal Audiovisual Contribution – possibility or necessity?* (Rogowski, 2018).

W drugim koszyku wyróżniają się publikacje o charakterze strukturalnym i aksjologicznym, przede wszystkim Karola Jakubowicza, któremu polskie środowisko medioznawcze zawdzięcza konsekwentną refleksję i spojrzenie na media publiczne bez polityki. Są to: *Media publiczne. Początek końca czy nowy początek* (2007), *Media a demokracja w XXI wieku. Poszukiwanie nowych modeli* (2013). Jakubowicz analizował jak socjolog i kulturoznawca, stąd uważał, że media publiczne są konieczne jako gwarancja jakości oferty kierowanej do społeczeństwa obywatelskiego. Najbardziej aktualną i ważną pozycją, jaką należy wymienić, jest efekt badań Karen Donders zawarty w publikacji *Public Service Media in Europe: The Law, Theory and Practice*. Jeden z rozdziałów (*State Broadcasting in Poland*) autorka poświęciła Polsce, wężej – zmianom na naszym rynku medialnym po 2015 roku. Jest to efekt dwunastu rozmów (ankiet), jakie przeprowadziła z polskimi medioznawcami, w tym z autorem niniejszej publikacji. Dzięki tej publikacji można poznać bieżące opinie dotyczące m.in. znaczenia finansowania mediów publicznych w Europie i Polsce.

Zarządzanie finansowaniem mediów publicznych – abonament jako danina publiczna

Jednym z głównych czynników pozwalających na działalność programowo-nadawczą 19 spółek mediów publicznych, jak również w istotnym stopniu wpływającym na jakość przekazu mediów publicznych jest finansowanie. Zarządzanie mediami publicznymi odbywa się w oparciu o ustawę o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r. Ważnym rozwiązaniem było wprowadzenie kart powinności ustawą z dnia 20 lipca 2018 r., w której połączono wydawanie środków publicznych z kilkuletnią perspektywą planistyczną w zakresie realizacji zadań misji publicznej. Zgodnie z art. 31 ust. 1 przychodami spółek są przychody z (Ustawa o radiofonii i telewizji):

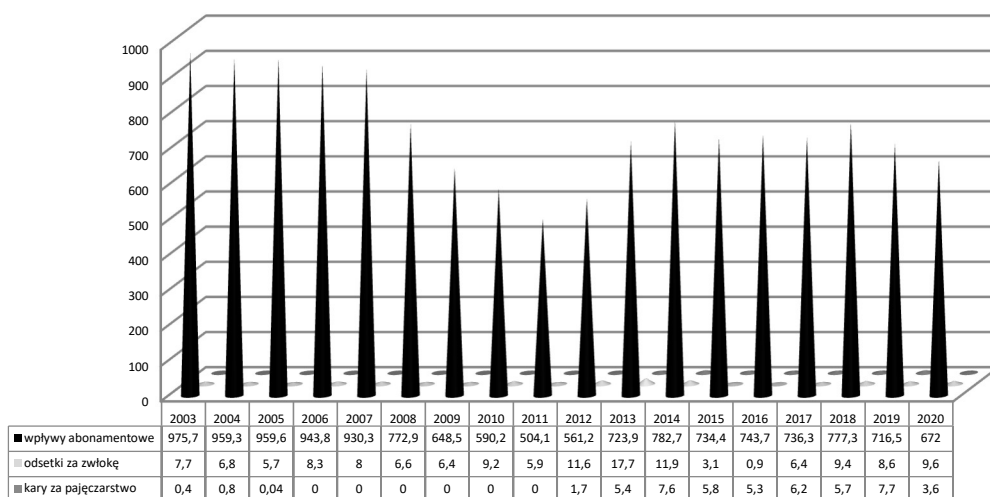
- opłat abonamentowych, odsetek za zwłokę w ich uiszczeniu oraz kar za używanie niezarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych;
- obrotu prawami do audycji;
- przekazów handlowych;
- innych źródeł;

oraz (ust. 2) przychodami spółek mogą być również dotacje z budżetu państwa.

