

Źródła finansowania misji mediów publicznych – wybrane zagadnienia

Ewa Świątkowska

Źródła finansowania misji mediów publicznych w Europie to zagadnienie budzące gorące dyskusje, także w Polsce. Celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia finansowania mediów publicznych z punktu widzenia ram prawnych Unii Europejskiej, w tym także prawa polskiego (obejmuje stan prawny na czerwiec 2013 r.). Artykuł ma charakter normatywny (postulatywny), tym samym nie opisuje stanu faktycznego funkcjonowania konkretnych mediów. Istnienie mediów publicznych w zakresie radiofonii i telewizji finansowanych ze środków publicznych krytykuje się w kontekście występowania pomocy publicznej, z której te media korzystają, prowadząc jednocześnie działalność komercyjną¹. Dyskurs publiczny toczy się wokół tego, czym w ogóle jest misja, poddaje się także w wątpliwość sens finansowania misji ze środków publicznych. Pojawiają się pytania zarówno o zasadność, jak i wysokość środków publicznych przeznaczanych na misję, o model biznesowy mediów publicznych. Czy może media publiczne powinny realizować wyłącznie

misję? Czy misja może być oferowana obok zwykłej, tj. komercyjnej działalności?

Zgodnie z różnymi dokumentami UE² oraz z prawem polskim³ dopuszcza się istnienie mediów publicznych realizujących misję i otrzymujących środki publiczne na jej realizację. Więcej: istnienie mediów publicznych postrzegane jest jako wartość demokratyczna, gwarancja dostępu konsumentów do informacji, a także – do wolności wyrażania opinii. W dobie technologii cyfrowych, nowych możliwości aktywnego uczestnictwa w formułowaniu treści i odbioru mediów, istnienie mediów publicznych jest nieodzownym elementem gry rynkowej demokratycznego społeczeństwa. Media publiczne zazwyczaj cieszą się opinią wiarygodnego nadawcy⁴. Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych stwierdza: „współistnienie prywatnych i publicznych dostawców audiowizualnych usług medialnych to cecha wyróżniająca europejski rynek mediów audiowizualnych. We wspólnym interesie istotne jest utrzymywanie zrównoważonej oferty mediów

¹ Por. A. Jaskiernia, *Polityka Unii Europejskiej w sprawie zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej*, „Studia Medioznawcze” 2010, nr 4 (43) 2010, s. 93–94.

² Istotne są zwłaszcza protokół amsterdamski z 1997 r. oraz komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej 2009/C 257/01, Dz.U. UE C z dnia 27 października 2009 r. (tekst mający znaczenie dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego).

³ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2011 r. Nr 43 poz. 226.

⁴ Por. komunikat CBOS BS 150/2012 r., http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_120_12.PDF [dostęp: 05.09.2014].

publicznych i prywatnych także w obecnym dynamicznym środowisku medialnym”⁵. Ważnym dokumentem unijnym ujmującym powyższe kwestie jest komunikat Komisji Europejskiej z dnia 27 października 2009 r. w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej 2009/C 257/01. Należy przy tym zwrócić uwagę na formę dokumentu – „komunikat”. Ze swej istoty nie jest on aktem normatywnym, jednakże stanowi normę interpretacyjną i jako taki ma pierwszorzędne znaczenie z punktu widzenia analizy zagadnienia.

Celem artykułu jest także wykazanie, że zagwarantowanie w odpowiedniej formie publicznych środków finansowych to jedynie początek procesu, na który składają się: pozyskanie, wydatkowanie; prawidłowe i terminowe rozliczenie środków; poddanie się kontroli uprawnionych instytucji. Każdy z tych etapów jest odrębnym wyzwaniem dla beneficjenta, wiążącym się z licznymi zagrożeniami w postaci np. ustaleń finansowych instytucji kontrolnych, co może skończyć się obowiązkiem zwrotu środków⁶. Często dopiero pozytywne przejście etapu audytu wydatków może dać podstawę do twierdzenia, że finansowanie publiczne zostało pozyskane w sposób ostateczny. Otrzymanie środków publicznych przez uprawniony podmiot (np. media publiczne) nie jest za darmo. Oznacza to, że możliwość finansowania publicznego łączy się z wieloma dodatkowymi obowiązkami oraz z ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami.

