

**Informacja
o sposobie określania zadań programowych
nadawców publicznych oraz o sposobach
ich finansowania i rozliczania/kontroli
na podstawie wybranych przykładów nadawców
telewizyjnych**

Lipiec 2004

Ewa Murawska-Najmiec

**ANALIZA
BIURA KRRiT**

Nr 8/2004

**I. MODELE MEDIÓW PUBLICZNYCH I SPOSOBY ICH
REGULACJI**

Wyróżnia się dwa modele mediów publicznych:

- Model tradycyjny, zwany modelem autonomicznym: odwołuje się on do ogólnych zapisów w ustawie o radiofonii i telewizji w zakresie zadań mediów publicznych, pozostawiając samym nadawcom sposób ich realizacji i interpretacji (autoregulacja)
- Model „służby” (*service*) oparty na szczegółowym określeniu zadań i sposobów ich realizacji w dodatkowym dokumencie (umowie/kontrakcie, statucie, rozporządzeniu, karcie, zezwoleniu...) oraz na kontroli realizacji wymogów określonych w takim dokumencie ze strony niezależnego ciała regulującego lub/i organu nadzorczego nadawcy.

Tabela nr 1 przedstawia oba wyżej wymienione modele

Tabela 1. Dwa modele mediów publicznych

	Model autonomiczny	Model służby
Podstawa funkcjonowania	Swoboda (<i>Freedom</i>)	Odpowiedzialność (<i>Accountability</i>)
Forma regulacji	Ogólna (ustawa o radiofonii i telewizji)	Dodatkowo umowa/kontrakt
Model sprawowania kontroli	Samoregulacja	Kontrola realizacji zadań
Nadzór	Nie dotyczy (samoregulacja)	Niezależne ciało regulujące
Finansowanie	Abonament radiowo-telewizyjny (+ wpływy z reklamy)	Podatek lub abonament radiowo-telewizyjny przeznaczony na realizację określonych zadań (+ wpływy z reklamy)
Kwalifikacja ze strony Unii Europejskiej	Pomoc publiczna	Rekompensata za realizację misji publicznej

Źródło: Erik Nordhal Svendsen, *The Regulation of Public Service Broadcasting, An EPRA Inquiry, Sesja Plenarna, EPRA, Ljubljana, październik 2002, s.10*

Obecnie wśród coraz większej liczby krajów upowszechnia się model „służby”, w którym Państwo - działając w imieniu obywateli – zawiera z nadawcami publicznymi rodzaj umowy (kontraktu) w której określa z różnym stopniem szczegółowości ich zadania, z jednoczesnym określeniem środków na ich realizację.

Zestawienie krajów członkowskich EPRA (stan na 2002 r.) w podziale na model autonomiczny i służby przedstawia tabela nr 2.

Tabela 2. Kraje stosujące model autonomiczny i model „służby” mediów publicznych

MODEL AUTONOMICZNY (zadania określone wyłącznie w ustawie)	MODEL SŁUŻBY Dokumenty określające zadania:		
	Ustawa i rozporządzenie/statut/ zezwolenie/ licencja	Ustawa i umowa (kontrakt)	Poza ustawą
Austria Bośnia Czechy Finlandia Niemcy Grecja	Bułgaria Cypr Dania Izrael Litwa Holandia	Belgia (część flamandzka) Belgia (część francuska) Francja Włochy	Luksemburg (kontrakt) Hiszpania (rozporządzenie) Norwegia (statut, zezwolenie) Szwecja (zezwoenie)

<p>Węgry Irlandia¹ Macedonia Malta Polska Rumunia Słowacja Turcja</p>	<p>Szwajcaria Wielka Brytania</p>	<p>Litwa Portugalia Hiszpania (Katalonia)</p>	<p>Wielka Brytania – BBC (kontrakt)</p>
--	---------------------------------------	---	---

Źródło: Erik Nordhal Svendsen, *op. cit.*, s. 5

Model „służby” oparty na rodzaju kontraktu wprowadziły jako pierwsze w 1990 r. Belgia, Włochy, Portugalia i Szwecja, a w następnych latach Dania, Francja i Irlandia. Kraje te uczyniły to w wyniku narodowej i/lub europejskiej debaty na temat polityki w zakresie mediów publicznych. Inne kraje, takie jak Wielka Brytania czy Holandia wprowadziły ten model w ostatnim czasie.

Tabela nr 3 przedstawia trendy dotyczące kierunków regulacji w krajach członkowskich EPRA

Tabela 3. Trendy w zakresie regulacji mediów w krajach członkowskich EPRA

	Tekst bardziej szczegółowy	Tekst bardziej ogólny	Brak wyraźnej tendencji
Bardziej rygorystyczna regulacja	<p>Austria Czechy Cypr Dania Francja Irlandia Izrael Włochy Holandia Hiszpania (Katalonia) Szwajcaria Wielka Brytania (BBC)</p>	<p>Łotwa</p>	<p>Belgia (część flamandzka)</p>
Łagodniejsza regulacja	<p>Luksemburg Bułgaria</p>	<p>Wielka Brytania Bośnia Szwecja</p>	<p>Malta</p>
Brak wyraźnej tendencji	<p>Macedonia Norwegia Rumunia Turcja</p>		<p>Belgia (część francuska) Finlandia Niemcy Grecja Węgry Litwa</p>

¹ Irlandia w ostatnim czasie przeszła już na model ”służby” - w czerwcu 2004 r. irlandzkie Ministerstwo Komunikacji, Zasobów Morskich i Naturalnych opublikowało tzw. „Public Service Broadcasting Charter” dla Publicznego Radia i Telewizji RTE; źródło: Internet: <http://www.dcmnr.gov.ie/media/files/broadcasting/Published%20Public%20Service%20Broadcasting%20Charter.doc> (na dzień 22.07.2004 r.)

			Polska Portugalia Słowacja Hiszpania
--	--	--	---

Źródło: Erik Nordhal Svendsen, *op. cit.*, s. 7.

Zestawienie to pokazuje wzrostową tendencję bardziej szczegółowych i bardziej restrykcyjnych przepisów w zakresie mediów publicznych (odpowiednio 18 i 14 krajów) z 12 krajami, które łączą obie te tendencje.

Tabela 4 przedstawia listę publicznych nadawców europejskich z wyszczególnieniem nazwy kontraktu i czasem jego obowiązywania.

Tabela 4. Lista wybranych nadawców publicznych, którzy zawarli kontrakt określający ich zadania programowe

Kraj	Nadawca	Nazwa kontraktu	Czas obowiązywania
Belgia	VRT	Beheersovereenkomst	2002-2006
	RTBF	Contrat de gestion	2002-2005
Dania	DR	public service-kontrakt	2003-2006
	TV2	public service-kontrakt	2003-2006
Francja	France Télévisions	contrat d'objectifs et de moyens	2001-2005
Irlandia	RTE	Public Service Broadcasting Charter	2004 - 2009
Włochy	RAI	Contratto di servizio	2003-2005
Portugalia	RTP (uniwersalny)	Contrato de concessão geral	2003-2019
	RTP (drugi kanał)	contrato de concessão especial contrato de concessão	2003-2011
	RDP		1999-2014
Szwecja	SVT	Sweden sändningstillstånd	2002-2005
	SR	sändningstillstånd	2002-2005

Źródło: Tomas Coppens, *Fine-tuned or out-of-key? Instruments for measuring PSB-performance, Department of Communication Sciences, Ghent University (Belgia), s. 11*

Jak wynika z powyższej tabeli większość kontraktów jest zawierana na okres średnioterminowy, tzn. 3-5 lat, co umożliwia skuteczne i sprawne zarządzanie zasobami

finansowymi, z uwzględnieniem koniunktury ekonomicznej i społecznej. Dotyczy to także Portugalii (jedyne go kraju posiadającego kontrakt długookresowy), dla którego zasady finansowania misji telewizji publicznej są ustanawiane na mocy specjalnej ustawy w krótszej, 4-letniej perspektywie².

Przykłady rozwiązań stosowanych w modelu „służby”

Tabela nr 5 przedstawia na przykładzie różnych krajów stosowane w nich rozwiązania w zakresie modelu „służby”.

