

**STANISŁAW JĘDRZEJEWSKI**

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO, WARSZAWA

# Media publiczne — dokąd zmierzają?

## Wprowadzenie

Powstający w wyniku deregulacji i liberalizacji lat osiemdziesiątych dualny system mediów sprawił, że nadawcy publiczni musieli dostosować się do reguł rynkowych, a to znaczyło często komercjalizację ich oferty i sposobu działania. Oznaczało również, że jeżeli nawet stosowano odmienne mechanizmy adaptacyjne, upodobnienie się obydwu typów mediów: publicznego i komercyjnego stawało się faktem.

Wejście na rynek w latach dziewięćdziesiątych telewizji cyfrowej (satelitarnej i ostatnio naziemnej) oraz gwałtowne zwiększenie się liczby radiowych i telewizyjnych kanałów programowych spowodowało przekroczenie masy krytycznej, czego skutkiem jest wyraźne osłabienie atrakcyjności programowej nadawców publicznych, zmniejszenie się ich audytoriów, a co najważniejsze — pozwolna utrata ich tożsamości. Pojawiają się nawet opinie, że nadawcy publiczni w Europie tak długo będą obecni w przestrzeni komunikacyjnej, jak długo dualny system

radiowo-telewizyjny na szczeblu państw narodowych i w wymiarze europejskim będzie otrzymywał wsparcie systemu politycznego i cieszył się uznaniem odbiorców. Tymczasem słabnie zarówno wsparcie polityczne nadawców publicznych, jak i popularność ich oferty programowej.

Obecnie więc, gdy istnieje tak ogromna i zróżnicowana oferta programowa mediów elektronicznych i niejednokrotnie trudno jest odróżnić program nadawców komercyjnych od publicznych, stawia się na nowo pytania o prawomocność istnienia tych ostatnich, o tożsamość ich oferty programowej, o kierunki rozwoju, sposób finansowania, sposoby wyłaniania kierownictw, ich publiczną reprezentatywność. Dzieje się tak dlatego, że media publiczne nie potrafiły stworzyć nowego paradygmatu swojego działania, a stary, związany z duchem paternalizmu, który stworzył jeszcze założyciel BBC lord John Reith, odchodzi w przeszłość.

Takie też pytania stawia się również w Polsce, a ostatnio debata na ten temat narasta za sprawą nowych regulacji o mediach, tym razem — narodowych.

## **1. Zmiany technologiczne mediów, zmiany kulturowe a ewolucja audytorium**

Dzisiejszy pejzaż komunikowania wyznacza już zupełnie nowe środowisko technologiczne niż jeszcze kilka lat temu. Dzięki nowym technologiom, i w gospodarce, i kulturze odchodzi się od reguły „push” (pchnij), gdy przedsiębiorstwa funkcjonowały na podstawie analizy popytu, na rzecz ekonomii i kultury typu „pull” (przyciągnij), które rozwijają się elastycznie, wychodząc naprzeciw potrzebom użytkowników. Zamiast na standardowych dobrach produkowanych na rynki masowe, przemysł kultury, po-



dobnie jak gospodarka, opiera się na produkcji szerokiej gamy produktów niszowych, dopasowanych do zmieniających i wyspecjalizowanych potrzeb wąskich grup odbiorców, wykorzystując, inicjatywę, aktywność twórczy wkład konsumentów — użytkowników przeobrażających się w Tofflerowskich prosumentów lub pro-amatorów — „zdolnych do innowacji, oddanych sprawie i połączonych w struktury sieciowe, którzy pracując, osiągają standardy profesjonalne”<sup>1</sup>. Można więc powiedzieć, za Alkiem Tarkowskim i Justyną Hofmokl, że przyciąganiu dóbr kultury towarzyszy często „wypychanie” treści własnych lub stworzonych przez ludzi „znanych uprzednio jako publiczność” (David Sifra)<sup>2</sup>.

Jako wynik ekspansji mediów cyfrowych i upowszechnienia nowych form komunikacji pojawił się bowiem nowy typ odbiorcy — już użytkownika. W odniesieniu do mediów publicznych mówi się o jeszcze innych rolach odbiorców — współpracownika-innowatora, konsultanta, beta-testera, koproducenta.

Wszystkie te role wskazują na coraz bliższe więzi między nadawcami-producentami a audytorium jako wspólnotą twórców i obywateli. Partycypacyjne aspekty audytoriów traktowane są ostatnio jako zasady, które legitymizują etos nadawców publicznych<sup>3</sup>.

Pytanie jednak, czy te typy odbiorców będą kiedyś rzeczywiście dominowały, tymczasem mamy bowiem do

---

<sup>1</sup> C. Leadbetter, P. Miller, *The Pro-Am Revolution*, London 2005, s. 9.

<sup>2</sup> J. Hofmokl, A. Tarkowski, *Obieg kultury — dystrybucja dóbr cyfrowych*, [w:] E. Bendyk *et al.*, *Kultura 2.0. Wyzwania cyfrowej przyszłości*, Warszawa 2007.

<sup>3</sup> L. Jackson, *Participating Publics: Implications for Production Practices*, [w:] *Public Media Management for Twenty-First Century*, red. M. Głowacki, L. Jackson, New York-London 2016.

czynienia z różnymi barierami dostępu i do nowych technologii, i do nowych treści.

Niezbędne są tutaj dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, masowa publiczność nie jest jednak tak pasywna, jak to się zakłada w ramach teorii „społeczeństwa masowego”, natomiast w kontekście nowych mediów wszelkie stwierdzenia o zaangażowaniu, interaktywności i ich konsekwencjach trzeba rozważać w ramach ewentualnej, gruntownej zmiany „rzeczywistych” doświadczeń użytkowników. Niemniej coraz częściej tzw. zwykli ludzie, odbiorcy, przeistaczają się z „jedynie-odbiorców” w dostawców treści, wydawców, nadawców, jako np. blogerzy, uczestnicy forów, grup dyskusyjnych, członkowie społeczności internetowych, a nawet nadawcy i wydawcy radiowi i telewizyjni. Należy jednak zwrócić tutaj uwagę, że nie docenia się znaczenia struktur mediów tzw. głównego nurtu, wagi doświadczenia zawodowego ich personelu, jego umiejętności zawodowych, a równocześnie lekceważy media alternatywne i media typu community, tym samym wzmacniając nader optymistyczne przekonania o możliwościach i realiach, w jakich przebiega proces uczestnictwa w mediach. Przyznać jednak należy, że wiele sieci społecznych staje się przedmiotem wyboru, a wiele słabych, zmiennych w istocie relacji społecznych motywowanych jest przez wspólne interesy lub styl życia, a zbudowanych bardziej heterarchicznie niż hierarchicznie. Stanowią one wyraźne wyzwania konwencjonalnym reprezentacjom audytoriów pojmowanych jako masa, społeczność i podstawowa grupa społeczna

Wraz ze zmianami technologicznymi następują również zmiany w korzystaniu z mediów. Formy odbioru mediów elektronicznych stają się coraz bardziej spersonalizowane, przede wszystkim dzięki zwiększonej interaktywności oferowanej przez dostawców treści. Stąd ros-



nąca popularność płatnych usług typu pay-per-view czy video-on demand. Audytorium mediów staje się coraz bardziej rozproszone, odbiór sfragmentaryzowany i synchroniczny — możliwy do przesunięcia w czasie, zaś korzystanie z mediów — wbrew tezm heroldów rewolucji technologicznej — społecznie zróżnicowane. To ostatnie wydaje się dzisiaj najważniejsze. W otwartym społeczeństwie demokratycznym dostęp do mediów, a co za tym idzie — do informacji czy zaspokojenie potrzeby orientacji w otaczającym świecie wydaje się jednym z najbardziej podstawowych praw człowieka jako obywatela.

Jest to prawo warunkiem niezbywalnym uczestnictwa w publicznej debacie, gwarantuje autentycznie wolne wybory i funkcjonowanie opinii publicznej. Praktyczne działanie społeczeństwa obywatelskiego wręcz zakłada dobrą orientację jego członków w rzeczywistości politycznej, gospodarczej i kulturalnej. W tej sytuacji tworzenie przestrzeni dla społecznej debaty nad kluczowymi kwestiami społecznymi i politycznymi musi uwzględniać także głosy słabo — z różnych powodów — słyszalne, a nie tylko interesujące, lecz istotne z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Nie do przecenienia w tym zadaniu jest rola mediów, zwłaszcza publicznych<sup>4</sup>. To one powinny tworzyć podstawy tzw. pluralizmu zewnętrznego i wewnętrznego, dopuszczając zróżnicowanie postaw i opinii, wręcz eksponować różnice, przełamywać bierność „milczącej większości”, wywołując je niejako do publicznych wypowiedzi. Zobowiązanie mediów, zwłaszcza publicznych, zawiera współodpowiedzialność za formy i wymiary nierówności

---

<sup>4</sup> G.F. Lowe, *The role of public service media for widening individual participation in European democracy*, 2007, raport dla Rady Europy przygotowany przez Grupę Specjalistów ds Mediów Publicznych w Społeczeństwie Informacyjnym (MC-S-PSM).

w szeroko pojętej sferze komunikacji społecznej i przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu w tej dziedzinie.