Opłata abonamentowa jest pobierana w celu realizacji misji mediów publicznych, tj. wypełnianie są tym samym cele i zadania zawarte w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji: „Publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie: informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji, sportu; cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu”. W dalszej części tego artykułu (ust. 1a) następuje szczegółowy katalog zadań i zasad, jakie należą integralnie do misji mediów publicznych. Są to m.in. realizacja demokratycznych, społecznych potrzeb obywateli czy tworzenie programów wyspecjalizowanych, określanych w karcie powinności. Konstruując je, nadawcy powinni brać pod uwagę odpowiedzialność za słowo i rzetelnie ukazywać różnorodność zjawisk, sprzyjać swobodnemu kształtowaniu poglądów obywateli. Są to główne desygnaty w kwestii jakości w mediach publicznych. Nadzór nad realizacją misji mediów publicznych sprawuje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. W tym zakresie przyjmuje projekty finansowe mediów publicznych na kolejny rok, a następnie przyjmuje ich rozliczenia. Szukając optymalnego sposobu egzekwowania realizacji misji publicznej, w kolejnym projekcie nowelizacji ustawy znalazły się rozwiązania kwestii jakości tzw. karty powinności. Nie obejmowały one jednak projektu stabilnego finansowania mediów publicznych. W dokumencie KRRiT z dnia 22 kwietnia 2018 r., uzasadniając nowelizację, jedynie czytamy: „Wybór proponowanej w projekcie ustawy formy porozumienia w sprawie zawarcia karty powinności – jako sposobu określania relacji między regulatorem rynku medialnego a jednostkami publicznej radiofonii i telewizji – jest wyrazem poszukiwania równowagi służącej umożliwieniu wypełniania w efektywny sposób konstytucyjnej roli KRRiT przy jednoczesnym poszanowaniu swobody nadawców w kształtowaniu ich programu [...]. Nadawcy publiczni, planując swoje działania w tym zakresie na okres 5 lat, powinni wiedzieć, jakie są realne możliwości sfinansowania przewidywanych działań – w przeciwnym razie planistyczny wymiar kart powinności pozostanie w praktyce fikcją”. Niemniej wspomniana ustawa nowelizująca z dnia 20 lipca 2018 r. wprowadziła do ustawy o radiofonii i telewizji przepis (art. 21c ust. 1-4) zobowiązujący jednostki publicznej radiofonii i telewizji do opracowania planów programowo-finansowych do 31 maja (zamiast do 15 kwietnia roku poprzedzającego rok ujęty w planie) każdego roku i przedłożenia ich KRRiT. „Ich charakter i zakres uległ zmianie w stosunku do obowiązujących wcześniej planów finansowo-programowych. Według projektodawców plany te, w »wykonaniu« kart powinności, mają służyć dalszemu doprecyzowaniu misji publicznej. Dana jednostka publicznej radiofonii i telewizji jest bowiem zobowiązana do opracowania i przekazania Krajowej Radzie planu programowo-finansowego przedsięwzięć określonych w karcie powinności, w zakresie realizacji zadań wynikających z realizacji misji publicznej w kolejnym roku kalendarzowym” (Niewęglowski, 2020, s. 353-355). Dalej w komentarzu do ustawy o radiofonii i telewizji czytamy „o niepewności i iluzoryczności” kart powinności i planów programowo-finansowych” z racji braku stabilnego systemu finansowania mediów publicznych opartego na woli politycznej, de facto nie dającego gwarancji realizacji wspomnianych planów. Problem ten narastał od wielu

lat, bowiem ilość środków finansowych nie pokrywała potrzeb wynikających z konstruowanych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji planów finansowo-rzeczowych w zakresie zadań misji. Niestety obowiązywała niepisana zasada: „ile abonamentu, tyle misji”. Dlatego Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych wprowadziła dla jednostek publicznej radiofonii i telewizji obowiązek uwzględnienia w projektach kart powinności na lata 2020-2024, według którego funkcjonuje „wysokość przychodów ze środków publicznych na poziomie nie niższym niż suma prognozowanych wpływów z opłat abonamentowych na rok 2020 oraz rekompensaty określonej w art. 11b ustawy o opłatach abonamentowych zmienianej w art. 2”. Jednostki publicznej radiofonii i telewizji przekazały do KRRiT zmodyfikowane zgodnie z tym przepisem projekty kart powinności (KRRiT, 2020). Zatem uruchomiono dotację jako rekompensatę za utracone wpływy abonamentowe w latach 2018-2019 w wysokości 1 mld 950 mln. Stało się to koniecznością z racji zbyt niskiego poboru abonamentu przez Poczta Polska, będącą operatorem wyznaczonym do tego zadania.

Warto w tym miejscu przypomnieć historię opłaty abonamentowej w mijającym okresie ostatniego dwudziestolecia (Rysunek 1). Po odliczeniu prowizji operatora abonamentu, tj. Poczty Polskiej, w 2003 roku media publiczne dysponowały 919 mln zł. Od tego momentu notowana jest stała tendencja spadkowa uwarunkowana wieloma czynnikami, a w konsekwencji permanentne niedoinwestowanie spółek publicznej radiofonii i telewizji.



Rysunek 1. Zestawienie zbiorcze opłat pobranych przez Poczta Polską za używanie odbiorników radiowych lub telewizyjnych za dany miesiąc, które przekazane zostały do KRRiT w latach 2003-2020

Źródło: (KRRiT, 2020)