Tabela 5. Określanie obowiązków programowych i sposobów rozliczania nadawców publicznych

	Kraje skandynawskie	Holandia	Wielka Brytania
Dokument nt. zadań i polityki program. nadawcy – opracowany przez:			
• Nadawcę		X	
• Regulatora	X		
• We współpracy między nimi			X
Koncesja, licencja bądź „akredytacja” nadawcy publicznego ³		X	X ⁴
Nadzór nad realizacją polityki programowej realizowany przez			
• Organy nadzorcze nadawcy			
• Przez regulatora			
• Przez oba organy	X		X
„Audyt służby publicznej” – realizowany przez			
• Nadawcę	X ⁵		X

² Actividade de Radiodifusao Sonora: Modelo de financiamento de servico publico de radiodifusao et de televisao: Lei No.30/2003 de 22 de Augusto 2003, Artigo 1.

³ Uzyskiwanie koncesji lub licencji obowiązywało dotąd np. Canadian Broadcasting Corporation i South African Broadcasting Corporation.

⁴ Dotyczy ITV, Channel 4, Channel 5, ale nie BBC, działającej na podstawie Karty Królewskiej i „Porozumienia” z Ministerstwem Kultury, Mediów i Sportu.

⁵ Nadawca opracowuje raport nt. oferty programowej z punktu widzenia pluralizmu i różnorodności, wspierania demokracji i kultury oraz dostarczania rozrywki; korzystania z programu przez audytorium oraz opinii publiczności o ofercie programowej; wykorzystania zasobów z punktu widzenia sprawności i wydajności gospodarowania i przedkłada go Szwedzkiej Komisji Radiowo-telewizyjnej powołanej do analizy i oceny działalności nadawców.

• Na zlecenie nadawcy,		X ⁶	
• Przez regulatora.			X

Różne kraje stosują różne systemy w ramach modelu „służby”. I tak na przykład specyfika systemu francuskiego polega na dwupoziomym systemie określania zadań nadawców publicznych, czyli na wymienionych w tabeli 4 *contrats d'objectifs et de moyens* (dosł. kontraktach w sprawie celów i środków) obowiązujących w perspektywie średniookresowej (3-5 lat) oraz na komplementarnych wobec nich, zawieranych bezterminowo, ale z możliwością renegotjacji, tzw. *cahiers des missions et des charges* (dosł. specyfikacji zadań i obciążeń). Zawartość obu tych dokumentów zostanie szczegółowo omówiona w dalszej części niniejszego opracowania.

Interesujący z tego punktu widzenia wydaje się zupełnie odmienny od francuskiego system brytyjski, który rozwiązuje m.in. sprawę sposobu określania zadań nadawców publicznych i rozliczania ich z wykonywania tych zadań wychodząc z założenia, że nadawcą publicznym jest nie tylko BBC, ale zadania służby publicznej spoczywają również na nadawcach komercyjnych (ITV, Channel 4, Channel 5), których wręcz określa się terminem „komercyjni nadawcy publiczni”.

Aby uwzględnić różnice charakteru nadawcy i możliwości między tymi różnymi nadawcami, model brytyjski przyjmuje trzy poziomy zadań publicznych.

Tabela 6. Poziomy zadań nadawców w Wielkiej Brytanii

Poziom	Opis
Poziom I: podstawowy, obowiązkowy dla wszystkich nadawców	Zgodność z ogólnymi zasadami programowymi (bezstronność, rzetelność informacji i inne zasady objęte kodeksem programowym, stworzonym przez OFCOM, nowego regulatora telekomunikacji i mediów) oraz z przepisami odnośnie reklamy i sponsoringu, przestrzeganie wymogów międzynarodowych, w tym Dyrektywy „O telewizji bez granic”; pomoc dla ludzi niepełnosprawnych (napisy, język migowy, dodatkowy opis słowny wydarzeń na ekranie telewizyjnym).

⁶ Rada nadzorcza NOS powołuje grupę ekspertów, liczącą co najmniej 5 osób, które dokonują takiej oceny, sporządzają raport i zawierają w nim wnioski oraz ewentualne rekomendacje, jak lepiej realizować misję.

Poziom II: „policzalne” obowiązki nadawcy publicznego	„Kwoty” produkcji niezależnej, premier, programu i produkcji regionalnej, dzienniki z wiadomościami krajowymi i zagranicznymi oraz publicystyka w czasie największej oglądalności; udostępnianie czasu na oświadczenia partii politycznych; audycje dla szkół. Obowiązki z tego zakresu są przydzielane w różnym stopniu różnym nadawcom, zależnie od ich charakteru.
Poziom III: obowiązki nadawcy publicznego względem poziomu i jakości programu.	Te obowiązki nadawca określa we własnym zakresie i sam nadzoruje ich realizację.

Źródło: Communications Act

System określania zadań programowych w Anglii obejmuje następujące etapy:

1. Dla każdego nadawcy OFCOM tworzy, posługując się elementami poziomu I i II, spis jego zadań programowych;
2. Na tej podstawie, i dodając ewentualnie elementy poziomu III, nadawca opracowuje, stosując się do wytycznych OFCOM i w stałej konsultacji z nim, dokument określający jego politykę i strategię programową. BBC kieruje się także postanowieniami innych obowiązujących ją dokumentów: „Karty Królewskiej” oraz „Porozumienia” z Ministrem Kultury, Mediów i Sportu. Nadawca może zmienić zawartość tego dokumentu jedynie po uzyskaniu zgody OFCOM.
3. Minister Kultury, Mediów i Sportu może zmienić zadania programowe nadawcy publicznego określone przez OFCOM.
4. Jeżeli OFCOM stwierdzi, że nadawca nie wywiązuje się ze swoich obowiązków programowych, może nakazać mu zmianę jego polityki programowej oraz podjęcie działań programowych pozwalających nadrobić braki w realizacji zadań. Jeżeli nadal nie następuje poprawa, OFCOM może zmienić warunki koncesji i sferę objętą samoregulacją nadawcy wpisać do warunków koncesji.
5. Co trzy lata OFCOM przygotowuje raport o realizacji zadań służby publicznej przez wszystkich nadawców publicznych.

Tak zaprojektowany system rozdziela zadania pomiędzy regulatora i nadawcę, temu ostatniemu pozostawiając opracowanie dokumentu określającego politykę i zadania programowe.

Z kolei w modelu holenderskim i irlandzkim inicjatywa w zakresie określania zadań programowych należy do nadawcy, który opierając się na wytycznych ustawy i regulatora opracowuje plany programowe. Mogą one ulec zmianie na żądanie regulatora, jeśli nadawca nie wywiązuje się z założonych zadań. W przypadku irlandzkiej publicznej RTE, to ona przy okazji wniosku o podwyższenie wysokości abonamentu przedstawiła w listopadzie 2002 r. Ministerstwu Komunikacji, Zasobów Morskich i Naturalnych projekt Karty, tzw. *Public Service Broadcasting Charter* z propozycją ilościowych i jakościowych zobowiązań w sferze programowej zakładając, że propozycja ta zostanie przedłożona do publicznej konsultacji, a po uchwaleniu będzie ona poddawana cyklicznej weryfikacji. Jako uzupełnienie Karty RTE zaproponowała umieszczenie w jej załączniku tzw. *Statement of Commitments* - zestawienia szczegółowych zobowiązań programowych w ujęciu jednorocznym w rozbiciu na oba programy publiczne, RTE 1 oraz Network 2.

Przykładowo dla RTE 1 zaproponowano wzrost emisji produkcji własnej w zakresie:

- form udramatyzowanych o 15%
- programów informacyjnych i publicystycznych o 10%
- programów muzycznych o 30%
- programów dokumentalnych i reportażu o 10%
- rozrywki o 14%

Dodatkowo zaproponowano by ww. programy uwzględniały 3 dodatkowe kryteria:

- ilościowy wzrost programów dla młodych widzów
- ilościowy wzrost programów nadawanych w porze letniej
- ilościowy wzrost programów w języku irlandzkim oraz programów dwujęzycznych.

Oprócz wymogów zawartych w tekście właściwym Karty, w jej załącznikach nadawca zaproponował:

- utworzenie Rady Widzów
- utworzenie Kodeksu Dobrych Praktyk z systemem jego monitoringu
- utworzenie „IPU” - Niezależnej Jednostki odpowiedzialnej za zamówienia od niezależnych producentów około 600 godzin programów rocznie.
- modernizacji Archiwów (skatalogowanie i cyfryzacja zasobów) z zobowiązaniem Państwa na wyłożenie odpowiednich kwot na realizację tego celu.