Ponadto, zarządzanie środkami publicznymi, przeprowadzanie testów *ex-ante* projektowanej działalności misyjnej; określanie i szacowanie kosztów; prowadzenie odrębnej ewidencji księgowej; kontroli i monitoringu łączą się także ze zwiększonymi kosztami działalności.

Media publiczne – definicja

Zarówno prawo unijne, jak i krajowe nie podają definicji mediów publicznych. W aktach normatywnych obok terminu „media publiczne” często można spotkać także określenia: „nadawcy publiczni”⁷, „publiczne środki przekazu”⁸, „publiczni dostawcy audiowizualnych usług medialnych”⁹, „system nadawania publicznego”¹⁰. Skoro jednolita legalna definicja mediów publicznych nie istnieje, także w zakresie radiofonii i telewizji, proponuję przyjęcie na potrzeby niniejszego artykułu definicji, która obejmuje łącznie wszystkie poniżej wymienione elementy:

- krąg odbiorców: niezidentyfikowany, w zamierzeniu nadawcy: szeroki, zakładający brak barier w dostępie do programu;
- sposób powołania: przez władze publiczne, w formie odpowiedniego aktu prawnego;
- sposób finansowania podstawowej działalności: także ze środków publicznych;
- sprawowanie nadzoru: przez władze publiczne;
- cel istnienia podmiotu na konkurencyjnym rynku mediów audiowizualnych: realizowanie misji.

⁵ Zob. Dz.U. UE L z 2010 r. Nr 95 poz. 1.

⁶ Zwrotu środków wraz z odsetkami w terminie wyznaczonym przez uprawnioną instytucję.

⁷ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 27 października 2009 r. w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej.

⁸ Konwencja UNESCO w sprawie ochrony i propagowania różnorodności form ekspresji kulturowej, art. 6 ust. 1 i 2 lit. h).

⁹ Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007, Dz.U. L 332 z 18.12.2007 r.

¹⁰ Protokół w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich [w:] traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty; wraz z załącznikami i protokołami w wersji elektronicznej dostępne na stronie www.krrit.gov.pl [dostęp: 05.09.2014].

Wymieniony na ostatnim miejscu element definicji, a więc cel działalności, jest najważniejszym punktem definicji. O ile można sobie wyobrazić istnienie mediów komercyjnych, które mogą się charakteryzować poszczególnymi, wymienionymi wyżej, elementami, to cechą wyróżniającą nadawcę publicznego jest właśnie szczególny cel jego powołania i funkcjonowania, czyli realizacja misji. Innymi słowy – realizacja misji publicznej jest sensem powołania do życia mediów przez władze publiczne.

Misja mediów publicznych

W przypadku próby zdefiniowania misji mediów publicznych również napotykamy przeszkodę w postaci braku jednoznacznej definicji legalnej (prawnej) w przepisach prawa unijnego. Należy stwierdzić, że prawo unijne w bardzo małym zakresie odnosi się bezpośrednio do tematu mediów publicznych, ich misji. Takich zapisów nie znajdujemy w Traktacie. Po raz pierwszy kwestia systemu publicznej radiofonii i telewizji pojawia się w tzw. protokole amsterdamskim (1997 r.). Dokument stanowi, że państwa członkowskie mają prawo do zapewnienia finansowego publicznego nadawania w zakresie, w jakim takie finansowanie przyznaje się organizacjom nadawczym w celu wypełniania misji służby publicznej. Stwierdza się, że system nadawania publicznego jest bezpośrednio związany z potrzebami demokratycznymi, społecznymi i kulturalnymi każdego społeczeństwa oraz z koniecznością zachowania pluralizmu w mediach. Jednocześnie zastrzeżono, że wypełnianie misji może być tylko w takim zakresie, w jakim nie wpływa to na warunki handlowe i konkurencję na wspólnym rynku. Protokół jest postanowieniem interpretacyjnym, które wskazuje, że opisanie misji mediów publicznych musi uwzględniać przede wszystkim zasady dotyczące prawa konkurencji oraz związane

bezpośrednio z prawem konkurencji przepisy dotyczące pomocy publicznej.