## **2. Charakterystyka i sytuacja nadawców publicznych**

Media publiczne, tak jak rozumiane są one w dokumentach unijnych, to depozytariusze dobra wspólnego, jakim są programy ogólnokrajowe, regionalne i lokalne dostępne na terenie całego terytorium państwa narodowego, zapewniające ofertę pluralistyczną, różnorodną ze względu na formę oraz treść i o najwyższej jakości, stwarzające warunki rozwoju wszelkich mniejszości, niezależne od rządu, finansowane ze środków publicznych, zapewniające odpowiedzialność wobec społeczeństwa, przedstawiające interes publiczny ponad cele finansowe. Ostatnio do tego katalogu dodaje się inne właściwości, np. w związku z potrzebą odnowienia w końcu 2016 r. Karty Królewskiej BBC w dokumencie strategicznym przygotowanym w maju 2016 r. przez Ministerstwo Kultury, Mediów i Sportu „A BBC for the future: a broadcaster of distinction” uznano, że tym, co ma odróżniać media publiczne od innych jest wyróżniająca się charakter zawartości ich oferty programowej<sup>5</sup>.

Do określenia zadań nadawcy publicznego istotny był protokół amsterdamski do Traktatu europejskiego<sup>6</sup> i komunikaty Komisji Europejskiej z 2001 r. i 2009 r.<sup>7</sup> o sto-

---

<sup>5</sup> A BBC for the future: a broadcaster of distinction, Ministry of Culture, Media and Sport, London 2016.

<sup>6</sup> Protokół amsterdamski nr 32 do Traktatu europejskiego w sprawie systemów publicznego nadawania w państwach członkowskich, Bruksela 1997.

<sup>7</sup> Komunikat KE w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej (KOM 320/03), Bruksela 2001; komuni-



sowaniu przepisów w sprawie pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej. Przesądziły one, że:

— zdefiniowanie zadań nadawcy publicznego należy do państwa członkowskiego;

— zadania służby publicznej mediów mogą być zarówno ilościowe, jak i jakościowe;

— określenie misji publicznej może obejmować usługi, które nie są programami w tradycyjnym sensie, np. usługi internetowe, w tym nielinearne, o ile służą realizacji potrzeb społecznych i kulturalnych;

— jasne określenie misji nie oznacza rozłącznego traktowania zadań nadawców publicznych i prywatnych i np. podziału gatunków, które nadawca publiczny może i nie powinien nadawać. Może więc tworzyć też te, które dają mu szeroką widownię i audytorium.

Być może te ujmowane w regulacjach wielu krajach elementy zobowiązań wobec społeczeństwa stanowią właśnie wspólną teorię mediów publicznych lub wyrastają z przekonania, że tym właśnie instytucja publiczna w mediach różni się od innych, a osiągnięcie celów możliwe jest dzięki publicznej własności. Ale słabości tej teorii związane są, jak wskazuje Denis McQuail<sup>8</sup>, z dwojakim źródłem napięć i czterema paradoksami<sup>9</sup>.

Po pierwsze — między niezależnością a koniecznością odpowiedzialności za otrzymywane zasilanie finansowe ze środków publicznych i osiągnięcie lub nie osiągnięcie celów.

---

kat KE w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (KOM 257/01), Bruksela 2009.

<sup>8</sup> D. McQuail, *Teorie masowego komunikowania*, przeł. M. Bucholc, A. Szulżycka, Warszawa 2007.

<sup>9</sup> G.F. Lowe, *Beyond Altruism. Why Public Participation in Public Service Media Matters*, [w:] *The Public in Public Service Media*, red. *idem*, Gothenburg 2010.

Po drugie — między osiągnięciem celów wyznaczanych przez społeczeństwo w interesie publicznym a zaspokojeniem potrzeb odbiorców (nie ma przecież sensu działać bez celu związanego z interesem publicznym, ale bez odpowiedniego audytorium cel służby publicznej nie może być osiągnięty).

Po trzecie — silna konkurencja na rynku mediów i wzrost oczekiwań wobec rynku, który dostarcza usługi publiczne, łącznie osłabiają pozycję nadawców publicznych.

Coraz częściej mówi się o mediach publicznych jako public service media zamiast public service broadcasting<sup>10</sup>. W pierwszym rzędzie wynika to z rozwoju technologicznego — broadcasting w tradycyjnym rozumieniu odchodzi w przeszłość. Na tym tle widoczne są cztery paradoksy, które przedstawił w raporcie dla Rady Europy Gregory Ferrell Lowe<sup>11</sup>:

#### 1. Paradoks amalgamatu

Media publiczne są podobnie zorganizowane i działają podobnie jak normalne organizacje biznesowe, lecz w rzeczywistości dążą do osiągnięcia celów charakterystycznych dla organizacji non-profit i nie mają możliwości weryfikować sukcesów rynkowych, np. na giełdzie. Chodzi więc o zachowanie równowagi między sukcesem biznesowym (rynkowym) i realizacją społecznych zobowiązań legitymizujących istnienie tych nadawców.

#### 2. Paradoks kompetencji

Kiedy nadawcy publiczni osiągają sukces w postaci wysokich wskaźników oglądalności czy słuchalności, to uznaje się to za psucie rynku, z kolei gdy media publicz-

---

<sup>10</sup> Zob. zalecenie CM/Rec Komitetu Ministrów Rady Europy z 15 lutego 2012 r. w sprawie ładu mediów publicznych.

<sup>11</sup> G.F. Lowe, *The role of public service...*





ne nie osiągają takich sukcesów, uważa się, że trwonią publiczne środki. W pierwszym przypadku zarzuca się im nadmierne finansowanie i dezorganizację rynku, w drugim — że są niepotrzebne.

### 3. Paradoks synergii

Chodzi o centralizację w celu osiągnięcia sprawności organizacyjnej i decentralizację w celu osiągnięcia skuteczności organizacji nadawców publicznych. Wobec nadawców publicznych wyrażane są oczekiwania jak największej sprawności organizacyjnej bez utraty skuteczności działania. Presja na osiągnięcie tych dwóch celów odbywa się dwojako:

— przez dążenie do ograniczania finansowania na poziomie przychodów (zwłaszcza redukcja czasu reklamowego) i kosztów;

— przez likwidację abonamentu, co ma przynieść „zagłodzenie” nadawców publicznych, czyniąc media publiczne niepotrzebnymi.

### 4. Paradoks usługi publicznej

Zachowanie równowagi w świadczeniu usług powszechnych „dla wszystkich” i usług spersonalizowanych przeznaczonych „dla jednostki”, co prowadzi równocześnie do społecznej spójności i fragmentacji. Problem polega na podkreślanu wagi społecznej spójności przez, paradoksalnie, rozwijanie usług stymulujących społeczną fragmentację.

Zasadnicze dzisiaj pytanie w odniesieniu do nadawców publicznych w Polsce polega na tym, jaka powinna być relacja między skalą i kosztami działania nadawców publicznych a możliwościami finansowania ze środków publicznych. Wydaje się, że bez odpowiedzi na to pytanie nie będzie możliwe przełamanie ani kryzysu finansowania, ani żadnego innego.

Ale dzisiaj pytań jest więcej. Najważniejsze dotyczyłoby tego, jak zachować niezależność od polityki i jednocześnie rynku. Następnie, jak reagować na zmieniające się zachowania odbiorców — użytkowników mediów, jak zdefiniować swoje portfolio w usługach nowych mediów, wreszcie — jak rozliczać się z wypełniania swoich zobowiązań wobec odbiorców, a nie instytucji regulacyjnych.

Proste oszczędności, np. przez zwolnienia grupowe, wyczerpały się. Obecnie potrzebne są radykalne zmiany zapewniające jeżeli nie przyszłość nadawców publicznych w znaczeniu instytucjonalnym, to w ogóle świadczenie medialnych usług publicznych.

