

**Biuro Krajowej Rady  
Radiofonii i Telewizji**

**Departament Polityki  
Europejskiej  
i Współpracy z Zagranicą**

**Marzec 2010**

**ANALIZA  
BIURA KRRiT**

**Nr 3/2010**

**KRRiT**

**KRAJOWA RADA  
RADIOFONII I TELEWIZJI**

## **Finansowanie mediów audiowizualnych ze środków publicznych - analiza porównawcza na przykładzie wybranych państw europejskich (aktualizacja)**

**dr Paweł Stępka  
Albert Woźniak  
Ewa Murawska-Najmiec**

### **Wprowadzenie**

Dyskusja na temat roli i miejsca mediów publicznych w większości państw europejskich dotyczy podobnych zagadnień, wśród których często pojawia się kwestia mechanizmu finansowania działalności tych nadawców. Niniejsze opracowanie koncentruje się na finansowaniu systemu mediów publicznych ze środków publicznych w wybranych państwach europejskich i aktualizuje dane zawarte w Analizie Biura KRRiT nr 4/2009. Badaniu poddanych zostało dwadzieścia państw europejskich, w tym Polska. Przedmiotem analizy były dane dotyczące zaangażowania środków publicznych w latach 2007-2008. Temat ten wydaje się istotny z kilku względów. Przede wszystkim, lata 2007-2008 to lata kryzysu gospodarczego, który nie pozostał bez wpływu na rynek mediów, i który skłonił wiele państw do rewizji

wydatków publicznych. W tym czasie również na poziomie Unii Europejskiej miała miejsce dyskusja nad rewizją Komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej (2001/C320/04), podczas której Komisja proponowała zaostrenie zasad udzielania pomocy publicznej wspomnianym nadawcom. Początkiem burzliwej debaty były ogłoszone przez Komisję Europejską, a dokładnie Dyрекcję Generalną ds. Konkurencji konsultacje publiczne, które trwały od stycznia do marca 2008 roku. Ich rezultatem było wydanie projektu Komunikatu przez Komisję Europejską w listopadzie 2008 roku, co spotkało się z silną krytyką większości państw członkowskich. Ostatecznie Komunikat wszedł w życie 27 października 2009 roku (2009/C257/01) lecz w mniej restrykcyjnej formie, niż zakładała to początkowo Komisja Europejska. Ponadto, w tym czasie w kilku państwach europejskich debatowano nad zmianą modelu finansowania mediów publicznych. Przypadki Francji i Słowacji, gdzie zmiany miały charakter najbardziej zaawansowany, zostały omówione poniżej.

## **Reformy systemu finansowania mediów publicznych w latach 2007-2008**

### Francja

W styczniu 2008 roku Prezydent Francji ogłosił pomysł likwidacji reklamy w telewizji publicznej, tj. w programach należących do grupy France Televisions. W celu przygotowania praktycznej realizacji tego pomysłu powołał on specjalną komisję ds. nowej telewizji publicznej, która w czerwcu 2008 roku złożyła raport w tej sprawie. Raport ten stał się kanwą do przygotowania projektu ustawy, w której zmiana systemu finansowania telewizji publicznej stanowi jeden z aspektów szerokiej, wielopłaszczyznowej reformy mediów publicznych.

W dniu 5 marca 2009 roku ogłoszono ten akt prawny pod nazwą ustawy nr 2009-258 o komunikacji audiowizualnej i nowej służbie publicznej telewizji. Od stycznia 2009 r. programy telewizji publicznej o zasięgu ogólnokrajowym (Francja metropolitalna) nie nadają reklam w godz. 20.00–6.00 (dozwolony jest natomiast w tym czasie sponsoring oraz tzw. reklama generyczna, tj. reklama produktów i usług pod ich nazwą pospolitą). Od 1 grudnia 2011 roku - po całkowitym przejściu z nadawania analogowego na nadawanie cyfrowe - planowane jest również wycofanie reklamy w godz. 6.00–20.00. Utratę wpływów reklamowych zobowiązano się pokrywać wpływami z budżetu, w ramach wieloletnich, wzajemnych zobowiązań między Państwem a France Televisions.

Finansowanie reformy opiera się na:

- corocznie rewaloryzowanej, powszechnej opłacie audiowizualnej<sup>1</sup>, która stanowi główne źródło finansowania mediów publicznych;
- ustanowionych ustawą z dn. 5 marca 2009 roku dwóch rodzajach podatku na rzecz budżetu Państwa, które mają mu zrekompensować wydatki związane z likwidacją reklamy w telewizji publicznej. Podatek audiowizualny przewiduje pobór:
  - ✓ w zależności od dochodów 1,5% lub 3% wpływów reklamowych pochodzących od największych nadawców komercyjnych;
  - ✓ 0,9% obrotów operatorów telekomunikacyjnych.