Przyczyn tak niskiego stanu poboru opłaty, a zwłaszcza jej spadku, jest kilka. Warunkowane są one przede wszystkim genetyczną skazą zawartą w Ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Ustawa wydzielona z ustawy o radiofonii i telewizji w celu polepszenia skuteczności poboru abonamentu). Opłata abonamentowa, zgodnie z art. 2 ust. 1, pobierana jest za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych. W art. 2 ust. 2 ustawodawca zawarł domniemanie, że osoba, która posiada odbiornik radiofoniczny lub telewizyjny w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu, używa tego odbiornika. W międzyczasie oprócz tradycyjnych odbiorników pojawiły się nowe nośniki programu, komputery i smartfony (tzw. urządzenia mobilne), co praktycznie uniemożliwia skuteczną kontrolę właścicieli odbiorników. Odstąpiono zatem od kontroli bezpośredniej abonentów w ich lokalach. Bowiem, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażonym w 2016 roku (Polsat News, 2016b), kontrolerzy Poczty Polskiej naruszają „mir domowy” (*Kodeks karny*, § 193). Stąd, szukając sposobów uszczelnienia systemu, Poczta koncentruje się na egzekwowaniu zaległości i kar za nieopłacony abonament od zarejestrowanych odbiorników, uwidacznia to wzrost windykacji zaległych opłat w latach 2012-2020 (opłaty za tzw. telepajęczarstwo, Rysunek 1).

W Polsce w 2016 roku było ok. 1 mln stałych abonentów (płacący regularnie na przestrzeni roku opłatę abonamentową). To jest mniej więcej tylu obywateli, ilu w marcu 1939 roku wносиło opłatę za używanie radia w okienkach pocztowych. Zaś na koniec 2020 roku Poczta Polska odnotowała wpłaty tylko od 680 tys. abonentów z liczby 6678 tys. zarejestrowanych, a z opłatami zalega około 3 mln osób (KRRiT, 2020).

Współcześnie odbiorcy mediów coraz częściej podważają zasadność płacenia abonamentu. W badaniu przeprowadzonym w 2012 roku ankietowani Polacy podawali powody, dla których nie wnoszą opłat abonamentowych (próba 570 osób, badanie wykonane przez Kalkulatorpolityczny.pl we współpracy z Instytutem Badań Pollster). Respondenci najczęściej odpowiadali:

- 1) mam kabel i już płacę, dlaczego mam wносить opłatę drugi raz – 35%;
- 2) bezkarność, brak sankcji – 16%;
- 3) zła jakość programu TVP – 13%;
- 4) brak informacji, nie wiem, za co mam płacić – 10%;
- 5) zmiana modelu oglądania – 15%;
- 6) inne powody.

Ponadto należy zwrócić uwagę na zbyt rozbudowany katalog zwolnień z opłat, zawierający aż 24 tytuły, które uprawniają do zwolnień z opłaty. Do abonentów zwolnionych z opłaty należą m.in.: inwalidzi, osoby o niskich dochodach, emeryci powyżej 75. roku życia itd. W takiej sytuacji zamiast 13,6 mln gospodarstw domowych (96,4% posiada choć jeden odbiornik RTV) zarejestrowanych jest tylko 6,678 mln odbiorników, z czego zwolnionych jest 3,9 mln abonentów przy stawce 22,70 zł (stawka opłaty za oba odbiorniki RTV była niezmienną od 2016 roku, a od roku 2021 wynosi 24,50 zł). Faktycznie w ostatecznym rozrachunku rocznym około 1 mln obywateli efektywnie płaci wspomniany abonament (ok. 7% gospodarstw). System stał się niezrozumiały dla obywateli, a poprzez konieczną, intensywną windykację Poczty Polskiej zbyt represyjny i nieakceptowany społecznie (KRRiT, 2020).

Przykłady finansowania mediów publicznych w wybranych krajach europejskich

Według opinii wielu medioznawców (w tym autora) modelowy udział środków publicznych w stosunku do wpływów reklamowych (w tym innych niepublicznych) uznaje się za prawidłowy, jeśli poziom wpływów abonamentowych wynosi około 70% (Biuro EBU, 2011), a w niektórych krajach poziom ten wynosi nawet 77%. Polska, jako kraj, którego media publiczne są zrzeszone w EBU, znajduje się na ostatnim miejscu w Unii Europejskiej w dziedzinie wysokości opłaty i skuteczności jej poboru (Onet, 2013).

Jak zauważa analityk Elżbieta Rutkowska, „Mimo tendencji odchodzenia od obowiązkowego abonamentu na media publiczne, ta danina ciągle obowiązuje w co drugim kraju Unii Europejskiej i w prawie połowie – 26 z 56 – państw zrzeszonych w Europejskiej Unii Nadawców (EBU). Z raportu EBU wynika ponadto, że abonament w ubiegłym roku [2018 – przyp. autora] przyniósł mediom publicznym należącym do tej organizacji 22,59 mld euro, co stanowi 63% środków, jakimi w tym okresie dysponowały. W Polsce płacimy go niechętnie, ale radia i telewizje w wielu krajach pozyskują w ten sposób większość środków” (Dziennik Gazeta Prawna, 2019). Tymczasem w Szwajcarii aż 71,6% obywateli w referendum odrzuciło propozycję zniesienia obowiązkowego abonamentu RTV. Pytani o powody uzasadniali, że brak mediów publicznych w Szwajcarii może wpłynąć na utratę „odrębności kulturowej” (KRRiT, 2018).