Obowiązująca Ustawa o radiofonii i telewizji z 1992 r. nie zawiera unormowań w kwestiach współpracy lub zależności między spółkami radiowymi i TVP SA oraz między spółkami radiowymi. Już tylko to wskazuje, że założony przez ustawę system mediów publicznych należy ocenić jako bardzo kosztowny, niewykorzystujący możliwości, jakie tworzy zjawisko konsolidacji, efekt synergii i ekonomika skali<sup>12</sup>.

W przypadku radiofonii publicznej w Polsce warte do rozważenia są zmiany, które polegałyby na: konsolidacji działalności programowej Polskiego Radia SA i jego rozgłośni regionalnych bez utraty tych wartości, które wnosi PRSA jako nadawca ogólnopolski, oraz regionalizmu jako swojego rodzaju kapitału społecznego rozgłośni regionalnych; redukcji zatrudnienia dzięki konsolidacji niektórych służb; podejmowaniu produkcji wspólnych pasm programowych; ujednoczeniu polityki handlowej; ujednoczeniu polityki zakupów środków technicznych; podejmowaniu wspólnych działań promocyjnych i marketingowych.

---

<sup>12</sup> Ustawa o radiofonii i telewizji z 22 grudnia 1992 (Dz.U. z 2011 r. 43.226).



Przede wszystkim należałoby jednak rozważyć konsolidację nadawców publicznych, zaczynając „od dołu”, co oznacza, że Rozgłośnie Regionalne Polskiego Radia, tworzące obecnie odrębne spółki Skarbu Państwa, byłyby w procesie konsolidacji programowej, organizacyjnej i finansowej regionalnych mediów publicznych połączone z dotychczasowymi oddziałami terenowymi TVP. Ich programy będą, bardziej niż obecnie, nacechowane tematyką lokalną i regionalną. Jednocześnie należałoby przemyśleć możliwe pola współpracy między TVP SA i PR SA, np. w promocji nadawców publicznych, wspólnych przedsięwzięć programowych, a nawet technologicznych. Te ostatnie ułatwione byłyby przez nowe technologie czyniące publiczne organizacje radiowe i telewizyjne nadawcami multimedialnymi.

A już z całą pewnością należy na nowo przemyśleć funkcjonowanie serwisu informacyjnego nadawców publicznych. Tutaj szczególnie potrzebna jest konsolidacja, by wykorzystać synergię zasobów finansowych i kadrowych, wspólne stosowanie nowych technologii itd.

W ostateczności jednak wydaje się nieuchronna, i to w nieodległym czasie, konsolidacja Telewizji Polskiej i Polskiego Radia. W takiej konsolidacyjnej strukturze łatwiej będzie o synergiczne wykorzystanie zasobów w produkcji programów, a także umieszczanie treści programowych w różnych kanałach lub usługach i poprzez zwielokrotnione platformy dystrybucyjne (radio, telewizja, internet).

Nowe usytuowanie dotychczasowych rozgłośni regionalnych i oddziałów terenowych TVP nie może jednak oznaczać dysfunkcyjności i dezintegracji całego systemu nadawców publicznych. Należy zatem szukać takich rozwiązań organizacyjnych, np. w formie konsorcjum, by możliwe było osiągnięcie konsolidacji i efektu synerгии w wymiarze całego kraju. To oznacza koniecz-

ność współpracy między strukturami ogólnokrajowymi i regionalnymi oraz międzyregionalnymi. Tutaj szczególnie inspirujące wydają się być wzory austriackie — radio (ORF Regional), francuskie — telewizja (France Régions 3) i niemieckie (ARD), chociaż te ostatnie wyrosły na gruncie systemu federalistycznego państwa.

### 3. Rola państwa w zarządzaniu mediami publicznymi

W Polsce państwo, mając także wpływ na wyłanianie kierownictw nadawców publicznych, poddało się partiom politycznym i godzi się, by zamiast kryteriów merytorycznych, kwalifikacji, kompetencji i umiejętności stosować przy wyborze kierownictw nadawców publicznych parytety polityczne. W ten sposób media publiczne zostały skolonizowane przez partie polityczne. Państwo, poprzez organ regulacyjny, pozornie tylko rozlicza nadawców publicznych z wypełniania przez nich zadań publicznych, podczas gdy potrzebny dzisiaj jest corocznie dokonywany audyt społeczny ich działania na rzecz widzów i słuchaczy. W ten sposób kontrola nad mediami publicznymi powinna mieć charakter społeczny, a nie polityczny, i powinna być przesunięta z partii politycznych ku organizacjom pozarządowym, stowarzyszeniom dobrowolnym, organizacjom twórców, środowiska dziennikarskiego, artystycznego i naukowego oraz samorządom (zob. *Reforma kulturowa*<sup>13</sup>).

Ponieważ państwo było czynnikiem sprawczym powstania mediów publicznych, siłą rzeczy polityka odgrywała w ich rozwoju rolę kluczową. Niemniej wrażliwość na ingerencję państwa w media publiczne cechuje

<sup>13</sup> J. Żakowski et al., *Reforma kulturowa*, Warszawa 2015.



dzisiaj wszystkie kraje demokratyczne. Problem ten dość nieoczekiwanie pojawił się przy okazji debaty nad odnowieniem Karty Królewskiej BBC. Niektórzy jej uczestnicy ostrzegają, że zapowiadane zmiany w zarządzaniu korporacją, polegające na zastąpieniu dotychczasowych organów kierowniczych (BBC Trust, Dyrekcja Generalna) tzw. unitarnym zespołem zarządzającym, składającym się w połowie z osób nominowanych przez rząd, może uzależnić BBC od rządu, tak jak to się stało ostatnio na Węgrzech, w Polsce czy Chorwacji.

Państwo powinno gwarantować realizację celów programowych nadawców publicznych, stwarzając odpowiednie finansowe warunki działania. W Polsce państwo nie stwarza jednak dzisiaj wystarczających warunków finansowych działania usług publicznych w mediach, a nadawcy publiczni działają w warunkach zmniejszającego się wsparcia społecznego i politycznego oraz bezsilności KRRiT. Tymczasem właśnie dzisiaj potrzebna jest obrona idei mediów publicznych (co nie oznacza obrony istniejących medialnych organizacji publicznych, TVP SA i PR SA) i osiągnięcie konsensusu społecznego (czyt. politycznego) wobec definicji zadań nadawców publicznych i ich roli w systemie mediów, a także niezbędnego finansowania, tak by utrzymać znaczący ich udział w audytorium i niezagrażający ich marginalizacji. Co więcej, potrzebne jest ponowne przemyślenie tego, co znaczą usługi publiczne w dziedzinie mediów. Wcale bowiem nie jest pewne, że będą świadczyli je nadawcy kojarzeni dotychczas z ideą usług publicznych, ponieważ z jednej strony praktyka ich działania nie różni się od postępowania innych firm medialnych, a program charakterystyczny dotychczas dla nadawców publicznych proponują również te uznane za komercyjne. Co więcej, „przerzucone” do sektora komercyjnego niektóre programowe zadania publiczne mogły-

by podnieść poziom i standard przekazów tego sektora mediów.

Media publiczne powinny być nie tylko niezależne od rządu, lecz także odporne na presję rynku. Istnienie i skuteczne działanie mediów publicznych wymaga więc zachowania równowagi między polityką i rynkiem.

Dlatego od pewnego czasu mówi się o „upublicznieniu mediów publicznych”, co brzmi trochę jak tautologia, ale z grubsza wiadomo, co oznacza: po pierwsze odpolitycznienie, po drugie zaś — nawiązanie lepszego kontaktu z odbiorcami, zwłaszcza młodymi, i uwypuklenie roli nadawcy publicznego w procesie demokracji partycypacyjnej. Nie ulega wątpliwości, że to media publiczne powinny stanowić fundament społeczeństwa demokratycznego.

#### **4. Finansowanie mediów publicznych**

Przez wiele lat, w zasadzie od powstania BBC, jednym z wyznaczników szczególnego miejsca mediów publicznych w krajobrazie mediów był abonament jako powszechna opłata wnoszona w formule daniny przez obywateli na rzecz radiowych i telewizyjnych organizacji publicznych. Mechanizm abonamentu był dotychczas podstawową gwarancją, że nadawcy publiczni będą wolni od nacisków politycznych i uzależnień od rynku oraz prasy ekonomicznych.