W obu przypadkach przewidziano zwolnienia z podatku dla najmniejszych nadawców/operatorów. Ponadto, Parlament został ustawowo zobligowany do powołania komitetu monitorującego wdrażanie reformy finansowania telewizji publicznej. Komitet ten ma ocenić adekwatność przyznawanych środków finansowych w stosunku do realizowanej misji publicznej.

### Słowacja

W związku ze złą sytuacją finansową publicznych nadawców (STV i SR) będącą efektem problemów ze ściągalnością abonamentu oraz nie zmienioną od wielu lat wysokością abonamentu (wysokość ta ustalona była w ustawie bez możliwości rewaloryzacji i każde jej zwiększenie wymagało zmiany ustawy), od 2006 roku trwały prace nad nową ustawą o abonamencie. Według danych posiadanych przez nadawców, około 33% osób zobowiązanych do płacenia abonamentu od dłuższego czasu uchylało się od tego obowiązku. W związku z tym od 1 kwietnia 2008 roku wprowadzono ustawę, na podstawie której opłatę abonamentową połączono z rachunkiem za elektryczność. W ten sposób wszystkie gospodarstwa domowe zużywające energię elektryczną zostały zobligowane do zapłaty za abonament. Zwolnione z płacenia abonamentu są gospodarstwa domowe, w których mieszka osoba niepełnosprawna. Natomiast emeryci oraz gospodarstwa domowe wykazujące niskie dochody są zobligowane do płacenia połowy abonamentu. W przypadku przedsiębiorstw wielkość abonamentu jest uzależniona od liczby osób zatrudnionych. Ponadto, na podstawie wspomnianych przepisów, nadawcy publiczni powołali nową spółkę odpowiedzialną za zbieranie abonamentu - *Rozhlasová a televízna spoločnosť*.

Jednocześnie, w ustawie tej określono parytet, według którego wpływy uzyskane w ten sposób zostaną podzielone pomiędzy telewizję publiczną STV i radio publiczne SR w

---

<sup>1</sup> w 2005 roku opłata ta zastąpiła abonament, pobiera ją Urząd Skarbowy razem z podatkiem katastralnym. W 2010 roku wynosi ona 120 euro (Francja metropolitalna).

proporcji 7:3. W nowej ustawie zwiększono wysokość abonamentu do 140 SKK miesięcznie (ok. 54 EURO rocznie).

## Finansowanie mediów publicznych a dochód narodowy

Celem niniejszej analizy jest porównanie poziomu finansowania nadawców ze środków publicznych bez względu na przyjęty system (tj. finansowanie z abonamentu, dotacje budżetowe etc.). Wśród analizowanych państw znaleźli się najwięksi członkowie Unii Europejskiej (tj. Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy), jak również mniejsze państwa (np. Słowacja, Irlandia, Dania, Słowenia). Ponadto badana próba obejmuje zarówno państwa tzw. starej Europy (np. Dania, Szwecja, Wielka Brytania), nowych członków Unii Europejskiej, którzy podobnie jak Polska przechodzili okres transformacji ustrojowej i gospodarczej (np. Czechy i Słowacja) a także państwa nie będące członkami UE (Islandia i Szwajcaria).