Zasady protokołu amsterdamskiego zostały przyjęte oraz rozwinięte w treści komunikatu Komisji 2009/C 257/01¹¹. W dokumencie tym potwierdza się, że:

- usługi radiofonii i telewizji publicznej to usługi publiczne, związane z demokratycznymi, społecznymi i kulturalnymi potrzebami każdego społeczeństwa;
- finansowanie nadawców publicznych przez państwo należy rozpatrywać w kontekście pomocy publicznej;
- w sytuacjach określonych prawem oraz orzecznictwem sądów finansowanie publiczne w formie wypłaty rekompensaty finansowej z tytułu świadczenia usług publicznych nie stanowi pomocy państwa.

Komisja Europejska stoi na stanowisku, że ustalenie definicji misji publicznej to wyłączna kompetencja państw członkowskich, przy czym misja ma być rozumiana zgodnie z traktatową koncepcją „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”. Ponadto wskazuje, że misja nie może obejmować działań, których nie można byłoby uznać za demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby każdego społeczeństwa. Jednocześnie zastrzega, że misja musi być precyzyjnie określona i powierzona nadawcy w taki sposób, aby nie było wątpliwości interpretacyjnych, czy dana usługa wchodzi w zakres misji. Jest to ważne i uzasadnione m.in. potrzebą kontroli pomocy państwa – bez wypełnienia tych warunków kontrola jest utrudniona.

Koncepcja usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym łączy się z ogólną dziedziną usług publicznych, rozumianych jako szczególnego rodzaju działalność gospodarcza. Oznacza to m.in. z jednej strony prawną możliwość finansowania takiej działalności ze środków publicznych, ale także obowiązek świad-

¹¹ Zob. Dz.U. UE C z dnia 27 października 2009 r.

czenia tego rodzaju usług nawet wtedy, kiedy podmiot komercyjny nie byłby zainteresowany prowadzeniem takiej działalności. Usługa publiczna ma być dostępna zawsze, jak najszerszemu odbiorcy, po przystępnej cenie. Podmioty, które mają obowiązek świadczenia usług publicznych zwykle nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na warunkach swobodnej konkurencji, ale często na warunkach nawet braku opłacalności, a wręcz – ponoszenia strat. Jako przykład można wskazać np. usługi zdrowotne lub usługi w zakresie transportu i komunikacji publicznej. W dziedzinie mediów mogą to być usługi w dziedzinie edukacji medialnej – oferowane nieodpłatnie (nie licząc kosztów abonamentu) lub po cenie gwarantowanej, która może być skalkulowana poniżej kosztów. Nabyte w ramach edukacji medialnej umiejętności oraz wiedza na temat współczesnych możliwości technologicznych mediów mogą przyczynić się, a wręcz nawet spełniać warunek *sine qua non* uczestniczenia obywateli w wydarzeniach kulturalnych czy innych ważnych wydarzeniach publicznych. Działalność misyjna polegająca na zapewnieniu odbiorcom dostępu do informacji, także poprzez poczynania edukacyjne, może przeciwdziałać tzw. wykluczeniu cyfrowemu. Jest niezbędna, aby system demokratyczny mógł w pełni funkcjonować.

Zgodnie z zasadami unijnymi, jak i prawem polskim, obowiązki nadawców publicznych w zakresie świadczenia misji mogą mieć charakter ilościowy lub jakościowy (także ilościowo-jakościowy, określane mianem „dualny” albo „dwojaki”), finansowane:

- wyłącznie ze środków publicznych (finansowanie pojedyncze);
- ze środków publicznych, a także ze środków

pochozących z prowadzonej przez podmiot działalności komercyjnej (finansowanie podwójne – dualne/dwojaki).

Należy zastrzec, że o ile dopuszczalne jest, aby realizacja misji mogła być finansowana zarówno z działalności komercyjnej, jak i ze środków publicznych, to istnieje wyraźny zakaz przekazywania środków publicznych na działalność komercyjną (zakaz tak rozumianego finansowania skrośnego¹²). W przypadku, kiedy media publiczne prowadzą także działalność komercyjną, istnieje obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla każdej z tych rodzajów działalności. Środki komercyjne mogą wspierać realizację misji mediów publicznych w różnych formach, np. przez wydzielenie spółki prawa handlowego działającej dla zysku, który jest przeznaczany na misję, sprzedaż czasu antenowego, opłat za prawa autorskie, wpływy z reklam.