Karta została zawarta na 5 lat, weszła w życie w czerwcu 2004 r.

Z kolei w przypadku Belgii (część flamandzka) specyfikę tego modelu tworzy wymóg procentowego udziału w widowni. W Umowie o Zarządzanie, którą flamadzka VRT zawarła ze Wspólnotą Flamandzką, oprócz jakościowych wymogów gatunkowych szczególny akcent położony jest na system kontroli jakości oparty na społecznej misji mediów w rozbiciu na jakość funkcjonalną, etyczną, operacyjną i profesjonalną. Wszystkie ww. kategorie obejmują określony cel strategiczny i jasno sprecyzowane kryteria wykonawcze. Jednym z interesujących kryteriów w tym zakresie jest właśnie wspomniane wyżej kryterium procentowego udziału w widowni polegające na dotarciu poprzez wszystkie trzy kanały do 70% ludności flamandzkiej (w tym min. 70% widzów między 4 a 12 rokiem życia) w ujęciu tygodniowym z zastrzeżeniem, że określone gatunki programowe muszą uzyskać odpowiedni udział w widowni:

- wiadomości i programy prezentujące sprawy bieżące: min. 1,5 mln widzów dziennie
- programy kulturalne: min. 15% widzów tygodniowo
- programy edukacyjne: min. 10% widzów tygodniowo
- udział min. 50% programów flamandzkich w prime time (w godz. 18.00 – 23.00)

Oprócz tego, umowa flamandzka wyróżnia się uwzględnieniem projektów e-vrt, polegających na próbnym projekcie „Digital Thuisplatform” (Domowej Platformy Cyfrowej, programie badawczym z zakresu technologii MPEG oraz utworzeniu ASP („Application Service Provider”). Wszystkim tym projektom towarzyszą określone kryteria wykonawcze i szczegółowe plany finansowe.

Sposób nadzoru nad nadawcą publicznym

Tendencja do upowszechniania „służby” modelu mediów publicznych przejawia się nie tylko w coraz precyzyjniejszym określaniu ich zadań programowych, ale również w sposobie sprawowania kontroli (nadzoru) nad nimi. Tylko nieliczne kraje opierają się na samoregulacji lub nadzorze samego organu nadzorczego (Ministerstwa), natomiast przeważająca większość odwołuje się do modelu nadzoru przez niezależnego regulatora. W około połowie krajów funkcjonuje ponadto system corocznej debaty Parlamentu na ten temat (kraje oznaczone*).

Tabela 7 przedstawia sposoby sprawowania nadzoru nad nadawcami publicznymi.

Tabela 7. Sposoby sprawowania nadzoru nad nadawcami publicznymi

Samoregulacja	Kontrola sprawowana przez ciało regulujące (nie Ministerstwo)	Kontrola sprawowana przez Ministerstwo (+ ewentualnie ciało regulujące)
Dania Finlandia* Niemcy* Irlandia Wielka Brytania (BBC) Cypr	Belgia (część flamandzka)* Bośnia* Bułgaria Czechy* Grecja* Węgry* Izrael* Litwa Łotwa Luksemburg* Macedonia Malta Holandia Polska* Rumunia* Słowacja Hiszpania (Katalonia)* Szwecja Turcja Wielka Brytania	Austria Belgia (część francuska)* Francja Włochy* Norwegia Portugalia Hiszpania Szwajcaria

* dodatkowo coroczna debata w parlamencie
Źródło: Erik Nordhal Svendsen, *op. Cit.*, s. 6.

II. SPOSOBY OKREŚLANIA ZADAŃ PROGRAMOWYCH

Istnieją trzy sposoby określania zadań programowych, stosowane przez różne kraje w różnym stopniu:

Jakościowy: obowiązek emitowania pewnych typów audycji i/lub gatunków programowych, bez określania ich liczby bądź ilości.

Wszystkie kraje funkcjonujące w modelu „służbom” nakładają na nadawców publicznych zadania programowe w ujęciu jakościowym. Najczęściej, wymagania te dotyczą zapewnienia odpowiednich gatunków: programów informacyjnych, kulturalnych i edukacyjnych oraz rozrywki. Niektóre kraje robią to w sposób ogólny, inne bardzo szczegółowo opisują wymogi w tym względzie. W tabeli 8 przedstawiamy 3 wyróżniające się przykłady.

Ilościowy: obowiązek przeznaczania określonej liczby godzin lub części czasu antenowego na konkretne treści albo typy lub gatunki programów, bądź nadania określonej liczby audycji danego typu w ciągu okresu sprawozdawczego.

Wszystkie kraje używające tego kryterium (Dania, Norwegia, Luksemburg, Francja, hiszpańska Katalonia, Włochy, Portugalia, Malta, Turcja, Litwa, Węgry, Bułgaria) stosują próg minimalny, jedynie Holandia stosuje maksymalny próg ilościowy dla rozrywki przypadającej na każdy kanał telewizji publicznej (25%). Niektóre kraje stosują tu bardzo szczegółowe i obszerne wymagania (patrz. model francuski, bułgarski i portugalski przedstawiony w tabeli 8).

Związany z odbiorcami: obowiązek osiągania pewnego udziału w rynku, docierania do pewnych określonych grup odbiorców, bądź emitowania pewnych typów treści lub gatunków programowych o pewnych porach (zwykle w prime time).

Interesującym i odosobnionym przypadkiem w tym względzie jest przytoczony wcześniej przykład flamandzki, gdzie wymagania programowe definiuje się poprzez udział w rynku i wymóg dotarcia do określonych grup odbiorców (patrz tab. 8).

Tabela 8. Przykłady zadań jakościowych i ilościowych oraz związanych z odbiorcami

Zadania jakościowe	Zadania ilościowe	Zadania związane z odbiorcami
Szwecja: Zjawiska i wydarzenia kulturalne	Francja: - rocznie 15 programów artystycznych - miesięcznie 2 godziny programów muzycznych - rocznie 12 gatunków programowych w prime time (20.30 – 22.20) lub 35 spektakli nadanych przed godz. 23.00	Flandria: - tygodniowy zasięg na poziomie 70% populacji flamandzkiej - tygodniowy zasięg na poziomie 70% widzów między 4 a 12 rokiem życia - dzienny zasięg na poziomie 1,5 mln osób oglądających wiadomości i programy na temat spraw bieżących - tygodniowy zasięg na poziomie 15% populacji flamandzkiej oglądającej programy kulturalne oraz 10% - programy edukacyjne
Wielka Brytania i Flandria: szeroki wachlarz dyscyplin sportowych	Bułgaria: - wiadomości: min. 5,1% dziennego czasu nadawania - aktualności: min. 16,6% tygodniowego czasu nadawania - edukacja: min. 3,7% tygodniowego czasu nadawania - programy dla dzieci i młodzieży: min. 7,6% tygodniowego czasu nadawania	Francja: - nadawanie programów przeznaczonych dla dzieci i młodzieży w porach dla nich dostępnych, czyli z uwzględnieniem zajęć szkolnych i dni wolnych od nauki

	- programy wspierające integrację osób z grup ryzyka lub z problemami społecznymi: min. 1,8 % miesięcznego czasu nadawania	
Irlandia i Austria: integracja europejska	Portugalia: - programy muzyczne i baletowe: min. 26 godz. w roku - oryginalne filmy dokumentalne: min. 26 godz. w roku	Irlandia: - powołanie tzw. <i>Audience Council</i> , czyli Rady Widzów – wprowadzenie <i>Code of Fair Trading Practice</i> (Kodeksu Dobrych Praktyk) obejmującego m.in. procedury skarg i wniosków

Źródło: Marcel Betzel, „Programme performance of public service broadcasting and its mission in the digital age”, Commissariat voor de Media 17th EPR Naples, May 2003

III. SZCZEGÓŁOWE OMÓWIENIE MODELU „SŁUŻBY” NA PRZYKŁADZIE FRANCUSKICH MEDIÓW PUBLICZNYCH

III. 1. Zadania programowe

Jak wspomnieliśmy powyżej, we Francji istnieje dwupoziomowy system szczegółowego określania zadań nadawców publicznych. Prześledzimy go na przykładzie holdingu France Televisions, w którego skład wchodzi trzy kanały publiczne: France 2, France 3 oraz France 5 (*la Cinquieme*).