Tabela nr 1

Udział finansowania publicznego mediów w PKB (w promilach) w latach 2007- 2008									
		2007			2008			Zmiana 2007/2008	
L.p.	Państwo	Środki publiczne (mld EUR)	PKB (mld EUR)	Udział	Środki publiczne (mld EUR)	PKB (mld EUR)	Udział	Zmiana wielkości środków publicznych (%)	Zmiana udziału finansowania publicznego w PKB w stosunku do 2007 roku (%)
1	Niemcy	7,16	2432,10	2,94	7,12	2510,20	2,84	-0,53	-3,62
2	Wielka Brytania	5,16	2046,24	2,52	4,59	1831,51	2,51	-10,97	-0,53
3	Szwajcaria	0,69	317,17	2,17	0,78	341,88	2,27	12,74	4,59
4	Słowenia	0,08	34,35	2,32	0,08	37,34	2,25	5,65	-2,82
5	Finlandia	0,39	179,78	2,15	0,38	185,79	2,05	-1,67	-4,86
6	Czechy	0,26	127,16	2,03	0,29	147,86	1,96	12,49	-3,26
7	Dania	0,45	226,55	1,97	0,45	232,38	1,96	2,08	-0,48
8	Estonia	0,03	15,35	1,65	0,03	15,88	1,81	13,40	9,62
9	Szwecja	0,70	331,05	2,10	0,59	327,32	1,80	-15,32	-14,36
10	Austria	0,47	271,13	1,75	0,51	283,49	1,78	6,52	1,87
11	Belgia	0,50	335,4372	1,48	0,51	345,93	1,46	2,16	-0,94
12	Portugalia	0,24	163,70	1,47	0,23	167,19	1,36	-5,24	-7,22
13	Islandia	0,02	14,62	1,45	0,02	11,99	1,36	-23,14	-6,33
14	Francja	2,38	1898,62	1,25	2,46	1959,27	1,26	3,27	0,07
15	Słowacja	0,07	54,81	1,21	0,08	65,20	1,22	20,16	1,01
16	Grecja	0,44	234,59	1,88	0,30	244,35	1,22	-32,05	-34,76
17	Irlandia	0,20	190,01	1,03	0,20	182,86	1,10	2,63	6,64
18	Włochy	1,66	1547,83	1,07	1,69	1581,31	1,07	1,87	-0,29
19	Polska	0,24	310,59	0,77	0,22	360,74	0,61	-8,06	-20,84
20	Hiszpania	0,44	1054,54	0,41	0,50	1094,78	0,46	15,03	10,80
Statystyki									
Suma		21,55			21,02				
Średnia				1,68			1,62	0,05	-3,28
Standardowe odchl				0,61			0,60	12,74	10,15
Mediana				1,70			1,62	2,12	-0,74

Źródło: Opracowanie własne

Analizując powyższą tabelę porównać można nominalną wartość środków publicznych przekazanych w różnych państwach na funkcjonowanie systemu mediów publicznych (dane na podstawie rocznika statystycznego Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego), jak również odnieść te wielkości do wielkości PKB w latach 2007-2008 (dane z Międzynarodowego Funduszu Walutowego). W pierwszym przypadku należy jednak podkreślić, iż wielkość środków publicznych finansujących media publiczne jest dodatnio skorelowana z wielkością poszczególnych rynków wyrażoną liczbą obywateli (w przypadku lat 2007-2008 współczynnik korelacji przekracza wartość 0,80). W sposób naturalny w tym swoistym rankingu dominują największe państwa europejskie tj. Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy. Najmniejsze nakłady na media publiczne ponoszą z kolei państwa małe takie jak Estonia, Islandia, Słowacja czy Słowenia. Tym samym takie zestawienie ma stosunkowo niewielki walor poznawczy.