Wyraźnie, nie tylko w Polsce, chwieje się założenie o otwartym dostępie do programu jako „dobra wspólnego”, bez względu na poziom zamożności odbiorcy. Systemy kablowe i satelitarne telewizji i radia wprowadziły możliwość emisji kanałów płatnych. Powstał w ten sposób model biznesowy kanałów tematycznych adresowanych do wyodrębnionej kategorii widzów i słuchaczy. Pojawiły się systemy pay-per-view. Odbiór przekazów medialnych indywidualizuje się i personalizuje, co wytwarza zupełnie



nowe zjawiska w przepływach finansowych wzdłuż łańcucha tworzenia wartości w mediach. Większą część pieniędzy przejmują od nadawców zestawiających program operatorzy „bram cyfrowych” (agregatorzy i dostawcy dostępu). To oni kupują materiały programowe od posiadaczy praw i producentów programów, płacąc sieciom rozsyłu za wykorzystanie ich infrastruktury dystrybucyjnej. Może to w niedalekiej przyszłości zaowocować modelem „rozproszonej służby publicznej”, tzn. sytuacją, w której zadania nadawców publicznych zostają oddzielone od instytucji je realizujących, a tworzenie i emisja treści misyjnych zlecane są innym nadawcom, w tym komercyjnym, społecznym itd.

Cyfryzacja mediów, zmieniająca model ich konsumpcji, rozwój nowych mediów i platform dystrybucyjnych oraz obecność na nich zarówno nadawców publicznych, jak i komercyjnych, a także ich upodobnianie programowe — wszystko to wywołało w Europie dyskusję nie tylko o racji istnienia mediów publicznych, ale przede wszystkim o zasadach i sposobach ich finansowania.

Kryzys finansowy, powodujący spadek przychodów reklamowych większości mediów, podgrzał temperaturę tych dyskusji. Rządy większości państw europejskich należących do Unii Europejskiej uprawiają dzisiaj wobec nadawców publicznych politykę, którą należałoby określić jako „get and take”, czyli z jednej strony formułują własną, z drugiej zaś muszą się liczyć w regułami ustalonymi w ramach wspólnoty, np. z nieuprawnioną pomocą państwa, która podważa konkurencję między sektorem publicznym i prywatnym.

Prywatni konkurenci mediów publicznych, traktując wprowadzenie nowych usług mediów publicznych jako przejaw niszczenia rynku, znacznie zwiększyli liczbę skarg przesyłanych do KE. Komisja uznała, że w tej sytuacji jest

zobowiązana do aktualizacji regulacji dotyczących usług publicznych i zmian zasad pomocy państwa dla organizacji medialnych.

W 2009 r. wydany został komunikat KE określający zasady pomocy państwa w finansowaniu nadawców publicznych<sup>14</sup>. Komunikat opiera się na podstawowych zasadach finansowania radiofonii i telewizji publicznej zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego o audiowizualnych usługach medialnych oraz w protokole amsterdamskim do Traktatu europejskiego<sup>15</sup>.

Wydanie Komunikatu miało na celu zapewnienie wysokiej jakości usług radiofonii i telewizji publicznej na różnych platformach i zachowania konkurencyjności mediów w nowym środowisku technologicznym.

Konsekwencją uznania protokołu amsterdamskiego, legitymującego w istocie system dualny mediów, są trzy podstawowe zasady finansowania mediów publicznych:

1. Transparentność finansowania;
2. Proporcjonalność między finansowaniem a wielkością i jakością oferty programowej;
3. Oddzielenie rachunkowości „komercyjnej” od „misyjnej”.

Systemy finansowania nadawców publicznych w Europie można, z grubsza, podzielić na dwie grupy:

1. Model finansowanie z jednego źródła — obejmujący systemy, w których media publiczne są finansowane w dowolnej formie wyłącznie ze środków publicznych;
2. Model wieloźródłowego finansowania — obejmuje różne środki publiczne oraz przychody z usług

---

<sup>14</sup> Komunikat KE w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (KOM 257/01), Bruksela 2009.

<sup>15</sup> AVMSD (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz.U. L 95 z 15.4.2010.





komercyjnych lub takich źródeł, jak sprzedaż powierzchni reklamowych i programów, płatnych usług i wielu innych działań komercyjnych.

Wybór systemu finansowania mediów publicznych pozostawia się do decyzji każdemu państwu członkowskiemu, jednakże Komisja jest odpowiedzialna za sprawdzenie, czy finansowanie przez państwo nie ma wpływu na konkurencję na wspólnym rynku.

Największą grupę nadawców publicznych w Europie charakteryzuje podwójny model finansowania, ale prawie 70% z nich korzysta przede wszystkim z opłaty abonamentowej<sup>16</sup>.

Chociaż opłata abonamentowa jest najważniejszym źródłem dochodu większości publicznych mediów, istnieje tendencja uzależnienia nadawców od dotacji budżetowych. W ciągu ostatnich dwóch lat zaszły duże zmiany w sposobach finansowania publicznych nadawców w Hiszpanii (RTVE) i Francji (France Télévisions) — przez całkowite lub częściowe wycofanie reklamy pod warunkiem wszakże kompensowania strat wynikających z tego tytułu, m.in. ze środków budżetowych państwa.

Wartość środków publicznych kierowanych w różnych państwach na działalność systemu mediów publicznych w dużej mierze zależy od wielkości poszczególnych rynków medialnych oraz udziału środków publicznych w budżetach telewizyjnych nadawców publicznych<sup>17</sup>. Przewodzą tutaj państwa o największych rynkach medialnych, tj. Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy.

Najmniejsze nakłady na media publiczne ponoszą z kolei niewielkie kraje, takie jak Estonia, Islandia, Słowacja czy Słowenia. Jednocześnie maleje ciągle wielkość środków publicznych dla nadawców publicznych przy-

<sup>16</sup> Funding of public media 2015, Geneva 2016, MIS EBU.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

padających na głowę ludności. Tylko Norwegia, Austria, Irlandia i Wielka Brytania odnotowały tutaj przyrost. Co ciekawe, nakłady na funkcjonowanie nadawców publicznych nie mają związku z wielkością ich audytoriów.

W ciągu minionych sześciu lat ogólny bilans finansowania mediów publicznych w Europie pozostawał raczej stabilny, choć istniała tendencja do większego uzależnienia od opłat abonamentowych i środków publicznych, a w mniejszym stopniu — od wpływów z reklamy.

Tradycyjnie opłata abonamentowa była związana z posiadaniem odbiorników radiowych i telewizyjnych. Rozwój nowych technologii sprawił, że odbiór programów radiowych i telewizyjnych przesunął się do sieci i możliwy jest dzisiaj za pośrednictwem wielu nowych platform i urządzeń odbiorczych. W tej sytuacji wiele rządów europejskich decyduje się na zmiany sposobu finansowania organizacji publicznych RTV. Szczególnie pouczająca jest tutaj lekcja krajów nordyckich oraz Niemiec i Szwajcarii, gdzie abonament radiowo-telewizyjny (zbierany bardzo skutecznie!) zastąpiony został, lub niebawem zostanie zastąpiony, podatkiem (Islandia) lub opłatą audiowizualną (Niemcy, Finlandia, Szwecja, Dania). Sens nowej opłaty polega na jej uniezależnieniu od faktu posiadania odbiornika. W dłuższej perspektywie problem zaostry, wraz z rozpowszechnieniem się EPG (Elektroniczny Przewodnik Programowy), erozja pojęcia „kanału”, szczególnie w odniesieniu do telewizji.

Jednocześnie może stracić na znaczeniu finansowanie z reklam (przynajmniej w części), co dzisiaj jest udziałem większości nadawców publicznych, dzięki nowym technologiom w odbiorze programu umożliwiającym „omijanie” reklam. Finansowanie z reklam może się okazać też niepewne w związku ze stosowaniem przez międzynarodowe firmy medialne tzw. bram cyfrowych



w postaci EPG lub SMS — systemów zarządzania abonentami. Dzieje się tak dlatego, że firmy te dostrzegły właśnie w nowych usługach cyfrowych nowe źródła dochodów i dlatego są w awangardzie rozwijających odmienne modele biznesowe cyfrowej emisji radiowej i telewizyjnej. Nakłada się na to ostatnio, widoczne gołym okiem, zmniejszanie się budżetów na reklamy.

Wprowadzenie podobnych rozwiązań, jak w krajach skandynawskich i w Niemczech, przewidywano również w Polsce, gdzie abonament miał być zastąpiony składką audiowizualną w wysokości 11 zł od przyłącza energoelektrycznego (licznika), wnoszoną z opłatą za energię i mniejszą wprawdzie niż obecna opłata abonamentowa, ale za to powszechną i skutecznie egzekwowaną. Niestety, jej niedopracowany kształt, a także wymóg notyfikacji przez Komisję Europejską sprawiły, że prace nad tymi regulacjami zostały zawieszono. Obecnie kierownictwo i postowie partii rządzącej mówią o abonamencie o znacznie niższej kwocie aniżeli obecnie, egzekwowanym przez Urzędy Skarbowe. Zatem opłata abonamentowa byłaby częścią podatku od osób fizycznych PIT i osób prawnych CIT.