Pomoc publiczna dla mediów

Zgodnie z traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, każdy przypadek przekazywania środków publicznych powinien być rozpatrywany z punktu widzenia pomocy publicznej¹³. Generalnie istnieje zakaz udzielania pomocy publicznej¹⁴. W odniesieniu do usług użyteczności publicznej – którą jest/ma być misja realizowana przez nadawcę publicznego, finansowanie nadawców przez państwo uznawane jest, co do zasady, jako pomoc państwa. Ten rodzaj pomocy państwa jest dozwolony jedynie na określonych warunkach. Komisja Europejska, kierując się orzeczeniami Trybunału, określa, że pomoc publiczna ma miejsce wtedy, gdy kumulatywnie są spełnione następujące warunki:

- ma miejsce interwencja ze strony państwa lub za pomocą państwowych zasobów;

¹² Finansowanie skrośne oznacza, że podmiot, który otrzymuje pieniężne środki publiczne na określony cel, nie może ich przeznaczyć na inny, równoległy realizowany cel.

¹³ Obszernie na temat pomocy publicznej dla mediów audiowizualnych w podręczniku: K. Jakubowicz, *Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką*, Warszawa, s. 134 i nast.

¹⁴ Zob. Art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

- interwencja musi potencjalnie wpływać na handel pomiędzy państwami członkowskimi UE;
- pomoc musi przynosić korzyści beneficjentowi pomocy;
- pomoc musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji.

Pomoc publiczna dozwolona

Celem pomocy państwa dla nadawców publicznych jest realizacja misji. Jednakże Komisja Europejska wyjaśnia, że ocena pomocy¹⁵ jest dokonywana w aspekcie skutku interwencji, a nie – jej celu. Skutkiem interwencji państwa jest wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, połączony z choćby potencjalnym zakłóceniem konkurencji, a przecież nie to było celem interwencji. Wobec tego, co do zasady finansowanie misji to pomoc publiczna wyczerpująca wszystkie wskazane wyżej elementy pomocy¹⁶. Odstępstwo od zakazu pomocy publicznej wymaga rygorystycznego przestrzegania przyjętych przesłanek, a zatem rygorystycznej wykładni art. 107 ust. 3 lit. d TFUE: pomoc publiczna może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, jeśli jest przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym rynkiem.

Oprócz powyższego wyjątku, możliwy jest wyjątek od zakazu pomocy publicznej na zasadzie art. 14 TFUE, który dotyczy usług publicznych. Usługa publiczna jest usługą realizowaną w ogólnym interesie gospodarczym. Przykładem usług publicznych mogą być usługi misyjne nadawców publicznych w obszarze radiofonii i telewizji. Komisja Europejska wyjaśnia, że aby pomoc była dozwolona, muszą być spełnione w sposób kumulatywny następujące przesłanki:

- usługa misji musi być spełniona w ogólnym

interesie gospodarczym i jasno zdefiniowana przez państwo członkowskie;

- misja musi być powierzona przedsiębiorstwu w sposób wyraźny (na mocy prawa);
- stosowanie przez przedsiębiorstwo zasad konkurencji dla realizacji misji musi być utrudnione, a odstępstwo od tych zasad nie może wpływać na rozwój handlu w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że zasady konkurencji oraz warunki wymiany handlowej są zmienne – zatem proces weryfikacji tego, czy zachodzi pomoc publiczna powinien być okresowo i konsekwentnie uaktualniany.

Brak pomocy publicznej

Komunikat Komisji 2009 r., przywołując wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej TSUE (dawniej: Europejski Trybunał Sprawiedliwości, ETS) w sprawie Altmark C-280/00, wyjaśnia, kiedy przekazanie środków publicznych nie stanowi pomocy publicznej z uwagi na fakt, że nie występuje element korzyści ekonomicznej. Zgodnie ze wskazanym orzeczeniem, rekompensata finansowa z tytułu świadczenia usług publicznych nie przynosi korzyści, a więc nie stanowi pomocy państwa, jeśli spełnione są równocześnie 4 warunki:

- przedsiębiorstwo realizuje nałożoną, jasno zdefiniowaną usługę publiczną;
- wskaźniki rekompensaty zostały określone wcześniej (*ex ante*) w obiektywny i przejrzysty sposób;
- wysokość rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku;
- wybór przedsiębiorstwa dokonuje się zgodnie z procedurą zamówień publicznych albo poziom rekompensaty jest określony na

¹⁵ Dokonywana z punktu widzenia zgodności z prawem.