W Polsce wpływy abonamentowe nieprzerwanie spadają i stały się palącym problemem. Nawet jeśli od pewnego czasu utrzymują się na poziomie 650-700 mln zł rocznie, to można się spodziewać, zważywszy na rozwój i upowszechnienie innych nośników, że w dalszej perspektywie ten wynik będzie się nadal obniżał. Inną kwestią są od dwóch lat interwencyjne dotacje ze strony państwa podnoszące kondycję finansową mediów publicznych, co w rozumieniu wielu obywateli jest skuteczną i właściwą metodą ich finansowania. Dla przykładu: w 2016 roku 60% obywateli popierało finansowanie mediów publicznych z budżetu państwa (KRRiT, 2016), zaś w roku 2017, w kolejnym badaniu CBOS, za finansowaniem opowiadało się już 72% ankietowanych, zaś tylko 19% było za finansowaniem ich z tradycyjnych opłat abonamentowych (Business Insider, 2017). Inaczej wygląda sytuacja w najbogatszych krajach europejskich, które wydają na media publiczne (abonament + dotacje celowe) kwoty wielokrotnie wyższe od budżetów, jakimi dysponują polscy nadawcy publiczni. „Najwyższa relacja przychodów telewizji publicznej do PKB w 2018 roku występowała w Niemczech – to 0,26%. Dalej była Wielka Brytania (0,23%) i Włochy (0,15%). Polska z 0,10% wypadła jednak nieco lepiej od Hiszpanii (0,08%) (Pallus, 2020).

Wspomniana proporcja środków publicznych do reklamowych 70/30% pozwala zachować modelowe ułożenie programów misyjnych względem komercyjnych, jak również przekłada się na unikanie nadmiernego wpływu rządzących elit politycznych na media (Hallin & Mancini, 2007, s. 107-110). Tak się dzieje np. w Wielkiej

Brytanii, gdzie BBC od 1926 roku³ cieszy się niezależnością i zaufaniem społecznym, co jest możliwe m.in. dzięki *Licence TV* rocznej opłacie w wysokości 157 funtów szterlingów – powszechnej daninie społecznej (Londynek.net, 2020). Opłata pozwala funkcjonować BBC, która obecnie ma 10 stacji telewizyjnych, 11 stacji radiowych ogólnokrajowych i 40 stacji regionalnych (Kołodziej, 2020). Zatem warto spojrzeć na naszą rodzimą sytuację z perspektywy innych państw europejskich, które posiadają i utrzymują media publiczne. W Polsce aktualna proporcja obywateli tych posiadających odbiornik RTV i płacących abonament do ogółu obywateli wynosi 1 do 38, zaś w sąsiednich Niemczech 1 do 2. Różnica ta jest intrygująco niepokojąca, wymaga to pogłębionej analizy i odpowiednich decyzji. W osiemdziesięcimilionowych Niemczech od 1 stycznia 2013 r. obowiązuje nowa ustawa, która stworzyła instytucję „składki audiowizualnej”. Możliwość jej wysokiego poboru wynika z korzystania z precyzyjnych baz danych płatników podatku od nieruchomości, które dostarczają gminy, a w praktyce – z dużej dyscypliny płatników, którymi są właściciele domostw. System jest na tyle szczelny i transparentny, że w zależności od potrzeb mediów publicznych wynikających z kilkuletniej perspektywy ekonomicznej można regulować ilość inkasowanych środków rocznie od jednego domostwa. Lista zwolnionych grup zawiera zaledwie kilka podstawowych kategorii. Stawka opłaty wynosi 17,98 euro miesięcznie. Media publiczne w Niemczech rocznie dysponują kwotą ok. 7 mld euro. Nad tym systemem panuje operator Gebühreneinzugszentrale (GEZ), dysponując najnowocześniejszymi rozwiązaniami informatycznymi i zatrudniając 2 tys. pracowników w swojej centrali w Kolonii (Rogowski, 2018, s. 39-40). Dzięki jego aktywności, w środki finansowe zaopatrywani są państwowi nadawcy radiowo-telewizyjni, tacy jak: ARD, ZDF i Deutschlandradio. ARD jest związkiem 10 nadawców regionalnych, natomiast struktura organizacyjna ZDF ma charakter centralny (Polsko-Niemieckie Dni Mediów, 2013). Po pierwszym roku funkcjonowania nowej ustawy operator niemiecki obniżył poziom składki audiowizualnej, ponieważ uzyskiwane przychody okazały się wyższe niż potrzeby mediów publicznych. Na przykład w 2015 roku zmniejszono wysokość miesięcznej składki o 73 eurocenty do poziomu 17,25 euro. Sukces naszych sąsiadów bierze się z kilku powodów: powszechności systemu, zrównoważenia stawki względem możliwości finansowych obywateli, a także, a może przede wszystkim, z poszanowaniem prawa.