Ze strony Państwa Francuskiego stroną odpowiedzialną za opracowywanie projektów dwóch podstawowych dokumentów w tym systemie jest Direction du Développement des Médias (DDM), czyli usytuowana przy Premierze Francji Dyrekcja ds. Rozwoju Mediów. Dokumentami tymi są:

- *Cahiers des missions et des charges*: dokumenty określające zadania programowe nadawców publicznych (w dosłownym tłumaczeniu: specyfikacje zadań i obciążeń).

Obowiązują one bezterminowo, z tym, że możliwe jest ich renegotjowanie z inicjatywy DDM i po konsultacji z CSA, francuskim regulatorem audiowizualnym (tryb opracowywania patrz poniżej). Przygotowuje się je oddzielnie dla każdego z 3 programów publicznych. Dokumenty te wydawane są następnie w formie dekretów rządowych.

- *Contrats d'objectifs et de moyens* : w dosłownym tłumaczeniu kontrakty w sprawie celów i środków (dalej zwane kontraktami) – dokumenty wprowadzone w wyniku nowelizacji ustawy o swobodzie komunikacji w 2000 r. (art. 53)⁷, które można

⁷ Ustawa nr 86-1067 z 30.09.1986 r. znowelizowana ustawą z dnia 1.08.2000 r.

określić jako połączenie planów strategicznych i biznesplanów poszczególnych nadawców publicznych.

Kontrakty są rodzajem „porozumienia” między nadawcą publicznym a jego właścicielem (akcjonariuszem), które zawiera się na czas określony (zgodnie z ustawą od 3 do 5 lat).

W przypadku holdingu France Televisions, kontrakt na okres 2001 – 2005 podpisali z jednej strony Prezes Grupy, a z drugiej w imieniu Państwa – Minister Kultury i Komunikacji oraz Minister Gospodarki, Finansów i Przemysłu. Kontrakt określa zadania korporacyjne, inwestycyjne, rozwojowe, technologiczne oraz programowe, określone w *cahiers des missions et des charges*, jakie ma realizować nadawca publiczny oraz zawiera gwarancję ze strony Państwa, że nadawca otrzyma środki w uzgodnionej wysokości na realizację tych zadań.

Tryb przygotowania obu wyżej wymienionych dokumentów obejmuje następujące etapy:

- Inicjatywa zmian w *cahiers des missions et des charges* (zmiany takie zostały wprowadzone po przyjęciu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji w 2000 r., obecnie rozważane są dalsze) bądź zawarcia „kontraktu”, wychodzi od DDM.
- DDM w konsultacjach z nadawcą określa zakres zmian w *cahiers des missions et des charges*, lub podstawowe uregulowania „kontraktu”.
- Nadawca lub DDM przygotowują projekt dokumentu i w procesie dalszych konsultacji dopracowują go.
- Projekt zmian w *cahiers des missions et des charges* przesyłany jest do konsultacji do CSA, która może odbyć osobne rozmowy z nadawcą, pomocne w sformułowaniu opinii, przekazywanej do DDM;
- Po zakończeniu procesu konsultacji i wspólnej z nadawcą pracy nad projektem, jest on przekazywany do rozpatrzenia i przyjęcia przez rząd.

Punktem wyjścia każdego *cahier des missions et des charges* jest powołanie się na artykuł 43-11 ustawy o swobodzie komunikacji mówiący o realizowaniu, w interesie ogólnym, misji publicznej przez jednostki telewizji publicznej, jako telewizji wszystkich obywateli.

Cahier des missions et des charges obowiązujący France 2 składa się z tekstu właściwego (56 artykułów w 10 rozdziałach) oraz załącznika zawierającego:

- porozumienie z CSA w sprawie przestrzegania terminów ogłaszania ramówki i niezmienniania przewidywanych godzin nadawania audycji. Decyzję tę podpisali wspólnie Przewodniczący CSA oraz Prezes i Dyrektor Generalny France 2.
- decyzję aprobowaną zastosowanie środków służących ochronie nieletnich w programach France 2 oraz France 3 (klasyfikacja programów według kategorii oznaczeń graficznych oraz szczegółowe zasady ich stosowania).

W tekście właściwym *cahier des missions et des charges dla France 2* znajdują się:

- **obowiązki ogólne i ontologiczne**

Odwołują się one do zasady równości popartej zaleceniami CSA dotyczącymi:

- zasady uczciwości, niezależności i pluralizmu informacji oraz pluralistycznego wyrażania prądów myślowych i opinii
- bogactwa i różnorodności kulturowej
- poszanowania godności ludzkiej
- wkładu w walkę z dyskryminacją i wykluczeniem
- ochrony nieletnich
- promocji języka francuskiego
- dostosowania warunków nadawania programów do trudności napotykanich przez osoby głuche i niedosłyszące (wymóg co najmniej 1000 godzin rocznie emisji spełniającej to kryterium)
- realizacji zadań wynikających z przepisów w zakresie obronności kraju i bezpieczeństwa obywateli

- **obowiązki szczegółowe:**

- zakaz nadawania audycji i reklam wyprodukowanych przez lub dla partii politycznych, organizacji związkowych i zawodowych lub też prądów politycznych, filozoficznych czy religijnych bez względu na kwestię ich odpłatności (lub nie) na rzecz spółki;

- obowiązek realizacji i nadawania deklaracji i komunikatów rządu w sposób bezpłatny i bez żadnych ograniczeń czasowych oraz przestrzegania prawa do odpowiedzi zgodnie ze sposobem określonym przez CSA;
- nadawanie audycji wyborczych w ramach oficjalnych medialnych kampanii wyborczych z poszanowaniem zasad określonych przez CSA, przy czym Państwo zwraca koszty produkcji i nadawania tych audycji;
- wspólnie z France 3 nadawanie sprawozdań z głównych debat parlamentarnych w zgodzie z warunkami określonymi za obopólną zgodą;
- wspólnie z France 3 obowiązek regularnego nadawania audycji poświęconych ogólnokrajowym organizacjom związkowym i zawodowym zgodnie z zasadami określonymi przez CSA przy czym koszt tych audycji pokrywa spółka do wysokości określonej przez Radę Nadzorczą;
- nadawanie w niedzielne poranki audycji o charakterze religijnym obejmujących główne nurty religijne obecne we Francji (głównie retransmisje obrzędów religijnych i komentarze religijne), przy czym koszt tych audycji pokrywa spółka do wysokości określonej przez Radę Nadzorczą;
- nadawanie wyspecjalizowanych audycji informacyjnych (bezpłatnie co najmniej 12 audycji rocznie z zakresu tzw. "wielkich spraw narodowych", cotygodniowe audycje konsumenckie realizowane przez Krajowy Instytut Konsumentów – nie mniej niż 10 minut tygodniowo w rozliczeniu rocznym, etc...)
- audycje edukacyjne i społeczne (umowa z trzecim kanałem telewizji publicznej, tzw. France 5)

- **obowiązki gatunkowe**

- wymogi jakościowe: inwestowanie we francuską i europejską produkcję audiowizualną oraz nabywanie praw w zakresie filmów fabularnych, dokumentalnych i animowanych oraz programów artystycznych ze szczególnym uwzględnieniem audycji przeznaczonych dla młodzieży
- wymogi ilościowe w zakresie nadawania minimum 120 godzin rocznie europejskich audycji audiowizualnych lub audycji wytworzonych pierwotnie w języku francuskim nie będących przedmiotem niekodowanej emisji w ogólnokrajowej sieci naziemnej przekraczającej 24 godz. rocznie. Emisja tego rodzaju audycji musi rozpocząć się

między godz. 20.00 a 21.00. Dopuszczalny jest efekt kumulacji nie przekraczający 180 minut dziennie