¹⁶ Pomoc co do zasady jest zakazana.

podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby typowe, dobrze zarządzane i odpowiednio wyposażone przedsiębiorstwo, aby spełniać wymogi usługi publicznej w związku z wywiązywaniem się z powyższych zobowiązań.

Formy finansowania działalności misyjnej ze środków publicznych w Polsce

Prawo Unii Europejskiej nie wprowadza jednolitego modelu finansowania misji, pozostawiając ten aspekt prawu krajowemu obowiązującemu w danym państwie członkowskim¹⁷. Możliwe są zatem różne modele finansowania nadawców publicznych: abonament, opłata audiowizualna, wydzielony fundusz, dotacja budżetowa. Jak każdy podmiot publiczny, media publiczne mogą być finansowane w formach przewidzianych przez akty prawa krajowego¹⁸.

Na gruncie prawa polskiego podstawowym aktem prawnym jest ustawa o opłatach abonamentowych¹⁹. Abonament jest powszechnie krytykowany, jako nieefektywny (nieściągalny), anachroniczny (w dobie nowych, cyfrowych technik nadawania i odbioru) oraz obłożony zbyt dużymi obowiązkami po stronie adresatów (obowiązek rejestracji odbiornika radiowego lub telewizyjnego). Od kilku lat zapowiadane jest finansowanie radiofonii i telewizji publicznej w formie opłaty audiowizualnej. Jak podaje Centrum Badania Opinii Społecznej²⁰ 2/3 Polaków wypowiada się za finansowaniem mediów publicznych z budżetu. Abonament popiera jedynie 1/4 Polaków. Badania jednak nic nie mówią o stosunku Polaków do opłaty audiowizualnej, która opierałaby się na pobieraniu opłat od nośników audiowizualnych (bez obowiązku ich rejestracji).

Ciekawe są wyniki badań dotyczące finansowania nadawców publicznych z emisji reklam. Aż 71% badanych uważa, że jest to właściwy sposób, a jedynie 24% jest temu przeciwna. Jest to wynik zaskakujący, gdyż konieczność/możliwość pozyskiwania środków finansowych z emisji reklam często powodują, że telewizja i radio publiczne przestają być postrzegane jako media realizujące misję, a jedynie – jako publiczny podmiot konkurencyjnego rynku, który musi walczyć o pozycję przez pozyskiwanie słupków oglądalności. To z kolei zmusza do sprzyjania gustom odbiorcy, a nie – jak w przypadku misji – do ich kształtowania.

Dokonując analizy systemowej źródeł i form finansowania działalności misyjnej ze środków publicznych, proponuję wyróżnić dwa rodzaje finansowania: 1) środki podmiotowe – dedykowane danej instytucji – zapewniające bieżące funkcjonowanie i realizowanie powierzonych zadań; 2) przedmiotowe – projektowe, dodatkowe – przeznaczone na wskazany cel (program, projekt), który byłby realizowany w ramach działalności danego podmiotu.

Wspólną cechą źródeł podmiotowych i przedmiotowych są: obowiązek wydatkowania środków zgodne z procedurami, celowo, oszczędnie, z uwzględnieniem zasady najlepszego efektu z danych nakładów (*the best value for money*), a także zgodnie z obowiązującymi procedurami oraz w sposób umożliwiający osiągnięcie zakładanych celów (terminowo). Wydatkowanie środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem prawa lub w sposób nadmierny wiąże się z sankcjami w postaci konieczności zwrotu środków (wraz z odsetkami). Należy pamiętać o dyscyplinie finansów publicznych

¹⁷ Zob. A. Jaskiernia, *Polityka Unii Europejskiej...*, dz. cyt., s. 98.