W Republice Czeskiej, podobnie jak w Polsce, opłata funkcjonuje w oparciu o ustawę z 2005 roku. Z tą różnicą, że publiczne radio i telewizja we własnym zakresie zbierają abonament. Stosunkowo niska kwota naliczana jest od posiadanego odbiornika RTV. Ale, co warto podkreślić, przy miesięcznych opłatach za radio 45 koron i za telewizję 135 koron (1 korona czeska to ok. 0,15 złotego polskiego), wpływy z abonamentu w znacznym stopniu pokrywają potrzeby mediów publicznych w Czechach. Tu znowu mamy przykład respektowania obowiązującego prawa. Sukces czeskiego systemu to także popularność i dogodność rozliczeń SIPO (zintegrowany system opłat bankowych wynikających z prowadzenia gospodarstwa domowego). Czesi spodziewają się, że zmiana zasad opłat za odbiorniki jest konieczna

³ Model stworzony przez sir Johna Reitha, założyciela i przez 16 lat szefa BBC, stał się odniesieniem dla innych stacji publicznych.

z powodu nowych technologii i postawy młodego pokolenia, które nie rejestruje odbiorników, ponieważ korzysta głównie z komputerów.

Stosunkowo nowy system finansowania nadawcy publicznego w Finlandii obowiązuje od 1 stycznia 2013 r. Finowie uważają, że system niemiecki jest zbyt kosztowny od strony operacyjnej. Stąd ich opłata audiowizualna nie jest już pobierana od gospodarstw, lecz od wszystkich podatników: osób fizycznych i przedsiębiorstw. Projektodawcy systemu wyszli z założenia, iż głównym kryterium jest relacja obywatela z urzędem skarbowym. Jeśli płaci on podatki, to ma tzw. zdolność ekonomiczną, również tą do ponoszenia opłaty na media publiczne. Opłata ma pełną ściągalność, a co warto zauważyć, sprzyja temu dostęp do szerokopasmowego Internetu, który mają praktycznie wszystkie domostwa korzystające z mediów. Poziom finansowania nadawcy publicznego w Finlandii został ustalony w ramach konsensusu szefów wszystkich partii parlamentarnych. Kwota, którą otrzymuje Yleisradio (YLE – fiński publiczny nadawca radiowo-telewizyjny) jest zagwarantowana ustawowo. W 2013 roku była ona równa 500 mln euro (tj. 2099 mln zł, a po odjęciu podatku VAT 454,5 mln euro, czyli 1909 mln zł). Jeśli zebrana kwota jest wyższa niż potrzeby nadawcy, nadwyżka zatrzymywana jest na cele potrzeb kolejnych lat. Jeśli jest niższa, brakująca kwota musi zostać wygospodarowana z budżetu państwa. Kwota finansowania nadawcy publicznego jest waloryzowana indeksem, na który w jednej trzeciej składa się dynamika kosztów życia, a w dwóch trzecich dynamika płac. W kraju liczącym 5,2 mln obywateli opłaca ją 2,6 mln osób powyżej 18. roku życia. Według wyliczeń służb skarbowych osoby te posiadają zdolność ekonomiczną i powinny wносить opłatę audiowizualną (podatek Yleisradiovero – tj. 0,68% sumy przychodów netto rocznie). Jednak obowiązek powstaje dopiero, gdy miesięczna kwota wynikająca z ww. proporcji wynosi powyżej 50 euro i nie więcej niż 143 euro (w poprzedniej ustawie do 2013 roku było to 252 euro, zatem nastąpiła istotna obniżka stawki). Oznacza to, że jeśli obywatel w danym roku nie osiąga np. 10 tys. euro przychodu, wtedy jego składka projektowana na rok następny spada poniżej 50 euro. Zatem taka osoba, w rozumieniu służb skarbowych, nie posiada zdolności ekonomicznej. Wprowadzenie tego systemu generującego ponad 500 mln euro rocznie nie było kosztowne. Wyniosło tylko tyle, ile kosztowało wprowadzenie dodatkowej „rubryki” w zeznaniu podatkowym oraz wdrożenie nowego systemu (szkolenia, software itp.), w sumie 2 mln euro (KRRiT, 2016). Jak widać, to niewiele wobec wpływów osiągniętych przez media publiczne w ciągu ostatnich 8 lat. Warto odnotować, że w Finlandii telewizja publiczna, produkująca wiele własnych audycji i filmów, osiąga ok. 40% udziałów w rynku. Co istotne, projekt fiński przed wprowadzeniem miał aż 62% poparcia w społeczeństwie. W porównaniu z innymi krajami opisywanymi w tym artykule oraz z Polską system obowiązujący w Finlandii wydaje się optymalny (np. tańszy operacyjnie od niemieckiego). W sensie społecznym kluczem do takiego modelu jest powszechność i relatywnie niska stawka opłaty, a zwłaszcza corocznie ustalany limit możliwości ekonomicznych rozumianych w kategoriach przychodowych. W konsekwencji poziom środków generowanych i kierowanych na utrzymanie fińskich mediów publicznych (YLE) jest stabilny i przewidywalny. Obowiązuje w nim powszechna opłata naliczana automatycznie przy okazji rocznego rozliczenia podatkowego bez rejestracji odbiornika (Rogowski, 2018, s. 42-43, za: Merisalo Matti, 2015).