- wymóg wydatkowania na poziomie co najmniej 18% rocznie w 2002 r., a począwszy od 2003 r. co najmniej 18,5% obrotu netto za poprzedni rok na produkcję audycji europejskich lub pierwotnie wytworzonych w języku francuskim, przy czym ta ostatnia pozycja musi stanowić co najmniej 16% wydatków.
- ilościowy wymóg dot. programów kulturalnych: spektakli muzycznych, tanecznych i dramatycznych wyprodukowanych przez teatry, festiwale i instytucje kulturalne: minimalna ilość ustalana przez Radę Nadzorczą, jednak nie mniej niż 15 rocznie
- jakościowy wymóg regularnej emisji programów z zakresu literatury, historii, kina i sztuk plastycznych
- ilościowy wymóg regularnej emisji programów muzycznych o różnych formach, z uwzględnieniem aktualności i promocji nowych talentów: nie mniej niż 2 godz. miesięcznie (dokładna ilość ustalana przez Radę Nadzorczą); emisja koncertów muzyki poważnej w interpretacji orkiestr europejskich i francuskich (w tym należących do Radio France) nie mniej niż 16 godzin rocznie (dokładna ilość ustalana przez Radę Nadzorczą)
- ilościowy wymóg dotyczący programów rozrywkowych: większościowy udział piosenki francuskiej ze szczególnym uwzględnieniem prezentacji nowych talentów; wymóg prezentacji wszystkich form muzycznych ze szczególnym uwzględnieniem retransmisji francuskich widowisk z udziałem publiczności
- jakościowy wymóg w zakresie nadawania programów przeznaczonych dla młodej widowni z uwzględnieniem odpowiednich dni i godzin dostępności tej grupy wiekowej, w tym dni wolnych od nauki. Spółka jest zobowiązana położyć szczególny nacisk na oryginalną produkcję audycji dla młodych widzów (ilość godzin ustala Rada Nadzorczą). Ponadto, zyski z eksploatacji praw pochodnych animowanych audycji francuskich i zagranicznych muszą być reinwestowane w produkcję tego typu audycji
- jakościowy wymóg w zakresie regularnego nadawania audycji naukowych
- jakościowy wymóg w zakresie prezentowania informacji sportowych obejmujących jak najszerszy wachlarz dyscyplin sportowych oraz w zakresie retransmisji imprez sportowych (wymóg zawierania umów z wszystkimi organizacjami sportowymi w celu określenia warunków retransmisji – umowy do wiadomości Rady Nadzorczej i CSA)

- jakościowy wymóg nadawania teleturniejów rozwijających wyobraźnię i wiedzę z zakresu historii, kultury, ekonomii i nauki
- obowiązki w zakresie użytkowania własnych środków produkcji oraz relacji z producentami niezależnymi
- obowiązki w zakresie nowych technologii
- obowiązki w zakresie reklamy i sponsoringu
- relacje z innymi nadawcami publicznymi oraz instytucjami publicznymi sektora audiowizualnego
- obowiązki z zakresu promocji frankofonii i działań zewnętrznych

Jeśli chodzi o **kontrakty**, ich punktem wyjścia jest przypomnienie zadań zawartych w *cahiers des missions et des charges*, które następnie rozbija się na 6 strategicznych celów szczegółowych wraz ze wskaźnikami stopnia ich realizacji. Dzięki temu, kontrakt w sprawie celów i środków jest postrzegany jako kontrakt z widzami, którym udziela się pełnej informacji czego w danym okresie mogą oczekiwać od telewizji publicznej i w jaki sposób jest ona z tego rozliczana. Poniżej omówiono 6 zadań szczegółowych objętych kontraktem, dotyczących:

- programu
- widowni
- naziemnej telewizji cyfrowej
- dywersyfikacji
- zasobów ludzkich
- finansów

Zapewnienie różnorodności i swoistości programowej oraz innowacyjności, a także wspieranie produkcji kinematograficznej i audiowizualnej

Należące do Grupy France Televisions kanały zobowiązują się do oferowania w prime time jak najszerszego wachlarza programów, w tym w szczególności do:

- zwiększania udziału audycji informacyjnych
- przeznaczenia większości czasu nadawania na audycje informacyjne, kulturalne i publicystyczne

- wspierania audycji artystycznych (sztuk teatralnych, spektakli muzycznych, widowisk tanecznych)
- zwiększania czasu nadawania programów regionalnych
- zapewnienia zróżnicowanej oferty audycji sportowych
- nadawania pełnej gamy audycji dla dzieci i młodzieży ze wszystkich grup wiekowych

Zastosowany wskaźnik: pomiar różnorodności oferty programowej w prime time: ilościowy pomiar określonych gatunków.

W zakresie tym Grupa ma zapewnić spójność i komplementarność pomiędzy ofertami programowymi wszystkich 3 kanałów telewizji publicznej.

Jednocześnie, Grupa zobowiązuje się do wspierania dystrybucji i produkcji kinowej (poprzez swoje filie z sektora kinematograficznego), a ponadto do wprowadzenia na antenę co najmniej jednej cyklicznej audycji z zakresu promocji kina. Poza tym, Grupa zobowiązuje się do większego uwzględnienia emisji dzieł należących do dziedzictwa kinematograficznego, szczególnie francuskiego i europejskiego oraz do wspierania produkcji audiowizualnej poprzez wzrost inwestycji w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem filmów fabularnych, dokumentalnych i animowanych. Kontrakt bardzo szczegółowo (w punktach procentowych) precyzuje wymiar tych inwestycji, kształtując je w sposób progresywny na kolejne lata obowiązywania (16% obrotu dla France 5 począwszy od 2002 r.; 18% obrotu dla France 2 w 2002 r. i 18,5% w 2003%; 18,5% obrotu dla France 3 w 2002 r. i 19% w 2003 r.).

Tabela 9 pokazuje stałą tendencję zwyżkową w tym zakresie.

Tabela 9. Procentowe zobowiązanie kanałów należących do France Televisions do inwestowania w produkcję audiowizualną

	2001	2002	2003
	% obrotu		
France 2	17	18	18,5
France 3	18	18,5	19
France 5	15	16	16

Źródło: Contrat d'objectifs et de moyens de France Television, 2001-2005, Dossier de Presse, s. 8

Procentowo kształtują się również zobowiązania w zakresie emisji i finansowania audycji francuskich i europejskich w trzech wybranych gatunkach programowych: filmu fabularnego, dokumentalnego i animowanego. I tak:

- francuskie i europejskie premiery w obrębie tych trzech gatunków muszą przekraczać 55%
- audycje współfinansowane muszą przekraczać 1200 godzin rocznie

Zobowiązania specyficzne:

- France 2 skoncentruje się na filmach fabularnych (180 godzin w 2000 r.) ze szczególnym uwzględnieniem filmów dla młodzieży
- France 3 skoncentruje się na filmach dokumentalnych we współpracy międzynarodowej (ponad 13 milionów Euro w 2000 r.), a ponadto będzie prowadzić politykę wsparcia dla filmów animowanych (ponad 13 milionów Euro w 2000 r.) i podniesie liczbowo współpracę filmów fabularnych
- France 5 (La Cinquieme) zaakcentuje swój wysiłek w rozwój filmu dokumentalnego (ponad 23 milionów Euro w 2000 r.), zaproponuje programy poranne dla dzieci oraz skonsoliduje swoje zobowiązania w zakresie filmu animowanego.

Jeśli chodzi o innowacyjność, France Televisions zobowiązuje się do kontynuowania polityki innowacyjnej i czuwania nad wymianą formatów oraz zawartości programów.

Zobowiązania bezpośrednio angażujące widzów oraz uwzględnienie wszystkich obywateli bez wyjątku i bez dyskryminacji (uniwersalizm odbiorców)

Realizacja pierwszej części tego zadania polega na stworzeniu Biur ds. mediacji z telewidzami w regionalnych oddziałach France 3 oraz na poprawie efektywności działów ds. kontaktów z telewidzami oraz stworzeniu Karty Anteny systematyzującej zobowiązania wszystkich kanałów France Televisions wobec telewidzów.

Realizacja drugiej części zadania polega na stworzeniu specjalnego narzędzia do badania jakościowej satysfakcji widzów pod kątem przestrzegania etyki, poszanowania widzów, „poczucia bliskości” oraz otwarcia na świat. Jest to ankieta telefoniczna przeprowadzana na reprezentatywnej grupie 1000 osób. Opracowano też wskaźnik pozwalający monitorować, czy oferowane programy kierowane są do wszystkich grup społecznych bez wyjątku (kryterium demograficzne, społeczno-zawodowe i geograficzne). Starania te wynikają z przekonania, że w odróżnieniu od telewizji komercyjnej, celem telewizji publicznej nie jest poszukiwanie widza „ekonomicznie użytecznego”, ale

„społecznie wiarygodnego”. W związku z tym, kontrakt nie przewiduje celów ilościowych w zakresie udziału w oglądalności, ale zakłada, że France Televisions powinna utrzymać porównywalną pozycję w przeciągu 5 kolejnych lat.