¹⁸ W Polsce jest to ustawa o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240.

¹⁹ Ustawa o opłatach abonamentowych, Dz.U. z 2005 r. Nr 85 poz. 728.

²⁰ Raport BS 120/2012, opublikowany we wrześniu 2012 r., http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_120_12.PDF [dostęp: 05.09.2014].

oraz o konsekwencjach prawno-karnych naruszenia tej dyscypliny²¹.

Środki publiczne systemowe mają źródło w ustawie o finansach publicznych²² lub w innych ustawach. Co do zasady rozliczane są w okresach rocznych. Mogą przybierać formy dotacji budżetowej, abonamentu, opłaty audio-wizualnej; funkcjonować jako fundusz (rachunek bankowy) o specjalnym przeznaczeniu, zasilany np. z wpływów podatkowych (*quasi*-podatkowych) pobieranych od nadawców prywatnych jako rekompensata za ograniczenia reklam przez nadawców publicznych²³.

Natomiast projektowe formy finansowania nadawców publicznych to te środki publiczne, które nadawca publiczny może pozyskać jako dodatkowe środki na realizację określonego projektu. Co do zasady projekt powinien wpisywać się w cele programów (tzw. programów operacyjnych) realizowanych przez państwo, a także – w cele określone misją danego nadawcy. Programy operacyjne, a także wykonywane w ramach programów projekty, są realizowane w okresach dłuższych niż rok, a środki publiczne są możliwe do pozyskania zarówno przez podmioty (przedsiębiorstwa) publiczne, jak i prywatne w konkursach ogłaszanych przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi. Projekty mogą otrzymywać środki publiczne nie tylko krajowe, ale także unijne. Obecnie są opracowywane programy, które będą realizowane w perspektywie finansowej 2014–2020 na poziomie Komisji Europejskiej, a także – na poziomie państwa członkowskiego.

Umowa Partnerstwa weszła w życie 23 maja 2014 r. – jest to akt prawny wynegocjowany

przez Polskę z Komisją Europejską. Jest to dokument, który reguluje zasady realizacji polityki spójności, w tym cele wydatkowania środków unijnych pozyskanych na obecną perspektywę finansową 2014–2020. Umowa jest *de facto* zobowiązaniem Polski do podejmowania działań zalecanych przez Radę Europejską w dziedzinie polityki spójności. W Umowie zawartej dnia 21 maja 2014 r. zostały przyjęte cele tematyczne, które mają być realizowane w nadchodzących latach, a które będą korzystały z dofinansowania unijnego. Środki wynegocjowane przez państwo członkowskie będą przyznawane właśnie na cele określone we wspomnianej Umowie²⁴. Przyjętych jest 11 celów tematycznych. Na uwagę zasługuje cel 2., określony jako „Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych”. Celami częściowymi celu 2. są m.in.:

- digitalizacja wspólnego dziedzictwa kulturowego;
- zapewnienie powszechnego dostępu do zasobów dziedzictwa kulturowego;
- przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu.

Te cele tematyczne będą realizowane w ramach programów operacyjnych funkcjonujących na poziomie całego kraju (wtedy instytucją zarządzającą jest minister) albo na poziomie regionu (instytucją zarządzającą regionalnego programu operacyjnego ma być zarząd województwa). Wymienione cele tematyczne mogą wpisywać się w cele misji nadawców publicznych, jednakże to wymagałoby odrębnego działania²⁵.

Z tego punktu widzenia interesujące mogą być programy operacyjne obejmujące:

²¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawiera przepisy karne, a ponadto wprowadza zindywidualizowane formy odpowiedzialności poszczególnych pracowników, którym powierzono określone czynności.

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r. Nr 157 poz.1240 ze zm.

²³ Przy założeniu, że nadawca publiczny będzie faktycznie ograniczał pozyskiwanie wpływów z reklam.

²⁴ Założenia Umowy Partnerstwa – dokument przyjęty przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 r.

²⁵ Należałoby przede wszystkim podjąć próbę zdefiniowania na nowo misji mediów publicznych.