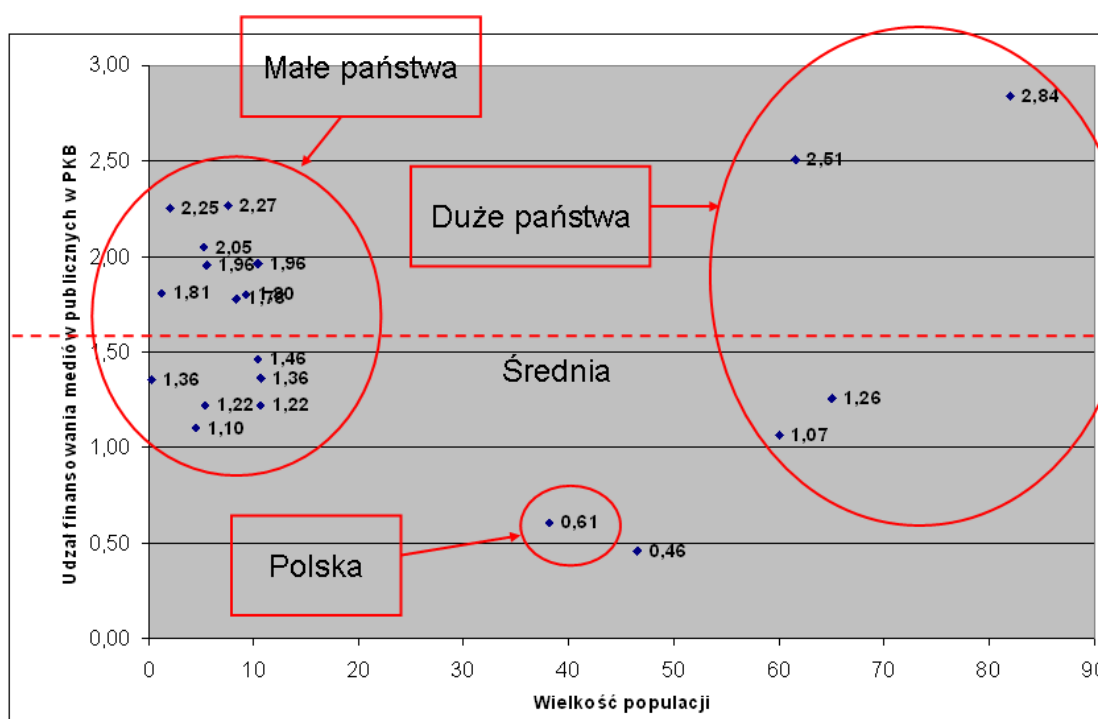
Dopiero odniesienie tych liczb do wartości wypracowanego PKB pozwala na określenie stopnia zaangażowania państwa w finansowanie mediów publicznych. Warto jednocześnie podkreślić, że uzyskane w ten sposób wartości nie są powiązane z wielkością poszczególnych rynków (współczynnik korelacji waha się od 0,02 do 0,03), choć na jego czele znajdują się dwa duże państwa tj. Niemcy i Wielka Brytania, których udział finansowania mediów publicznych w PKB znacząco przekracza 2 promile (kolorem zielonym zaznaczono państwa, w których udział finansowania jest większy niż suma średniej i średniego odchylenia). W czołówce znalazły się również mniejsze państwa, takie jak Słowenia, Szwajcaria czy Finlandia. Na dole rankingu kolorem czerwonym zaznaczone zostały takie państwa jak Hiszpania i Polska, których udział w finansowaniu systemu mediów znajduje się poniżej różnicy średniej i standardowego odchylenia. Niski poziom finansowania w tych państwach, jak również we Włoszech, Irlandii i Grecji jest szczególnie widoczny na tle średniej arytmetycznej policzonej dla wszystkich dwudziestu badanych państw, która w 2008 roku wyniosła 1,62 promila PKB.

Tabela nr 1 pozwala również prześledzić zmiany w poziomie finansowania mediów publicznych w stosunku do poziomu z 2007 roku. W tym przypadku przeanalizowana została zarówno zmiana wielkości środków publicznych przekazanych na media publiczne, jak również zmiana udziału tych środków w PKB. Przede wszystkim, warto zauważyć, że globalnie wielkość środków publicznych przekazanych przez wszystkie badane państwa na rzecz mediów publicznych spadła o ok. 0,5 mld. EUR w stosunku do roku poprzedniego. Niemniej jednak w dwunastu państwach wykazano zwiększenie finansowania publicznego o

2-15%. W pozostałych państwach odnotowano spadki wpływów środków publicznych od 0,5% do ponad 30% (Grecja).

Porównując zmiany w udziale środków publicznych przeznaczonych na wspomnianych nadawców w PKB należy zauważyć istotny spadek w większości przypadków. Sytuacja ta jest jednak w dużej mierze związana ze wzrostem wartości wypracowanego PKB, jaki miał miejsce w 80% badanych państw. Największy spadek tego wskaźnika odnotowano w przypadku Grecji, Polski i Szwecji.