Dzisiaj wnosi opłaty abonamentowe jedynie ok. 750 tys. gospodarstw domowych na ogólną liczbę 13,5 mln<sup>18</sup>.

Wpływy abonamentowe stanowią 30% budżetu TVP i ok. 60% Polskiego Radia. Tymczasem koszty rocznej działalności, w przypadku TVP, wynoszą ok. 2 mld zł, Polskiego Radia — ok. 300 mln, zaś koszty radiowych spółek regionalnych — ok. 170 mln<sup>19</sup>. Wydajność nowego systemu finansowania mediów publicznych powinna być przy tym powiązana nie tylko z możliwościami eko-

---

<sup>18</sup> Zob. Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji za 2015 r., Warszawa, marzec 2016, KRRIIT.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

onomicznymi kraju (ogólna sytuacja ekonomiczna, zdolności płatnicze ludności, wartość rynku mediów itd.), lecz także z wybranym modelem mediów publicznych. W tej sytuacji finansowanie nadawców publicznych mogłoby polegać na utworzeniu Funduszu Misji Publicznej, zasilonego z kilku źródeł:

— niewielkiej (ok. 2–3 euro miesięcznie) opłaty audiowizualnej wnoszonej powszechnie przez gospodarstwa domowe i firmy niezależnie od typu urządzenia zapewniającego dostęp do sygnału radiowego i telewizyjnego;

— subwencji budżetowych niektórych resortów, m.in. Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Ochrony Środowiska, Ministerstwa Rolnictwa, Ministerstwa Cyfryzacji itd., z przeznaczeniem na realizację konkretnych przedsięwzięć antenowych lub pozaantenowych;

— przychodów z reklam i sponsoringu uruchamianych tylko przy okazji wielkich imprez (np. sportowych, artystycznych).

Warunkiem korzystania z Funduszu Misji Publicznej, nie tylko nadawców nominalnie publicznych, byłoby skuteczne uczestnictwo nadawców wszystkich typów w konkursach na realizację odpowiednich pozycji antenowych uznanych jako „misyjne”, a w przypadku nadawców publicznych — precyzyjne rozliczanie się nie tylko z ich przychodów i kosztów, lecz także z realizacji programów i audycji składających się na zobowiązania wobec widzów i słuchaczy. Pierwszy krok w tym kierunku, śladem rekomendacji unijnych, uczyniła Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, opracowując Kartę Powinności Mediów Publicznych<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Warszawa 2015, KRRiT.



## 5. Strategia rozwoju a przekształcenia publicznej organizacji medialnej

Współczesne media znajdują się pod silną presją procesu konwergencji technologicznej, który pogłębia się wraz z upowszechnianiem się cyfryzacji. Polega on na wzajemnym przenikaniu się technologii charakteryzujących sektor mediów elektronicznych, branżę telekomunikacyjną i informatyczną. Dynamika tego procesu skutkuje z jednej strony powstawaniem nowych usług medialnych oraz nowych platform dystrybucji, z drugiej zaś sprawia, że rynek mediów rozszerza się o nowe podmioty, które do tej pory były aktywne w innych sektorach (np. operatorzy telekomunikacji).

Publiczne organizacje mediów przechodzą trudny proces transformacji, w którym kontrola oraz centralne i hierarchiczne zarządzanie zastępowane są koordynacją i choreografią. Chodzi o koordynowanie zawartości (treści) z platformami, a zwłaszcza wszystkich funkcji w sieciach publicznych mediów.

Wejście mediów publicznych do świata nowych technologii oznacza nie tylko nową formułę oferty programowej, lecz także konieczność stworzenia nowej infrastruktury produkcyjnej i odmiennego od dotychczasowego toku produkcji. Niemal wszyscy nadawcy publiczni w Europie dokonują zmian organizacyjnych, aby dostosować strukturę do nowego środowiska i sposobów produkcji, a także do coraz bardziej konkurencyjnego rynku mediów. Dotyczy to w największej mierze wykorzystania multimediiów — towarzyszących programowi lub przybierających postać odrębnych usług internetowych, z drugiej strony zaś — otwierania w ramach organizacji rynku wewnętrznego. Przykłady publicznych nadawców w Wielkiej Brytanii czy Skandynawii są aż nadto wymowne, ale zapewne nie znają ich projektodawcy ustawy.

Obecnie najważniejszym zadaniem każdej stacji radiowej i telewizyjnej, w tym radiofonii i telewizji publicznej, wydaje się dopasowanie formatów treści przekazu do poszczególnych platform dystrybucyjnych. W procesie tym stare struktury organizacyjne stają się dla organizacji obciążeniem, wobec tego są zastępowane przez systemy bardziej elastyczne, charakteryzujące się mniejszymi jednostkami produkcyjnymi w ramach standaryzowanej sieci cyfrowej, która obejmuje też zewnętrznych, niezależnych dostawców zawartości i usług. Media działają dzisiaj w środowisku cyfrowym, w którym zasadniczą rolę odgrywa ahierarchiczna sieć, mobilność urządzeń odbiorczych, a także krzyżowy odbiór przekazów. Podstawowymi wartościami są, z jednej strony, formuła 3D — Digital, Diversity, Dialogue, z drugiej zaś — formuła 3E — Efficiency, Effectiveness, Excellence, a w centrum uwagi znajduje się użytkownik mediów, a nie sama instytucja — organizacja medialna.

Nadawcy stają się rzeczywiście beneficjentami zmian technologicznych dopiero wówczas, gdy organizacja opuszcza jednorodny system medialny, mediocentryczny, i wkracza w obszar organizacji multimedialnej skoncentrowanej na produkcji programu i zawartości wszystkich kanałów dystrybucji. Właściwe przeprowadzenie tej zmiany jest jedną z kluczowych decyzji kierownictwa organizacji publicznej. Czas przejścia na produkcję zorganizowaną wokół serwerów komputerowych, choć odmienny w różnych organizacjach, to kierunek strategiczny jest oczywisty.

Istota zmian struktury organizacji „wchodzącej” w nowe technologie tkwi w przekształceniu starej struktury w „sieciowe” systemy produkcji przy wykorzystaniu treści programowych magazynowanych w serwerach. To dopiero pozwala zespołom produkcyjnym na kompute-



rową obróbkę programów z możliwością bezpośrednio dostępu do materiałów archiwalnych. I właśnie zbiory programowe, jako „pamięć masowa”, będą odgrywały centralną rolę w produkcji opartej na serwerach. Nie tylko stają się magazynami „historycznych” programów, lecz również zawierają materiał surowy, dostępny do montażu wszystkim zespołom produkcyjnym przygotowującym materiały w różnych formatach dla wielu platform dystrybucyjnych. Archiwa nie są w takim systemie odrębnymi strukturami wykorzystywanymi w izolacji od bezpośredniego procesu produkcji. Przeciwnie — stając się podstawą zarządzania aktywami medialnymi i systemu zarządzania zawartością, muszą zostać zintegrowane z systemem produkcji oraz współdziałać z innymi podsystemami. Archiwa zatem przesuwają się „w górę rzeki” w toku produkcji, z pozycji ostatniego etapu do pozycji centralnej.

Oczywiście systemy produkcji sieciowej wymagają nowych struktur organizacyjnych, nowego toku produkcji, postaw i umiejętności załogi. Chodzi o to, że pracujący w mediach pracownicy twórczy, przede wszystkim dziennikarze, w organizacji multimedialnej będą pracować nie dla jednego, jak dotychczas, ale wielu mediów, gdyż jeden produkt medialny ma dzisiaj coraz więcej zastosowań i jest wykorzystywany, po odpowiednich modyfikacjach postprodukcyjnych, na wielu platformach dystrybucyjnych.

W przekształceniach, oprócz stworzenia możliwości precyzyjnego liczenia kosztów produkcji, kierowano się dwoma głównymi założeniami: „pieniądz idzie za programem” i „value for money”. Celem zmian jest przekształcenie tradycyjnie zorganizowanej organizacji w strukturę skierowaną na funkcjonalność, multimedia i sieć.

Nowy model organizacji produkcji i finansowania działalności programowej ma umożliwić:

- wprowadzenie czytelnego układu pełnych kosztów działalności programowej;
- weryfikację zasadności poziomu tych kosztów, odejście od tzw. kosztów historycznych i ujawnienie kosztów wynikających z nieuzasadnionego potrzebami programowymi, wykorzystywania zasobów;
- powiązanie ponoszonych wydatków i kosztów z celami strategicznymi;
- przeznaczenie uzyskanych oszczędności na wytworzenie nowych oryginalnych produktów multimedialnych.