Dyskusja dotycząca nowego modelu finansowania mediów publicznych w Polsce. Potrzeby finansowe mediów publicznych a możliwe rozwiązania

Z prakseologicznego punktu widzenia „dobry system to taki, który jest prosty i skuteczny”. Obecny polski system abonamentowy wymaga zmiany na system efektywny, przewidywalny i nieuciążliwy, zatem zamiany na system powszechny i oparty na racjonalnym obniżeniu jednostkowej miesięcznej opłaty za dostęp do mediów publicznych. Jedną z rozważanych koncepcji, proponowanych także przez poprzednią KRRiT (kadencja 2010-2016), jest wprowadzenie powszechnej składki audiowizualnej, która w formie powszechnej obejmie osoby fizyczne aktywne ekonomicznie (płatnicy PIT, CIT, KRUS) i dochodowe spółki prawa handlowego. Według opracowanej w latach 2014-2015 symulacji składka mogłaby wynosić ok. 8,33 zł miesięcznie (99,96 zł rocznie), przy jednoczesnym obniżeniu czasu reklam w *prime time* do 2 min 30 s (ustawa o radiofonii i telewizji pozwala na 12 min na godzinę programu). Składka wnoszona w takiej wysokości mogłaby utrzymać media publiczne, których potrzeby określa się na 1,8-2,5 mld zł rocznie (KRRiT, 2015). Taka kwota powinna wystarczyć na dobre jakościowo media publiczne – ze swej ustawowej istoty pluralistyczne, dostarczające informacji i wartościowej kultury, edukujące, promujące zdrowie i sprawność fizyczną, a także dbające o bezpieczeństwo obywateli oraz wspierające inicjatywy społeczne.

W omawianym okresie (po 2015 roku) pojawiały się w debacie publicznej inne projekty rozwiązania problemu abonamentu, m.in. w 2016 roku zaproponowano zmianę trybu naliczania opłaty od posiadanych liczników energii elektrycznej, zwaną projektem Czabańskiego (Polsat News, 2016a), który opierał się na przesłaniu, że dostarczanie energii elektrycznej do lokalu pozwala domniemywać, że lokal korzysta z odbiorników radia i telewizji. Projekt został oprotestowany przez operatorów energii elektrycznej, których jest w Polsce około 350, i upadł. Innym proponowanym w 2017 roku rozwiązaniem był projekt nowelizacji ustawy polegający na uszczelnieniu systemu poboru opłaty abonamentowej poprzez weryfikację realnych odbiorców mediów publicznych korzystających z niej za pośrednictwem satelity i telewizji kablowej. Projekt został oprotestowany przez telewizje kablowe, które miałyby udostępniać Poczcie Polskiej bazy danych swoich użytkowników. W imieniu podmiotów reprezentowanych przez Polską Izbę Komunikacji Elektronicznej wypowiedział się prezes PIKE Jerzy Straszewski: „W swoich umowach operatorzy nie mają klauzuli dotyczącej, że dane osobowe ich abonentów będą przekazywane innemu operatorowi. Taką czynność traktujemy jako operację tajną i handlową” (Straszewski, 2017, s. 32). Sprzeciw tego środowiska był skuteczny, ustawy nie uchwalono. Wszystkie tego typu projekty pokazują uporczywe poszukiwania nowego modelu, który rozwiąże problem mediów publicznych.

Według obecnego przewodniczącego KRRiT Witolda Kołodziejewskiego najlepszym byłoby rozwiązanie wypracowane w Krajowej Radzie w 2015 roku: „Nie jestem zwolennikiem półśrodków, bo prowizorki mają to do siebie, że trwają najdłużej. Ale problemem w tym wypadku może okazać się czas. Kompleksowa reforma może wymagać notyfikacji w Brukseli. KRRiT stoi na stanowisku, że jej pomysł nie

wymaga unijnej zgody i odbędzie się bez czasochłonnej procedury, która może trwać nawet 24 miesiące. Tak jak miało to miejsce w Finlandii” (za: Sowa, 2017). Warto również zauważyć, że wprowadzając nowe rozwiązanie, należy uwzględnić okres przejściowy, czyli czas na wygaszenie starego systemu i uzyskanie pełnej zdolności nowego systemu, który powinien być wprowadzany od „nowego roku”, minimum z rocznym wyprzedzeniem, zatem okres 24 miesiący nie wydaje się okresem zbyt długim.

Podsumowanie

W Polsce, jak wiemy, rocznie wpływa około 700 mln zł abonamentu radiowo-telewizyjnego (tj. ok. 150 mln euro), a Centrum Obsługi Finansowej Poczty Polskiej w Bydgoszczy to 600 pracowników oraz urządzenia słabsze technologicznie i o mniejszej wydajności w stosunku do potrzeb. Kosztochłonne, mało efektywne działania Poczty Polskiej wraz z prowizją (6%) stanowią rocznie średnio około 45 mln zł kosztów (Rysunek 1). W konsekwencji Poczta prowadzi działania drogie i nieskuteczne, nadto represyjne, system windykacji budzi kontrowersje społeczne, a co najważniejsze, nadal brakuje środków na realizację misji mediów publicznych.