Rozwój oferty kanałów publicznych dostępnych drogą naziemną cyfrową (w związku z opóźnieniem wprowadzania cyfryzacji i zmianą opcji rządzącej punkt ten uległ zawieszaniu)

Prowadzenie polityki dywersyfikacji w celu uwzględnienia nowych oczekiwań odbiorców

W ramach tego zadania, Grupa zobowiązuje się do:

- zracjonalizowania udziału w płatnych kanałach tematycznych
- wzmocnienia zdolności rozwojowych France Televisions Distribution w celu poprawy jej rentowności i skuteczności
- stworzenia Biura Obrotu Prawami
- poszerzenia oferty treści programowych i usług interaktywnych na różnych nośnikach ze szczególnym uwzględnieniem Internetu (utworzenie portali regionalnych, telewizja interaktywna...)
- uczestniczenia w międzynarodowym promieniowaniu kultury i języka francuskiego za pośrednictwem TV5 oraz C.F.I. (Canal France International), a także projektów uzgadnianych z Ministerstwem Spraw Zagranicznych

Zasoby ludzkie (koordynacja stanowisk pracy, stworzenie warunków sprzyjających mobilności w zakresie Grupy, reorientacja zawodowa w kierunku uwzględnienia nowych potrzeb, wzmocnienie i harmonizacja zabezpieczenia społecznego, stabilizacja polityki rekrutacyjnej, modernizacja polityki płacowej)

Zarządzanie finansowe (patrz poniżej)

III. 2. Finansowanie

Sposób finansowania stanowi integralną część kontraktów. I tak w przypadku France Televisions i Państwa Francuskiego, to ostatnie zobowiązuje się w zakresie wysokości finansowania Grupy przez cały okres trwania kontraktu (640 milionów Euro – 5 lat), a Grupa zobowiązuje się do wygenerowania uzupełniających własnych środków finansowych niezbędnych do rozwoju.

Założenia polityki finansowej:

- France Televisions musi inwestować w celu dalszego rozwoju i polityki długofalowego wzrostu, czy to w odniesieniu do spółek matek, czy też nowych programów nadawanych drogą cyfrową naziemną czy też działań dywersyfikacyjnych.
- W celu zapewnienia zrównoważonego finansowania inwestycji, Państwo zobowiązuje się wyjątkowo dokapitalizować France Televisions w wysokości 152 milionów Euro w ramach planów cyfryzacji (decyzja zawieszona/anulowana w związku z oczekiwaniem na uruchomienie cyfryzacji i zmianą opcji rządzącej), natomiast Grupa wygeneruje w tym celu 497 milionów Euro w ramach samofinansowania; kwota ta będzie pochodzić z cesji aktywów o nie strategicznym znaczeniu oraz z limitowanego zadłużenia związanego z działaniami natury handlowej
- przewidywanie corocznego wzrostu poziomu finansowania: Państwo gwarantuje France Televisions progresję środków publicznych o 3,1% rocznie plus zmienną pomiędzy 0,4 a 0,6% w zależności od stopnia wypełniania przez Grupę zobowiązań zawartych w kontrakcie. Włączając w to dochody z reklamy i sponsoringu, których wzrost jest szacowany na 4,9% rocznie oraz synergii wygenerowaną w obrębie samej Grupy, kwoty te powinny rosnać o 3,5% rocznie w przypadku aktualnych programów oraz o 5,5% rocznie w przypadku całej Grupy z uwzględnieniem nowych kanałów nadawanych drogą naziemną cyfrową
- poprawa wskaźników zarządzania Grupą: Grupa wygeneruje pozytywny wynik finansowy w obrębie 3 spółek matek w celu umożliwienia samofinansowania inwestycji własnych
- zmodernizowanie narzędzi służących ewaluacji realizacji zadań

IV. SPOSÓB ROZLICZANIA I KONTROLI DZIAŁALNOŚCI FINANSOWEJ NADAWCÓW PUBLICZNYCH

Wraz z wprowadzaniem coraz bardziej szczegółowych dokumentów dotyczących zadań nadawców publicznych rosną także wymogi odnośnie sprawozdawczości tych nadawców – zarówno jeżeli chodzi o wywiązywanie się z zadań programowych, jak i zwłaszcza jeżeli idzie o finanse. Wynika to zarówno z dążenia rządów krajowych, by przedstawić opinii publicznej sposób wydatkowania środków publicznych przez nadawcę publicznego, jak i z wymogów Unii Europejskiej.

Niezależnie od drobiazgowych wymogów odnośnie sprawozdawczości finansowej, państwa wprowadzają obowiązek przeprowadzania audytu ksiąg nadawców publicznych przez ciała zewnętrzne (np. National Audit Office – Krajowe Biuro Audytu – w Wielkiej Brytanii, jeżeli idzie o finanse BBC, lub, jak w Portugalii, audytora wskazanego przez organ regulacyjny).

W obrębie Unii Europejskiej, wymogi dotyczące sprawozdawczości finansowej nadawców publicznych wynikają z przepisów o pomocy państwowej. Traktat o ustanowieniu Unii Europejskiej, „Dyrektywa 80/723/EEC (z późn. zmianami) o przejrzystości relacji finansowych między państwami członkowskimi i przedsiębiorstwami publicznymi, jak również o przejrzystości finansowej w obrębie pewnych przedsiębiorstw” oraz komunikat Komisji Europejskiej nt. stosowania przepisów w sprawie pomocy państwowej do radiofonii i telewizji publicznej z listopada 2001 r. zobowiązuje Komisję do dokonywania ocen, czy środki publiczne przeznaczone są na finansowanie misji publicznej i czy nie zakłócają konkurencji na wspólnym rynku w nieproporcjonalnym stopniu. Wymaga to przejrzystości finansowej i wyraźnego oddzielenia publicznej i niepublicznej działalności nadawcy publicznego. Wymaga to oddzielnej rachunkowości dla działalności publicznej i niepublicznej oraz właściwego zarachowania przychodów oraz kosztów. Tylko w ten sposób można sprawdzić, czy finansowanie publiczne jest ograniczone do kosztów działalności publicznej netto oraz czy środki publiczne nie są wykorzystywane do subsydiowania działalności niepublicznej, co zakłócałoby warunki konkurencji.

Komunikat Komisji Europejskiej nt. stosowania przepisów w sprawie pomocy państwowej do radiofonii i telewizji publicznej formułuje następujące wymogi:

1) przejrzystość finansowa:

- wymóg jasnego i stosownego oddzielenia działalności misyjnej i działalności niemisyjnej oraz oddzielenia związanej z nimi rachunkowości,

- oddzielenie rachunkowości powinno nastąpić osobno dla strony przychodów (co jest stosunkowo proste i powszechnie stosowane) i dla strony wydatków (kosztów),
- koszty przypisywalne do działalności misyjnej rodzące pewne korzyści w sferze działalności komercyjnej nie muszą być rozdzielane i mogą być przypisane w całości do działalności misyjnej (np. koszt produkcji audycji w celu nadania w ramach powinności misyjnych, która potem jest licencjonowana na rzecz innych nadawców; koszt pozyskania widowni zarówno dla wypełniania misji publicznej, jak i sprzedaży przestrzeni reklamowej); nie ma więc obowiązku oddzielnej rachunkowości dla różnych kategorii audycji (misyjnych i niemisyjnych) w ramach danego programu publicznego, o ile stanowią one realizację określonej przez dane państwo misji publicznej;

2) proporcjonalność pomocy publicznej:

- badanie, czy środki przyjęte nie są nieproporcjonalne (tzw. test negatywny),
- pomoc Państwa nie może wykraczać poza to, co jest niezbędne do pokrycia kosztów netto misji publicznej, przy czym o przekroczeniu tego zakresu świadczyć ma np. praktyka zaniżania cen usług niepublicznych poniżej samodzielnych kosztów, których pokrycie musiałoby być normalnie zapewnione przez skutecznego przedsiębiorcę komercyjnego w podobnej sytuacji,
- ocenianie zakłócenia konkurencji wynikającej z pomocy państwa z uwzględnieniem potrzeby wykonywania misji publicznej określonej przez dane państwo i zapewnienia jej finansowania,
- dokonanie ostatecznej oceny na podstawie okoliczności konkretnego wypadku.