Tradycyjną strukturę organizacji publicznej mediów, której początki sięgają jeszcze początków radiowych organizacji publicznych (Polskie Radio było zorganizowane na wzór BBC u jej początków), można określić jako „skierowaną na medium”. Polega ona na tym, że organizacja ma własny personel produkcyjno-realizacyjny, studia i zaplecze techniczne oraz kadre zarządzającą. Korzyść z takiej struktury jest mniejsza w środowisku multimedialnym, gdzie technologie, prawa do audycji i sposoby pracy łączą się i zlewają, przekreślając tradycyjne podziały.

W tej sytuacji wprowadza się „strukturę skierowaną na funkcjonalność lub multimedia”. Organizacja o takiej strukturze (niezależnie od tego, czy jest to organizacja monomedialna, jak Polskie Radio czy Telewizja Polska, czy bimedialna — radiowo-telewizyjna, jak np. BBC) zawiera stosunkowo autonomiczne części (w tym przypadku — multimedia) do działania w głównych obszarach: anten, produkcji treści, służb technicznych oraz usług wewnętrznych. Samej produkcji programu/treści nie dzieli się jednak na anteny, lecz zgodnie z gatunkami programowymi. Taka struktura umożliwia synergiczne wykorzystanie zasobów ludzkich, programowych, pomysłów pochodzących z różnych działów, a także, co może najistotniejsze,





treści programowych zawartych w różnych kanałach lub usługach przez zwielokrotnione platformy dystrybucyjne dostępne w różnych urządzeniach odbiorczych.

W ślad za tymi zmianami został wprowadzony odmienny od dotychczasowego model finansowania działalności programowej, który zakładał alokację budżetów obejmujących pełne koszty produkcji radiowej na poziomie anten, likwidując centralną alokację funduszy na finansowanie działalności wszystkich jednostek organizacyjnych. Oznaczało to odmienny sposób dystrybucji zasobów finansowych. Tradycyjnie podział tych zasobów był dokonywany w dorocznym procesie według odgórnie ustalonych budżetów między wszystkie jednostki na tych samych zasadach, co w roku poprzednim. To oczywiście dawało programom, szefom programów i innych jednostek, wreszcie twórcom audycji, wysoki poziom bezpieczeństwa i pewności. Niestety, w konsekwencji powodowało to nie tylko „mrożenie” zasobów, lecz także bierność, brak świeżych pomysłów. W takiej sytuacji trudno było znaleźć środki na finansowanie nowych przedsięwzięć i dokonywać w trakcie roku zmiany priorytetów.

System producencki, jako „rynkowy” sposób wewnętrznego podziału zasobów, miał zmienić powyższą sytuację. Budżet znajduje się w tym modelu w gestii dyrektorów anten, a właściwie w rękach znajdujących się najbliżej produkcji, np. redaktorów zamawiających. W konsekwencji łatwiej w takim modelu zmieniać priorytety, przesuwać zasoby, wywołać konkurencję wewnętrzną, pomysłowość, zwiększyć efektywność wydawanych środków. Jednakże w każdej platformie treści programowe powinny być optymalizowane lub też dostosowywane w celu osiągnięcia jak najlepszego efektu programowego.

W przypadku nadawcy publicznego w Polsce problemem pozostaje to, w jaki sposób, z punktu widzenia

skuteczności działania, organizacja publiczna długo działająca na rynku może wprowadzać innowacje w odpowiedzi na zmieniające się technologie, nie zapominając, że przedsiębiorstwa o długoletnich tradycjach, które umocniły swoją pozycję po wprowadzeniu radykalnych zmian technologicznych (internet, radio cyfrowe, telewizja cyfrowa, multimedia), są raczej wyjątkiem aniżeli regułą<sup>21</sup>. Inaczej mówiąc, pytanie brzmi, jak przekształcić sposób funkcjonowania i strukturę organizacyjną, by wykorzystać potencjalne możliwości, które niosą nowe technologie. Skuteczne wykorzystanie nowych technologii, lepsze zaspokajanie potrzeb i oczekiwań odbiorców oraz poprawa pozycji rynkowej muszą się odbywać w warunkach zmian wewnętrznych związanych ze znalezieniem optymalnej struktury tych części organizacji, które są odpowiedzialne za wprowadzanie nowych technologii. Z przykładów przedsięwzięć medialnych, które zakończyły się sukcesem, wynika, że te jednostki powinny dysponować jak największą autonomią, czyli, jak mówi Küng, tworzyć „nową przestrzeń organizacyjną”, w której dana jednostka może zdobyć silną pozycję na nowych rynkach technologii przełomowej, np. radia cyfrowego, telewizji cyfrowej czy internetu. W szczególności chodzi o to, by w takiej autonomicznej jednostce wypracować nowe procedury działania, które skłaniałyby zatrudnionych w niej ludzi do osobistej odpowiedzialności za powodzenie całości. Innym zabiegiem zwiększającym skuteczność wprowadzania nowej technologii w warunkach działania dużej, scentralizowanej i inercyjnej organizacji medialnej jest tzw. inwestowanie wewnątrz korporacyjne, tzn. uruchomienie procesu, w którym organizacja wprowadza nowe kompetencje, których nie ma w ramach głównego

---

<sup>21</sup> Zob. L. Küng, *Strategie zarządzania na rynku mediów*, przeł. P. Jabłoński, Warszawa 2008.



nurtu działalności organizacji. Jeszcze jednym, zwłaszcza w sytuacji wprowadzania nowych technologii, jest łączenie w ramach jednej struktury funkcji badawczych i eksploatacyjnych. Zadaniem pierwszej jest eksperymentowanie z nowymi technologiami, drugiej — doskonalenie istniejących produktów.

Kolejnym zabiegiem jest mieszanie funkcji badawczych z eksploatacyjnymi lub też organicznymi i mechanicznymi, po to, by z jednej strony zachować ciągłość i stabilność organizacji, z drugiej zaś stymulować zmiany.

Przykład tego typu podejścia przynosi doświadczenie BBC z News Online, która to jednostka tworzy formę mieszaną — semistrukturę<sup>22</sup>. Jest to jednostka organizacyjna na tyle mała, by działać sprawnie, i na tyle duża, by była skuteczna i osiągać masę krytyczną. Jest to równocześnie struktura z określonymi precyzyjnie priorytetami, alokowaniem zasobów, komunikacją, określeniem zakresu odpowiedzialności, z osobami reprezentującymi różne kompetencje, doświadczenia i umiejętności.

Dotychczasowe sposoby działania i struktury wielkiej organizacji publicznej mediów na wzór fabryki stają się dzisiaj nieadekwatne do rzeczywistości. Zanik masowej produkcji i konsumpcji mediów oznacza, że priorytetem staje się teraz kultywowanie zdolności kreatywnych i innowacyjnych. Zdolność organizacji publicznej do zaspokojenia rosnącego popytu na nowe formaty i usługi medialne staje się w tej sytuacji kluczowymi kompetencjami, a typowe dla mediów publicznych starego typu metody zarządzania i organizacji produkcji, stając się obciążeniem, zostają zastąpione przez niewielkie jednostki produkcyjne działające sieciowo i wykorzystujące zasoby oraz talenty dostawców (producentów) zewnętrznych.

---

<sup>22</sup> *Ibidem.*

Jakie są najbardziej prawdopodobne konsekwencje tych wszystkich tendencji? Na pytanie to odpowiada przekonująco Christian Nissen<sup>23</sup>. Jedną z możliwych może być odwrócenie scentralizowanej kontroli menedżerskiej dotyczącej planowania ramówki, zamawiania audycji, reżimu produkcyjnego, kosztów utrzymywania struktury, które były odpowiednie dla dużych organizacji medialnych działających według wzorów przemysłowych. Tymczasem sposoby zarządzania w przyszłości będą polegać raczej na formułowaniu hierarchicznych celów, wskazywaniu wartości i ustanawianiu standardów korporacyjnych oraz zapewnieniu niezbędnej autonomii strukturom zdecentralizowanym, pracownikom twórczym, lepiej dostosowane do szybko rozwijającego się i zmieniającego się, zindywidualizowanego środowiska technologii cyfrowej. To jest odmienny świat mediów i dotychczasowe doświadczenia menedżerów są już w nowym środowisku nieprzydatne.