- rozwój kompetencji i umiejętności (cyfrowych) oraz włączenia społecznego – program krajowy finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, dla którego instytucją zarządzającą będzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (obecnie: Minister Infrastruktury i Rozwoju);
- rozwój infrastruktury cyfrowej – program krajowy finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, dla którego instytucją zarządzającą także będzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego;
- Regionalne Programy Operacyjne (w liczbie 15) oraz Regionalny Program Operacyjny dla Mazowsza, finansowane zarówno z EFS, jak i z EFRR, dla których instytucjami zarządzającymi będą zarządy województw.

Warto zwrócić uwagę na program operacyjny dotyczący rozwoju infrastruktury cyfrowej pod nazwą „Polska Cyfrowa”. Celem programu, o zatwierdzonym budżecie ok. 2,17 mld PLN, jest stworzenie warunków do powszechnego wykorzystania technologii cyfrowych przez m.in. takie działania jak:

- tworzenie otwartych zasobów publicznych, rozwijanie kompetencji cyfrowych;
- wzmacnianie zastosowania technologii komunikacyjno-informacyjnych między innymi dla e-kultury, e-integracji.

Jak widać, misja odpowiednio zdefiniowana przez państwo może wpisywać się w cele tematyczne programu „Polska Cyfrowa”. Tym samym byłaby możliwość pozyskiwania funduszy z programu na realizację misji. Jednak, aby pozyskać dofinansowanie realizacji projektu, należy stanąć do konkursu na równi z innymi podmiotami – nadawcami prywatnymi lub społecznymi. Element rywalizacji w konkursach

o środki unijne pomiędzy nadawcami różnych systemów jest niezwykle istotny i wydaje się być bardzo potrzebny dla zachowania tak ważnego elementu, jakim jest potrzeba zapewnienia wysokiej jakości²⁶ usług nadawców publicznych, w tym – usług misyjnych.

Oprócz krajowych programów, które wprowadza się z dofinansowaniem ze środków unijnych, możliwe jest pozyskiwanie środków na realizację misji w ramach programów operacyjnych realizowanych przez Unię Europejską. W takich programach rywalizacja o środki dofinansowania (unijne środki publiczne) przenosi się z poziomu kraju członkowskiego na poziom europejski, albo nawet szerszy. Takim źródłem dofinansowania może być projektowany na lata 2014–2020 program „Kreatywna Europa”²⁷, którego jednym z celów jest dostosowanie sektora kultury i sektora kreatywnego do skutków globalizacji i digitalizacji. Instytucją zarządzającą jest Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA). Komisja Europejska w globalizacji gospodarki i kultury widzi zagrożenie dla różnorodności kulturowej i językowej Europy, co z kolei ocenia negatywnie w kontekście (sformułowanej i uzasadnionej względami budowania spójności państw europejskich) potrzeby budowania jedności opartej na dziedzictwie wartości Europy wielokulturowej. W ramach programu „Kreatywna Europa” ujęto trzy komponenty. Jeden z nich, pn. „Media” jest przeznaczony dla sektora audiowizualnego. Środki przeznaczone na ten sektor wynoszą 55% całej kwoty przeznaczonej na program (1,801 mld €). Ogólne cele tego programu to:

- ochrona i propagowanie europejskiej różnorodności kulturalnej i językowej;

²⁶ Jakość zarówno merytoryczna, jak i technologiczna.

²⁷ Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (tekst mający znaczenie dla Europejskiej Organizacji Gospodarczej) w sprawie ustanowienia programu „Kreatywna Europa” został opublikowany 23 listopada 2011 r., www.mkidn.gov.pl [dostęp: 05.06.2014].

- wzmacnianie konkurencyjności sektora kultury i sektora kreatywnego przez takie działania, jak np. wzmacnianie relacji pomiędzy podmiotami działającymi w tych sektorach; zdobywanie nowej publiczności; wspieranie nowych modeli biznesowych.