Zgodnie z wymogami unijnymi, księgując przychody, nadawcy publiczni powinni szczegółowo księgować źródła i przychody z działalności niepublicznej. Także księgowanie kosztów powinno wyraźnie wyróżniać koszty działalności niepublicznej. Wtedy, gdy te same zasoby - personel, sprzęt, itp. - wykorzystywane są zarówno dla działalności publicznej, jak i niepublicznej - ich koszty powinny być rozdzielone na podstawie różnicy w ogólnych kosztach w przypadku wykonywania i nie wykonywania działalności niepublicznej (tak jakby działalność komercyjna przestała być wykonywana - koszty, których przedsiębiorstwo uniknie są kosztami tej działalności). Kosztów, które można w całości przypisać do działalności w zakresie służby publicznej, choćby były finansowane także z dochodów niepublicznych, nie trzeba dzielić między te dwie dziedziny i mogą być w całości zaksięgowane jako koszty działalności publicznej. Pomoc państwowa nie powinna

przekraczać kosztu netto realizacji misji publicznej, biorąc również pod uwagę inne przychody pośrednie i bezpośrednie uzyskiwane w trakcie pełnienia misji publicznej. Dlatego przy ocenie proporcjonalności pomocy państwowej będzie brana pod uwagę korzyść netto, jaką działalność publiczna odnosi z działalności publicznej.

Należy przy tym jasno stwierdzić, że przepisy unijne nie tworzą wymogu – i nie dają podstaw – do podziału gatunków programowych na „misyjne” i „komercyjne”. Komunikat dopuszcza szeroką definicję misji: "szeroka definicja, powierzająca konkretnemu nadawcy zadania nadawania zrównoważonego i zróżnicowanego programu zgodnie z określoną misją i przy utrzymaniu pewnego udziału w widowni, może być rozpatrywana jako prawomocna [z punktu widzenia przepisów - K.J.]jako zgodna z zadaniem realizowania demokratycznych, społecznych i kulturalnych potrzeb danego społeczeństwa oraz gwarantowania pluralizmu, w tym pluralizmu kulturowego i językowego".

Taką definicję „misji” przyjęto w „europejskiej” nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji (art. 21 ust. 1 u.r.t.)

Zgodnie z Komunikatem Komisji Europejskiej, określenie zadań i obowiązków publicznej radiofonii i telewizji nie będzie mogło być uznane za zgodne z Protokołem Amsterdamskim i z art. 86 (2) Traktatu jeśli nie będzie się odnosiło do demokratycznych, społecznych i kulturalnych potrzeb społeczeństwa. Jednocześnie Komunikat stwierdza, że zadania służby publicznej mogą być zarówno ilościowe, jak i jakościowe, albo i jedno i drugie. Określenie misji publicznej może obejmować usługi, które nie są programami w tradycyjnym sensie, jak np. informacyjne usługi internetowe, o ile służą one realizacji demokratycznych, społecznych i kulturalnych potrzeb społeczeństwa.

Sprawdzając wykonanie tych wymogów, Komisja Europejska koncentrować się będzie na identyfikowaniu oczywistych błędów (np. zaliczenie do „misji” internetowego serwisu z dziedziny „e-handlu”), nie zaś na rozstrzyganiu, czy nadawca publiczny powinien nadawać taki czy inny typ audycji. Jasne określenie misji nie oznacza rozłącznego traktowania zadań nadawców publicznych i komercyjnych i np. podziału gatunków na te, które nadawca publiczny może nadawać w ramach „misji”. i te, których nie może zaliczyć do „misji” i działań publicznych.

W styczniu 2002 r. Rada Europejska przyjęła uchwałę nt. rozwoju sektora audiowizualnego, w którym m.in. podkreśliła zarówno kulturalne, jak i gospodarcze znaczenie tego sektora i zwróciła uwagę na znaczenie nadawców publicznych i ich istotny wpływ na rozwój sektora audiowizualnego, w tym poprzez aktywny udział w rozwoju nowych usług cyfrowych, które zapewniają wszystkim łatwiejszy dostęp do społeczeństwa

informacyjnego. W uchwale tej Rada Europejska jasno wskazuje też, że nadawca publiczny może nadawać szeroką gamę audycji, także tych, które zapewniają mu szerokie audytorium.

Zgodnie z tymi zasadami, w krajach członkowskich Unii Europejskiej rozwija się nadzór nad finansami nadawców publicznych. Niektóre przykłady form sprawowania nadzoru zawarto w tabeli nr 5.

We Francji, *cahiers des missions et des charges* podlegają uprzedniej konsultacji z CSA, który pełni też rolę gwaranta ich efektywnej realizacji i ma prawo kontroli w tym zakresie. W tym celu dana spółka radiofonii lub telewizji publicznej składa do 30 kwietnia każdego roku Ministrowi właściwemu w zakresie komunikacji oraz CSA sprawozdanie z wypełnienia zadań zawartych w *cahiers des missions et des charges*. Ponadto, spółki są zobowiązane do udostępniania CSA wszelkich dokumentów i informacji niezbędnych do przeprowadzenia właściwej kontroli sposobu realizacji wyspecyfikowanych zadań. W tym celu, spółki są zobowiązane do przechowywania przez co najmniej 3 miesiące nagrań z przeprowadzonych emisji oraz ich zwiastunów.

Kontrakty stanowią natomiast akty prawne obowiązujące wyłącznie daną spółkę i jej akcjonariusza, a wywiązywanie się z powierzonych zadań szczegółowych nie podlega kontroli CSA (co zresztą jest przez CSA podważane), lecz a posteriori - poprzez roczne sprawozdania - Parlamentowi i Rządowi Francuskiemu oraz coroczne monitorowanie wybranych wskaźników. Pozwala to osiągnąć zamierzony cel w postaci zmodernizowania mechanizmu kontroli sposobu zarządzania holdingu przez jego akcjonariusza. Ponadto, stopień realizacji kontraktu stanowi przedmiot corocznego audytu zewnętrznego.

Dla porównania i uzupełnienia informacji w zakresie sposobów rozliczania i kontroli zadań nadawców publicznych, prześledzimy pokrótce poniżej rozwiązania zastosowane w **modelu flamandzkim**. Model ten przewiduje podobny tryb sprawozdawczości jak w przypadku francuskim, ale cały system kontroli określony w *Umowie o Zarządzanie* podpisanej przez flamandzkiego nadawcę publicznego VRT z działającym w imieniu Wspólnoty Flamandzkiej Ministrem Ekonomii, Mediów i Zagospodarowania Przestrzennego Miast i Wsi jest bardziej rozbudowany od modelu francuskiego. Składa się on z kilku następujących etapów, w tym postanowień w zakresie wyciągania konsekwencji w przypadku nie przestrzegania postanowień Umowy:

- nadawca publiczny **VRT** zobowiązuje się do przedkładania Rządowi Flamandzkiemu przed 1 czerwca każdego roku zaaprobowanego przez Zarząd sprawozdania informującego o stopniu realizacji celów każdego z kryteriów wykonawczych zawartych w Umowie. Osobny rozdział poświęcony jest celom, podjętym inicjatywom

oraz uzyskanym wynikiem w zakresie kontroli i wzmocnienia jakości programów w ramach zintegrowanego systemu kontroli jakości

- Rząd przedkłada sporządzone przez VRT sprawozdanie Parlamentowi flamandzkiemu w okresie przed 30 września. Sprawozdanie to podlega ocenie w raporcie ewaluacyjnym sporządzonym przez deputowanych Wspólnoty. Dyrektor zarządzający VRT opatruje ustnym komentarzem sprawozdanie roczne przedstawiając je właściwej komisji flamandzkiego parlamentu.

Dodatkowo, Umowa przewiduje, że w 2006 r. sprawozdanie dotyczące minionego okresu zostanie uzupełnione globalną oceną za lata 2002-2005.