## 6. Regulacje i ciała regulacyjne w warunkach konwergencji technologicznej

Nowa sytuacja mediów w żaden sposób nie eliminuje problemów i dylematów regulacji. Wręcz przeciwnie, dzisiejszy krajobraz mediów, podlegając gruntownej zmianie, wymaga bardziej przemyślanej i bardziej kompleksowej regulacji niż poprzednio, ale z przesunięciem ku samoregulacji oraz współregulacji. Tymczasem rozwiązania prawne są wyraźnie ukierunkowane na rzeczywistość analogową, w których limitowane są częstotliwości, nadal działają wielkie instytucje nadawcze (publiczne

---

<sup>23</sup> C.S. Nissen, *What's so special about public service media management*, „International Journal on Media Management” 15, 2013, nr 2, s. 69–75.



i prywatne), organ regulacyjny jest zajęty w dużej mierze kontrolą treści, a w decyzjach dotyczących koncesji stosuje się podobne kryteria jak w konkursach piękności.

Czym różni się sytuacja obecna od poprzedniej?

Motorem zmian pozostaje technologia, a ściślej rzecz biorąc — zjawisko technologicznych konwergencji mediów, telekomunikacji i informatyki. Prawo mediów, telekomunikacji i w informatyce, i wreszcie — prawo konkurencji, nie jest już adekwatne do otoczenia konwergencji, która złamała tradycyjne granice i bariery. Co więcej, każda z tych dziedzin prawa i związanych z nimi organów regulacyjnych zajmuje się różnymi aspektami komunikacji, prowadząc, w istocie, do osiągania różnych celów polityki społecznej. Sytuacja, w której treści, dystrybucja oraz konkurencja są rzeczywiście regulowane przez inny dział prawa i inny organ powoduje chaos na rynku z punktu widzenia inwestorów i użytkowników, co owocuje brakiem bezpieczeństwa prawnego i zaufania jako warunków koniecznych do rozwoju nowych rynków w wyniku konwergencji. Sytuacja ta podważa obecny model regulacji mediów, a także kształt i zasady działania organów regulacyjnych.

I rzeczywiście, stoimy dzisiaj przed dylematem: czy mamy regulować konwergencję lub konwergencję regulacji, czy raczej powinniśmy zmienić rolę organów regulacyjnych.

Wspólnota Europejska stosuje dzisiaj AVMSD, zastępującą poprzednią dyrektywę „Telewizja bez granic”<sup>24</sup>. Celem nowej dyrektywy jest m.in. wprowadzenie zasad dotyczących rynku reklamy, w tym ograniczeń czasowych, przepisów dotyczących lokowania produktu itd. Wszystko to w celu zapewnienia pewności prawnej i stworzenia

---

<sup>24</sup> Dyrektywa o audiowizualnych usługach.

jak najlepszych warunków rozwoju konkurencji w branży audiowizualnej usług medialnych w krajach UE.

Dyrektywa znacznie rozszerza zakres prawodawstwa wspólnotowego o nowe usługi, takie jak audiowizualne usługi medialne w internecie lub w telefonach komórkowych, jak również tak zwane usługi nielinearne. Wszystko to zmienia poprzednio obowiązujące ustawodawstwo, w tym zasady korzystania z reklamy, sponsoringu, kryteria w zakresie ochrony konsumentów, ochrony małoletnich, godności ludzkiej, promocji różnorodności kulturowej, prawa do informacji, pluralizmu mediów, kształtowania umiejętności korzystania z mediów. Dyrektywa ma przyczynić się do lepszego przestrzegania praw podstawowych uznanych w Karcie praw podstawowych<sup>25</sup>. Nowe podejście do regulacji działania mediów powinno być traktowane jako tworzenie warunków świadczenia swego rodzaju usług na rzecz społeczeństwa informacyjnego, i to świadczonych zarówno przez media publiczne, jak i media prywatne, z uwzględnieniem potrzeb różnych grup odbiorców, w tym mniejszości, dzieci i młodzieży.

Regulacje w dziedzinie mediów muszą być dokonywane ze względu na kilka podstawowych zasad polityki audiowizualnej:

- precyzyjnego zdefiniowania zakresu interwencji;
- postępowania zgodnie z zasadą „light touch”;
- nieprzekraczania tego, co konieczne;
- oddzielenia regulacji treści od tego, co obejmuje dystrybucję mediów;
- przyjęcia założenia o neutralności technologii, ze zróżnicowaniem regulacji usług linearnych i nielinearnych;

---

<sup>25</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2012/C 326/02.



— ochronę wolności słowa, pluralizmu, różnorodności programu, poszanowania prawa do odpowiedzi, ochronę nieletnich;

— uznanie roli mediów publicznych, jak to formułuje protokół amsterdamski do Traktatu europejskiego — „jako podstawy demokratycznego społeczeństwa i jego kultury”<sup>26</sup>.

Niezależnie od tego, czy państwo ostatecznie zdecyduje się na stworzenie zintegrowanego organu regulacyjnego lub kompetencje regulacyjne w dziedzinie mediów, telekomunikacji i ochrony konkurencji będą podzielone na kilka organów regulacyjnych, podstawą działania organów regulacyjnych powinno być dokonywanie głębokiej analizy rynku i definiowania tzw. *ex ante* właściwych rynków, która to analiza, jak do tej pory, była podejmowana w przypadku fuzji dużych spółek medialnych i telekomunikacyjnych oraz *ex post*, w istocie na różne sposoby i różnym powodzeniem. Definiowanie rynków powinno odbywać się zgodnie z zasadami prawa o konkurencji, ale podstawą analizy powinna być zawsze polityka audiowizualna kraju, która nie narusza swobody świadczenia usług, rozwijania i promowania konkurencji, podkreślania funkcji gospodarczych mediów.

Inicjatywy podejmowane przez organ regulacyjny powinny mieć silne podstawy prawne, a działania regulacyjne korygujące — w ściśle zdefiniowanych przypadkach — tylko na podstawie obserwacji rynku. Zakres i siła ingerencji muszą być przy tym proporcjonalne do zidentyfikowanych wyjątków i naruszeń prawa. To musi być organ o klarowanej strukturze wewnętrznej, która zapewnia łatwy dostęp do publikowania systematycznie sprawozdań z podejmowanych działań, i zakładającej szerokie konsultacje planowanych decyzji.

---

<sup>26</sup> Zob. Protokół amsterdamski.

Zgodnie z dyrektywą ramową Parlamentu Europejskiego i Rady z 2002 r. każdy organ regulacyjny powinien być całkowicie bezstronny i niezależny<sup>27</sup>. Jego działania powinny być planowane, a proces decyzyjny przejrzysty — zarówno dla przemysłu i społeczeństwa. Powinno to być ciało proaktywne, podejmujące różne inicjatywy w ramach istniejącego prawa swobodnie i elastycznie, bez wyróżniania żadnej technologii.

## **7. Nowe uregulowania o mediach publicznych — przypadek Polski**

Po uzyskaniu większości parlamentarnej i objęciu władzy przez PiS nastąpiły fundamentalne zmiany organizacji i działania mediów publicznych w Polsce. Większość parlamentarna 30 grudnia 2015 r. uchwaliła tzw. małą ustawę o mediach publicznych, w wyniku której wymieniono kierownictwa TVP i PR, a także rozgłośni regionalnych PR<sup>28</sup>. W ustawie tej, podpisanej przez Prezydenta RP 7 stycznia 2016 r., wnioskodawcy zobowiązali się do uchwalenia do 1 lipca 2016 r. tzw. dużej ustawy o mediach narodowych, a faktycznie trzech ustaw regulujących organizację i finansowanie nadawców publicznych. Chodziło przede wszystkim o zmianę formuły prawnej publicznych organizacji medialnych. Dotychczasowe spółki skarbu państwa miały zostać przekształcone w państwowe osoby prawne, tworząc „media narodowe”. Zmiana nazwy, mając charakter symboliczny, wskazuje na ogólniejszą orientację polityczno-ideologiczną wnioskodawców.

---

<sup>27</sup> Dyrektywa ramowa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/21/WE.

<sup>28</sup> Tzw. mała ustawa o mediach publicznych z 30 grudnia 2015 r. jako ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25).





W aspekcie organizacyjno-prawnym przekształcenie to jest niepotrzebne i niweczy dorobek, który przez ponad 26 lat funkcjonowania udało się wypracować tym instytucjom. Spółki prawa handlowego obrosły bogatą praktyką stosowania prawa, orzecznictwem prawnym, zwyczajami itd. Jest to niezwykle ważne zwłaszcza w sytuacji różnego rodzaju konfliktów, kontrowersji i sporów międzyinstytucjonalnych. Nowe uregulowania oznaczają, że trzeba będzie od nowa gromadzić doświadczenia związane z codzienną praktyką funkcjonowania tych mediów w nowej formule prawno-ekonomicznej.