**Rysunek nr 1** Udział w finansowaniu mediów publicznych w PKB a wielkość państwa

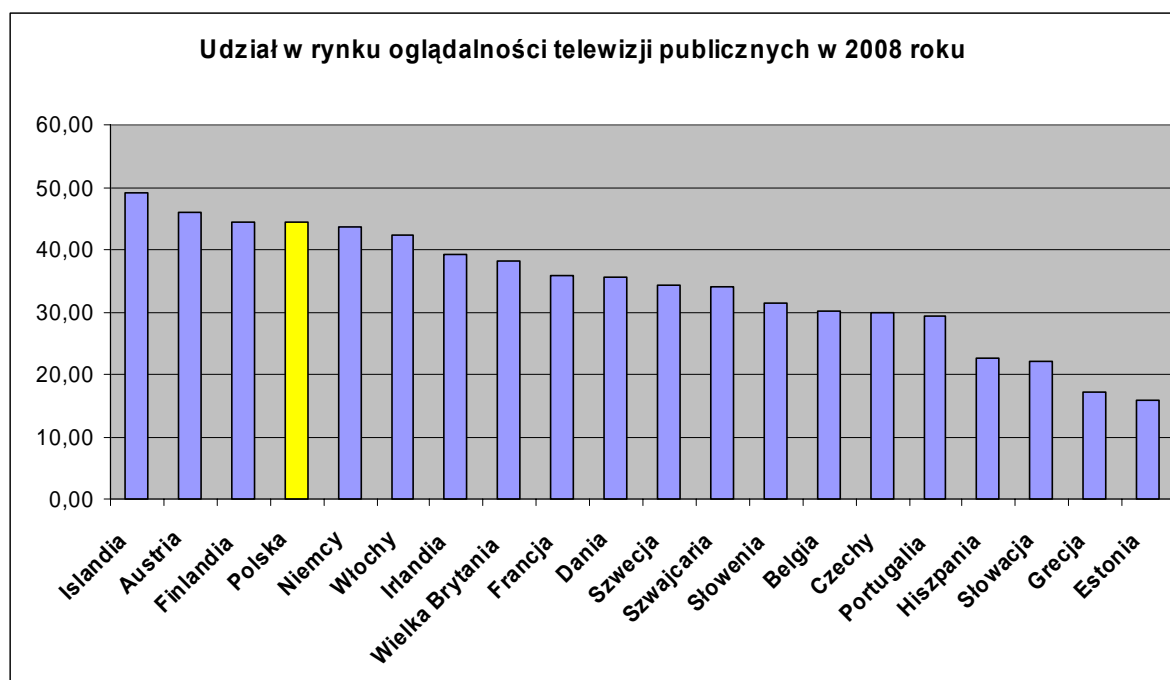


Źródło: Opracowanie własne

### Poziom finansowania publicznego a udział w rynku oglądalności

Poniższy wykres przedstawia udziały w rynku oglądalności telewizji publicznych w omawianych 20 państwach. Średnio udział tych nadawców w badanych rynkach wynosił 34,25%.

Wykres 1. Udział TV publicznych w poszczególnych rynkach oglądalności w 2008 roku



Źródło: opracowanie własne

Analizując powyższe wyniki warto podkreślić, iż wśród telewizji publicznych cieszących się największym udziałem w rynku oglądalności znaleźli się również nadawcy otrzymujący wsparcie ze środków publicznych na najniższym poziomie tj. Polska i Włochy. Natomiast oglądalność nadawców publicznych pochodzących z państw o najwyższym poziomie finansowania publicznego (tj. Niemcy, Wielka Brytania, Szwajcaria i Słowenia) waha się od 31,3 do 43,6 %. Okazuje się bowiem, iż poziom finansowania publicznego i udział telewizji publicznej w rynku oglądalności nie są ze sobą silnie powiązane (współczynnik korelacji to 0,18). W przypadku niskich nakładów środków publicznych nadawcy uzależniają się od komercyjnych źródeł finansowania, co znajduje swoje odzwierciedlenie w ofercie programowej. W zależności od wielkości rynku reklamowego oraz od konkurencji nadawcy ci mimo niewielkich środków publicznych są w stanie skutecznie konkurować o widza.

## **Bibliografia**

- √ European Commission, State aid: Commission launches public consultation on the future framework for State funding of public service broadcasting, Brussels, 10 January 2008  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/24>
- √ European Commission, State Aid reform:  
[http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/reform/reform.cfm](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm)
- √ European Commission, Press Releases, State aid: Commission consults on revised rules for state funding of public service broadcasting, IP/08/1626  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1626&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- √ DDM, La réforme de l'audiovisuel public  
[http://www.ddm.gouv.fr/imprime.php3?id\\_article=1447](http://www.ddm.gouv.fr/imprime.php3?id_article=1447)
- √ Open Society Institute, Television across Europe: Follow-up Reports 2008- Slovakia :  
<http://www.mediapolicy.org/tv-across-europe/follow-up-reports-2008-country/Slovakia-web.pdf>
- √ Przegląd Międzynarodowy nr 09/2007  
[http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2007/pm2007\\_09.pdf](http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2007/pm2007_09.pdf)
- √ Przegląd Międzynarodowy nr 01/2008,  
[http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2008/pm2008\\_01.pdf](http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2008/pm2008_01.pdf)
- √ Przegląd Międzynarodowy nr 02/2008,  
[http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2008/pm2008\\_02.pdf](http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2008/pm2008_02.pdf)
- √ Przegląd Międzynarodowy nr 06/2008,  
[http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2008/pm2008\\_06.pdf](http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2008/pm2008_06.pdf)
- √ Przegląd Międzynarodowy nr 2/2009  
[http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2009/pm2009\\_02.pdf](http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2009/pm2009_02.pdf)
- √ Przegląd Międzynarodowy nr 10/2009:  
[http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2009/pm2009\\_10.pdf](http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/pm2009/pm2009_10.pdf)