Pozyskiwanie środków na misję w ramach realizacji projektów unijnych to także inne elementy, które wnoszą wartość dodaną. Są to, oprócz wymienionej wyżej konkurencji, także:

- transparentne, otwarte ma konkurencję procedury pozyskiwania środków;
- warunkowość *ex ante* – beneficjent ma wykazać, w jaki sposób i w jakim terminie planuje osiągnąć zamierzone cele, które mają być utrzymane w określonym czasie po fazie realizacji projektu (tzw. okres trwałości projektu);
- kontrola w trakcie realizacji projektu (*on-going*) oraz po zakończeniu realizacji rzeczowej i finansowej (*ex post*), realizowana przez instytucje zarządzające;
- audyt Komisji Europejskiej;
- wykazanie efektywności ekonomicznej wydatków (rozumianej nie jako najniższa cena, ale jako najniższy koszt operacji/wydatków, liczony w ramach cyklu życia projektu);
- system wykrywania nieprawidłowości i korekt finansowych.

Konkluzje

Pozyskiwanie i wydatkowanie środków publicznych łączy się z określonymi wyzwaniami i zagrożeniami dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces przekazywania i wydatkowania, a następnie – kontroli i nadzoru. Te procesy angażują co najmniej 3 podmioty: 1) beneficjenta (ubiega się, wydatkuje, rozlicza); 2) dysponenta środków (przekazuje, przyjmuje rozliczenie, monitoruje); 3) instytucję nadzoru (kontroluje, audytuje, podejmuje decyzje co do ewentualnego zwrotu środków). Szczególne wyzwania wiążą się przede wszystkim z określonymi działaniami beneficjenta. Samo pozyskanie środków może być najłatwiejszym elementem procesu,

zwłaszcza wtedy, kiedy są to środki systemowo zagwarantowane na określoną działalność dla danego podmiotu. Kolejny element procesu to prawidłowe wydatkowanie środków, często w procedurach zamówień publicznych, a ponadto – terminowe rozliczenie środków wiążące się z obowiązkami sprawozdawczymi.

Wyzwania i zagrożenia łączą się także, w przypadku finansowania dualnego, z koniecznością prowadzenia oddzielnej ewidencji księgowej. Wydaje się, że łatwo jest rozdzielić przychody – oddzielnie z działalności misyjnej i komercyjnej – choć też nie zawsze jest to proste. Dużym ryzykiem jest obarczony proces rozdzielenia kosztów misji od kosztów pozostałej działalności. Czasem jest to niezwykle skomplikowane, gdyż często występują koszty wspólne (np. koszty zarządu) i zbudowanie odpowiednich kluczy podziału może przysparzać wiele trudności. Należy także prowadzić monitoring kosztów oraz na bieżąco podejmować odpowiednie korekty. Te niezbędne czynności operacyjne mogą pociągać za sobą dodatkowe wydatki, a także są objęte ryzykiem pomyłki, złego oszacowania, nietrafnego przyporządkowania.

Ogólny nadzór nad pomocą publiczną sprawuje Komisja Europejska, która jest strażnikiem traktatu. Kluczowe obowiązki państw członkowskich pozostają w relacji z uprawnieniami Komisji i obejmują: nadzór nad prawidłową realizacją pomocy, obowiązek zgłaszania Komisji projektów nowej pomocy oraz istotnych zmian pomocy istniejącej, notyfikacja pomocy, instrumenty prawne – rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, komunikaty, zalecenia oraz decyzje o zakazie pomocy, zniesieniu pomocy, a także zwrocie pomocy wraz z odsetkami i w wyznaczonym terminie.

Temat pomocy publicznej dla mediów to wątek, który w dobie kryzysu finansów publicznych z jednej strony a rosnącymi wymogami państwa demokratycznego z drugiej, będzie nadal rozwijany, zarówno w prawie europejskim, jak i prawie krajowym państw członkowskich. Zwłaszcza że zapowiadana jest reforma pomo-

cy publicznej²⁸. Pojawiła się propozycja włączenia nowych kategorii do wyłączeń grupowych, m.in. na pomoc państwa na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego. Zapowiadane zmiany obrazują, jak ważna jest rola mediów, w tym

mediów publicznych w budowaniu spójności Europy. Oznacza to także, że temat publicznych źródeł finansowania misji mediów publicznych, a także pomocy publicznej w obszarze mediów, będzie nadal aktualny.

²⁸ Zob. komunikat Komisji z dnia 5.12.2012 COM (2012), [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2012\)0725_/com_com\(2012\)0725_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2012)0725_/com_com(2012)0725_pl.pdf) [dostęp: 05.09.2014].