Jednocześnie niemal nic nie zmieniło się w katalogu zobowiązań społecznych mediów publicznych. Projekt po prostu powtarzał zapisy znajdujące się w dotychczasowej ustawie z 1992 r. Nie uległ ani na jotę tak kontrowersyjny niegdyś i obrosły ostrą debatą polityczną zapis dotyczący respektowania wartości chrześcijańskich (art. 4 ust. 2). *Novum* natomiast było wpisanie w art. 10 do rejestru kanałów programowych, zarówno TVP (TVP Info), jak i Polskiego Radia, obowiązku nadawania całodobowych programów informacyjnych. To zaś, że przekaz mediów publicznych ma zawierać audycje w języku polskim, rezonował „oczywistą oczywistością” w art. 12.

Wnioskodawcy ustawy o mediach narodowych, nie mogąc się wywiązać z przyjętych zobowiązań, 7 czerwca 2016 r. zdecydowali się wnieść pod obrady Sejmu jedynie projekt ustawy o Radzie Mediów Narodowych<sup>29</sup>. Zakłada on powołanie przez Sejm i Prezydenta pięcioosobowej Rady Mediów Narodowych, która niepotrzebnie dubluje się z trzyosobową KRRiT, przejmie od Krajowej Rady kompetencje wyłaniania kierownictw nadawców publicznych, dzielenia wpływów abonamentowych i kontroli

---

<sup>29</sup> Ustawa o Radzie Mediów Narodowych z 22 czerwca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 929).

działalności organizacji nadawczych, a także nadawania statutu mediom publicznym. Trudno zaiste zrozumieć faktyczne „wymazanie” z rzeczywistości medialnej KRRiT, skoro ma się większość w Sejmie, w Senacie, a także „swojego” prezydenta i skład Rady można dobrać dowolnie. Wnioskodawcy tłumaczą to błędną dwoistością Krajowej Rady, która łączy w sobie funkcje regulatora mediów z funkcją nadzoru właścicielskiego wobec „podmiotów reprezentujących własność państwową”. To chyba nieporozumienie, skoro tę drugą spełnia obecnie minister Skarbu Państwa. Co więcej, członkostwo w Radzie, możliwe również dla członków parlamentu, jakkolwiek ograniczone czasem sześcioletniej kadencji, może być dowolnie ponawiane na wzór węgierskiej Rady ds. Mediów, której członków powołuje parlament na dziewięcioletnią kadencję.

Kolejna ważna kwestia dotyczy pluralizmu Rady Mediów Narodowych, która w prostej linii zależy od procedury wyłaniania kandydatów i ich wyborów. Większość sejmowa bez trudu zapewni sobie większość w Radzie, wobec tego jej pluralizm okaże się fikcją. Ustawowe zarezerwowanie dwóch miejsc w Radzie przedstawicielom największych partii opozycyjnych, i to wskazanych przez prezydenta, to tylko pozory zachowania pluralizmu. Natomiast ważniejsze jest to, że przy podejmowaniu uchwał w trakcie prac Rady będzie decydować zwykła większość, a w przypadku równej liczby głosów — przeważać głos przewodniczącego, co ostatecznie zdecyduje o dominacji przedstawicieli partii rządzącej. Rada ma „dokonywać czynności prawnych dotyczących ustroju i składu osobowego organów 20 spółek Skarbu Państwa” ( art. 1 ust. 2). Oznacza to, że Rada Mediów Narodowych uzyskuje uprawnienia wyboru zarządów oraz rad nadzorczych TVP SA i PR SA i ich odwoływania, a także prawo nadawania



statutu spółkom. W istocie więc to Rada będzie zarządzała mediami publicznymi.

Oczywiście, prowizoryczny charakter ustawy o Radzie Mediów Narodowych, podobnie jak poprzedni projekt ustawy o mediach narodowych, nie rozwiązuje wielu podstawowych problemów mediów publicznych w Polsce, pozostawiając uregulowania w epoce analogowej. Dwa punkty, 3 i 5, w art. 11 w projekcie ustawy o mediach narodowych, poświęcone nowym technologiom (usługi niebędące programami i usługi zapewniające kontakty z odbiorcami poprzez media społecznościowe), nie wyczerpywały całego obszernego zagadnienia korzystania przez nadawców publicznych z nowych technologii.

Projekt przewidywał rezerwację częstotliwości 12 programów telewizyjnych i 10 programów radiowych oraz dla radiowych i telewizyjnych programów regionalnych. Oznacza to zatrzymanie rozwoju programowego, co w przypadku Polskiego Radia już się zresztą stało, gdy chodzi o ofertę cyfrową. Nowy Zarząd Polskiego Radia wstrzymał bowiem rozwój radia cyfrowego DAB+, planując przenieść jednocześnie cyfrowe PR24 do analogowej sieci Czwórki, co oznacza uruchomienie całodobowego programu informacyjnego na UKF. Problem w tym, że dotychczasowe nadajniki sieci Czwórki obejmują 17% terytorium i ok. 30% populacji, co i tak oznacza większy zasięg techniczny aniżeli w przypadku TOK FM — rywała przyszłego programu informacyjnego Polskiego Radia.

Przygotowany przez sprytnych prawników projekt ustawy o mediach narodowych, podobnie jak ustawa przejściowa o Radzie Mediów Narodowych, ma trzy zasadnicze wady:

1. Petryfikuje kolonizację systemu mediów publicznych przez partie polityczne, w tym przypadku przez PiS jako partię rządzącą;

2. Nie wprowadza mechanizmów samoregulacyjnych;

3. Utrwala charakteryzujący epokę analogową podział na radio i telewizję. Dziś, w związku z głębokimi przemianami technologicznymi, zwłaszcza konwergencją technologiczną, należałoby raczej wycofywać się z tego podziału i konsolidować media, również instytucjonalnie, rozpoczynając od dołu, czyli poziomu regionalnego. Jednym z rezultatów tej konsolidacji byłoby utworzenie wspólnego portalu, który m.in. zapewniłby partycypację odbiorców mediów publicznych w programie. Niestety, wygląda na to, że w Polsce jeszcze długo ta koncepcja nie znajdzie swojego wyrazu w praktyce.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o mediach narodowych wnioskodawcy chętnie polemizowali z wieloma zapisami obowiązującej ustawy i praktyką działania nadawców publicznych. Z jednym wszakże wyjątkiem — pisząc, że dwa zadania mediów publicznych, dotychczas przemilczane, uwzględniano jednak w praktyce działania mediów publicznych: przyczynianie się do wszechstronnego rozwoju młodego pokolenia oraz ochrony dzieci i młodzieży przed demoralizacją (nieprawda! Zob. art. 18 ust. 4, 5), a także współpracę z organami państwowymi, samorządowymi, kościołami, organizacjami pożytku publicznego itd. Skoro więc było tak źle, to dlaczego tak dobrze, chciałoby się zapytać...

W ostateczności więc przyznają, że podobnie jak w innych przypadkach to nie zapisy ustawowe, lecz praktyka i kultura organizacyjna zdecyduje, w jakim kierunku będą podążać media publiczne w Polsce. Niestety, przykłady innych „reformowanych” przez obecną większość parlamentarną dziedzin życia społecznego nie skłaniają do optymizmu.



## Zakończenie

Przyszłość radiofonii i telewizji publicznej nie wydaje się klarowna. Nie jest przecież wcale pewne, że wszyscy działający dzisiaj nadawcy publiczni pozostaną w przyszłości na coraz bardziej konkurencyjnym rynku, w środowisku wielokanałowym. Z pewnością część z nich zostanie sprywatyzowana, część utraci swoje znaczenie, niektórzy po prostu znikną z krajobrazu mediów.

Adaptacja nadawców publicznych do nowej sytuacji rynkowej i technologicznej wyznaczonej przez środowisko cyfrowe i możliwości przekazu wielokanałowego będą uzależnione od wielu czynników: od prawodawstwa krajowego i europejskiego, planowania długofalowych zmian technologicznych, sytuacji rynkowej i determinacji w przeprowadzaniu działań dostosowawczych.

W Polsce ich los jest uzależniony od gotowości każdej większości parlamentarnej do zapewnienia niezależności politycznej, a także od wprowadzenia takich uregulowań prawnych, które skutecznie zapewnią im wystarczające finansowanie, wreszcie — od takich uregulowań, które umożliwią nadawcom publicznym umieszczanie oferty programowej na innych, poza tradycyjnymi, platformach dystrybucyjnych.

Przede wszystkim jednak dalsze funkcjonowanie mediów publicznych zależy od gotowości kierownictw nadawców publicznych do wprowadzania przekształceń strukturalnych zapewniających sprawne, skuteczne i oszczędne działanie.