Wobec stałego spadku wpływu z poboru abonamentu w 2018 roku wprowadzono nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji i ustawy o opłatach abonamentowych (art. 11b), która radykalnie zmieniła sytuację mediów publicznych. Dzięki temu w uchwale z 12 marca 2020 r. KRRiT ustaliła wartość nominalną skarbowych papierów wartościowych dla poszczególnych jednostek publicznej radiofonii i telewizji stanowiących rekompensatę z tytułu utraconych w latach 2018-2019 i niezrekompensowanych oraz utraconych w 2020 roku wpływów z opłat abonamentowych z tytułu ustawowych zwolnień przewidzianych dla niektórych grup społecznych, o łącznej wartości 1950 mln zł. Do dyspozycji zarządów mediów publicznych przekazano obligacje skarbu państwa o wartości nominalnej 1950 mln zł. Dla przykładu oznacza to 1711 mln zł dla TVP SA, co razem z kwotą abonamentową 331 mln zł daje ponad 2 mld zł.

Opłata na rzecz finansowania mediów publicznych jest niepopularna wśród polityków, którzy wykazują skłonność do identyfikowania jej jako „nowego podatku”, tym samym nie chcą narażać się podatnikom, zatem optują za dotacją budżetową. Co więcej, sondaże wskazują, że ok. 70% odbiorców jest za takim rozwiązaniem. Taki stan, swoistego błędnego koła, generuje klientystyczne zachowania władzy i zagrożenie uzależnieniem mediów publicznych od partii politycznych (Hallin & Mancini, 2007, s. 58-59; Dobek-Ostrowska, 2011, s. 68-69). O niezależności czwartej władzy od polityków w dużym stopniu decyduje sposób finansowania. „Istnieje powszechne przekonanie, że gdy jest się u władzy, to teraz jest twoja kolej, aby kontrolować nadawcę publicznego. Instytucje nadawców publicznych zawsze były rodzajem politycznego pola bitwy” (Donders, 2021, s. 281).

Także i z tego powodu wprowadzenie pozabudżetowej powszechnej składki audiowizualnej może okazać się rozwiązaniem transparentnym, „uspołeczniającym media publiczne”, najbardziej racjonalnym i efektywnym (patrz Finlandia). Osoby posiadające zdolność ekonomiczną to płatnicy PIT, CIT; w Polsce jest ok. 26 mln

podmiotów, dzięki czemu jest to system najbardziej dogodny, powszechny i dostępny ekonomicznie, zatem tani dla obywateli (KRRiT, 2015).

Z przeprowadzonych sondaży opinii i wypowiedzi polityków (oni decydują), rysuje się tendencja w kierunku rozwiązań do utrzymywania mediów publicznych z budżetu państwa (Straszewski, 2017, s. 32), tym samym odejście od poszukiwań nowych rozwiązań w obrębie opłaty na media publiczne pobieranej od obywateli. Stąd też nowe badania powinny koncentrować się na opracowaniu systemu, który zapewni właściwe wydawanie środków społecznych pochodzących z budżetu i przeznaczonych na media publiczne. Dyskusja wokół mediów publicznych, mająca na celu ich transformację, trwa od uchwalenia obecnej ustawy; w tym czasie pojawiały się różne koncepcje funkcjonalne. Być może warto wrócić do idei Funduszu Misji Publicznej, promowanej swego czasu przez byłego przewodniczącego KRRiT Bolesława Sulika, a przypomnianego przez Obywatelski Pakt na rzecz Mediów Publicznych w 2016 roku. Innym rozwiązaniem, o bardziej strukturalnym charakterze, są badania dotyczące możliwości budowy systemów zarządzania jakością i systemów wdrażania jakości programów (treści audiowizualnych) w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji. Dzięki digitalizacji następuje dywersyfikacja polegająca na innym zarządzaniu treścią. Platformy streamingowe, repozytoria, biblioteki cyfrowe stają się ważnym elementem oferty medialnej. Takim celem, zdaniem autora, należy podporządkować badania prowadzone w najbliższym czasie.

Literatura

- Biuro EBU. (2011). *Radiofonia i telewizja publiczna: Międzynarodowe porównanie modeli finansowania i realizacji*, EBU - Europejska Unia Nadawców, Nordcity.
- Business Insider. (2017). *Większość Polaków nie chce płacić abonamentu. Mają inny pomysł na finansowanie TVP*. <https://businessinsider.com.pl/biznes/media/jak-powinna-byc-finansowana-tvp-i-polskie-radio/pj6nkde>
- Dobek-Ostrowska, B. (2011). *Polski system medialny na rozdrożu. Media w polityce, polityka w mediach*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Donders, K. (2021). *Public Service Media in Europe: The Law, Theory and Practice*. Vrije Universiteit. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Hallin, D. C., Mancini, P. (2007). *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jakubowicz, K. (2007). *Media publiczne. Początek końca czy nowy początek*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Jakubowicz, K. (2013). *Media a demokracja w XXI wieku. Poszukiwanie nowych modeli*. Poltext.
- Kołodziej, A. (2020). *BBC powinna zazdrościć TVP. Politycy chcą zlikwidować abonament i idą na wojnę z legendą*. Bizblog. <https://spidersweb.pl/bizblog/abonament-bbc-tvp/>
- Kowalski, T. (2013). *Zarządzanie w mediach*. Wolters Kluwer.
- KRRiT. (2015). *Nowy model funkcjonowania mediów publicznych w Polsce*. <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2177,projekt-skladki-audiowizualnej-przygotowany-przez-krrit.html>
- KRRiT. (2016). *Stenogram z Seminarium Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego (23 maja 2016)*, <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2314,naukowcy-o-projektach-ustaw-medialnych-prawa-i-sprawiedliwosci.html>
- KRRiT. (2018). *Szwajcarzy popierają abonament rtv*. <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2626,szwajcarzy-popieraja-abonament-rtv.htm>