- Umowa przewiduje rolę dla Izby Kontroli, która może kontrolować prawdziwość danych i systemów obliczeniowych zastosowanych w sprawozdaniach. VRT zobowiązuje się służyć niezbędną współpracą w tym zakresie z zastrzeżeniem, że poufne dane, w tym dotyczące konkretnych osób lub strategiczne informacje pod względem konkurencji nie mogą być podawane do publicznej wiadomości
- VRT będzie również co roku w obowiązującym terminie przedkładać do aprobaty Walnemu Zgromadzeniu zaaprobowany przez Zarząd raport roczny i roczne zestawienie
- W przypadku gdy jedna ze stron w sposób jawny nie będzie realizować zadań określonych w niniejszej Umowie i strony nie dojdą do porozumienia, zostanie powołana komisja rozjemcza składająca się z przewodniczącego wyznaczonego przez Parlament Flamandzki, dwóch członków rządu flamandzkiego, prezesa i dyrektora zarządzającego VRT. Komisja będzie decydować o środkach, które zostaną zastosowane w danych okolicznościach.

Z kolei irlandzki nadawca publiczny RTE wdrożył w 2003 r. system planowania i rachunkowości *Enterprise Resource Planning (EPR)* o nazwie Agresso. Stanowi on element radykalnej poprawy systemu w zakresie rachunkowości, praktycznych zastosowań i procedur. Umożliwia wzmocnienie kontroli finansowej oraz zapewnia wysoki stopień finansowej przejrzystości, a także odpowiada kryteriom odpowiedzialności (*accountability*) i wysokiej jakości sprawozdawczości.

Poniżej przedstawiamy niektóre elementy tego systemu.

Tabela 10. Informacje finansowe kadrowe

Dziedziny poddane analizie		Źródło
Przychody	<ul style="list-style-type: none"> • Abonament • Reklama • Inne: RTE-Guide, merchandising, zyski z sieci, sprzedaż praw do audycji 	Agresso
Koszty razem	<ul style="list-style-type: none"> • Program TV - koszty uzyskania, emisja, koszty sprzedaży, itp. • Program radiowy – koszty uzyskania, emisja, koszty sprzedaży, itp. • Audycje informacyjne i publicystyczne – koszty uzyskania • Działalność wydawnicza • Orkiestry i Chóry • Koszty transmisji • Koszty pozaprogramowych działań komercyjnych • Program TG4 ⁸ 	Agresso TG 4
Analiza kosztów programowych w rozbiciu na gatunki	<ul style="list-style-type: none"> • RTE- produkcja własna • IPU (Niezależna Jednostka Produkcyjna) • Produkcja dostarczona spoza IPU 	Agresso
Analiza wydatków administracyjnych		Agresso
Poziom wynagrodzenia Zarządu (w tym premie i inne świadczenia) oraz kryteria wypłacania premii		Ręcznie (poza systemem)
Polityka cenowa w zakresie sprzedaży programów (liczba sprzedanych godzin i wygenerowane zyski)		Agresso / Dystrybutor
Koszty poniesione w związku z zapewnieniem innym nadawcom irlandzkim dostępu do sieci transmisyjnej		

Tabela 11. Informacje w zakresie jednostek organizacyjnych

Dziedzina analizy		Źródło
Oddzielna rachunkowość przychodów i kosztów dla każdej z głównych jednostek organizacyjnych	<ul style="list-style-type: none"> • Telewizja • Radio • Programy informacyjne • Działalność wydawnicza • Orkiestry i chóry • Sieć nadawcza 	Agresso
Zatrudnienie	<ul style="list-style-type: none"> • Telewizja • Radio • Programy informacyjne • Działalność wydawnicza • Orkiestry i chóry • Sieć nadawcza 	Peoplesoft
Koszty osobowe	<ul style="list-style-type: none"> • Telewizja 	Agresso

⁸ TG4 – program w języku irlandzkim

	<ul style="list-style-type: none"> • Radio • Programy informacyjne • Działalność wydawnicza • Orkiestry i chóry • Sieć nadawcza 	
--	--	--

Tabela 12. RTE Telewizja (w rozbiciu na poszczególne kanały)

Dziedzina analizy	Źródło
Liczba nadanych godzin w podziale na gatunki i źródła	System zawartości TV
Koszty produkcji programu w podziale na gatunki i źródła (wyłącznie produkcja własna i niezależna) (2)	Agresso
Odsetek powtórek w podziale na gatunki	Agresso & System zawartości TV
Odsetek oryginalnej produkcji krajowej nadanej w godzinach najwyższej oglądalności (od 18.00 do 23.00) oraz i koszty z tym związane	Agresso & System zawartości TV
Koszt nadania jednej godziny produkcji własnej lub zleconej w podziale na gatunki	Agresso & System zawartości TV
Udział RTE w rynku w stosunku do konkurencji – w skali ogólnokrajowej / w porównaniu z innymi kanałami/ w zakresie telewizji naziemnej /w zakresie telewizji wielokanałowej / Udział dzienny i w prime time	AC Nielsen System
Podpisy w audycjach informacyjnych	System zawartości TV
Wydatki razem na produkcję własną i zleconą producentom niezależnym w relacji do zakupów programowych	Agresso
Analiza wydatków RTE na produkcję niezależną	Agresso / IPU (niezależna jednostka produkcyjna)
Sprzedż programu własnego RTE – sprzedane godziny i wygenerowane zyski	Dystrybutor
Sprzedż programu wytworzonego przez producentów niezależnych - sprzedane godziny i wygenerowane zyski	Dystrybutor
Wolumen koprodukcji (w godzinach)	IPU sprawozdanie roczne
TG 4	TG 4
Archiwa - wydatki wg. kategorii, treść wg. gatunków, odsetek audycji przeniesionych na nośniki cyfrowe, zyski	Agresso

V. PODSUMOWANIE

Coraz więcej krajów posiłkuje się modelem „służby” w zakresie mediów publicznych i zawiera w tym celu z nadawcami publicznymi dodatkowe dokumenty. W większości przypadków są to umowy/kontrakty określające zadania nadawców publicznych w zamian za

zapewnienie stabilnego finansowania w perspektywie średnioterminowej (najczęściej 3-5 lat). Zadania te mogą być ujęte w sposób ogólny lub szczegółowy.

Ogólne ujęcie zadań najczęściej odwołuje się do następujących elementów, których przykłady poznaliśmy w poprzednich częściach niniejszego opracowania.

- wkład w demokratyczne i /lub pluralistyczne społeczeństwo
- wkład w narodową kulturę i język
- udostępnianie programów o wysokiej jakości
- udostępnianie szerokiego dostępu do oferowanych przez siebie programów
- obowiązywanie wysokich standardów zawodowych i moralnych w myśl zasady bezstronności, poszanowania prywatności oraz godności ludzkiej

Natomiast szczegółowe ujęcie zadań odwołuje się do następujących elementów:

- widownia i zasięg (dotarcie do całego społeczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem wybranych grup społecznych, takich jak mniejszości etniczne, osoby niepełnosprawne, dzieci i młodzież – patrz. przykład flamandzki)
- innowacyjność i eksperymentowanie (patrz przykład flamandzki, dodatkowo: Włochy, Portugalia, Szwecja i Irlandia)
- wymogi gatunkowe (większość krajów poprzestaje na wyliczeniu gatunków objętych szczególną misją typu programy informacyjne, edukacyjne, kulturalne i rozrywkowe; w mniejszości są kraje o szczegółowych zapisach w tym zakresie, na przykład Słowacja)
- wymogi z zakresu treści (nieliczne kraje poprzestają na ogólnym zapisie w tym zakresie, zdecydowana większość bardzo szczegółowo określa jakie programy mają być objęte szczególną troską, chodzi tu zwłaszcza o wiadomości, publicystykę i programy dziecięce)
- wymogi z zakresu szczególnych pól zainteresowań (niektóre kraje w ramach określania zadań jakościowych posługują się dodatkowym kryterium w postaci specyficznych pól zainteresowań swoich obywateli. I tak Szwedzi kładą nacisk na programy z zakresu kultury i rozwoju, Brytyjczycy i Belgowie (Flandria) na różnorodne dyscypliny sportu, a Irlandczycy i Austriacy na integrację europejską.

Niektóre kraje korzystają z okazji by w ramach podpisywanych porozumień zamieścić również zobowiązania dodatkowe, na przykład z zakresu :

- nowych technologii (belgijska Flandria, hiszpańska Katalonia, Turcja, Portugalia; odniesienie do Internetu: Dania, Austria, Hiszpania)
- cyfryzacji (Wielka Brytania, Szwecja, Finlandia, Hiszpania, Francja – w zawieszeniu)
- zasobów ludzkich (w ramach usprawnienia pracy i zarządzania zasobami ludzkimi: Francja, belgijska Flandria)
- kwestii związanych z Archiwum (Irlandia)