- KRRiT. (2020). *Sprawozdanie KRRiT z działalności w 2020 roku*. <https://www.gov.pl/web/krrit/sprawozdanie-z-dzialalnosci-krrit-za-2020-rok>
- Londynek.net. (2020). *Od kwietnia wzrosnie wysokość opłaty TV Licence*. https://londynek.net/wiadomosci/article?jdnews_id=64998
- Merisalo Matti. (2015). Johtava lakimies Oikeusyksikkö Verohallinto (starszy prawnik administracji podatkowej), prezentacja „Yeisradiovero” (3.12.2015), archiwum KRRiT.
- Nierenberg, B. (2011). *Zarządzanie publicznym przedsiębiorstwem medialnym*. Attyka.
- Niewęglowski, A. (red.) (2020). *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Obywatelski Pakt na rzecz Mediów Publicznych. (2016). *Obywatelski Pakt na rzecz Mediów Publicznych*. <http://www.mediapubliczne.org.pl/>
- Onet. (2013). *Polskie media publiczne jako jedyne w Europie utrzymują się głównie z reklam*. OnetWiadomości.pl. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/polskie-media-publiczne-jako-jedyne-w-europie-utrzymuja-sie-gloownie-z-reklam/x2vx0>
- Pallus, P. (2020). *TVP ubogim krewnym telewizji z Europy Zachodniej. Ich przychody są nawet kilkanaście razy wyższe*. Business Insider. <https://businessinsider.com.pl/biznes/media/przychody-tvp-i-telewizji-z-innych-krajow-porownanie/5m6nplm>
- Polsat News. (2016a). *Czabański: uszczelnienie poboru abonamentu RTV prawdopodobnie od nowego roku*. <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2016-10-10/czabanski-uszczelnienie-poboru-abonamentu-rtv-prawdopodobnie-od-nowego-roku/?ref=powiazane>
- Polsat News. (2016b). *Przyjdą sprawdzić, czy mamy odbiorniki RTV – naruszą mir domowy. RPO o noweli ustawy abonamentowej*. <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2016-11-20/przyjda-sprawdzic-czy-mamy-odbiorniki-rtv-narusza-mir-domowy-rpo-o-noweli-ustawy-abonamentowej/>
- Polsko-Niemieckie Dni Mediów. (2013). *Telewizja publiczna w Niemczech*. Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej. <http://www.dnimedia.org/artukul-telewizja-publiczna-w-niemczech,238.html>
- Rogowski, S. (2018). Universal Audiovisual Contribution – possibility or necessity?. W: B. Nierenberg & J. Gołuchowski (Eds.), *Mediaeconomics-economic Issues in the Media* (37-45). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rutkowska E. (2019). Abonament wciąż istotnym źródłem finansowania mediów w Europie. *Dziennik Gazeta Prawna*, 4 listopada. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/media/artykuly/1437964,abonament-media-publiczne-radio-telewizja-ue-finansowanie.html>
- Sowa, B. (2017). PIT, CIT, KRUS plus abonament. *Dziennik Gazeta Prawna*, 37, 27.02.2017.
- Straszewski, J. (2017). Proponowana ustawa abonamentowa jest po prostu zła. *TV Lider*, 4-5(86), 30-33.
- Ustawa z dnia 21 maja 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz.U. 2005 nr 85 poz. 728).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 1993 nr 7 poz. 34).
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U. 2020 poz. 383).

Wkład autorów: 100%

Konflikt interesów: Brak konfliktów interesów.

Źródła finansowania: Brak finansowania zewnętrznego.

PUBLIC MEDIA FINANCING IN POLAND AND SELECTED EUROPEAN COUNTRIES – SELECTED PROBLEMS

Abstract: The aim of the article is to present the shortcomings of the system of financing public media in Poland and possible changes within it. For years, the lack of clear political decisions, and consequently, of legal solutions, has hindered the transparent management of public media. The Broadcasting Act sanctions the special position of public media and does not guarantee stable financing. The article presents the systems of financing public media in selected EU countries and possible solutions in Poland. Thus, it shows the path towards an effective system of financing, management and improvement in quality in public media, which for many media experts is an indispensable condition for the functioning of democracy and civil society.

Keywords: licence fee, subscriptions, public media, effective public service media financing system

Articles published in the journal are made available under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International Public License. Certain rights reserved for the Czestochowa University of Technology.

