

Modele zarządzania i nadzoru nad publicznymi i państwowymi mediami elektronicznymi w wybranych państwach Afryki, Ameryki Południowej, Azji i Europy

Katarzyna Czajkowska, Karol W. Janoś

Odpowiedni sposób zarządzania i nadzoru należy do głównych warunków prawidłowego funkcjonowania nadawców publicznych. Zgodnie z ogólną teorią mediów publicznych, skuteczny system, służący interesom publicznym, musi spełniać pewne warunki strukturalne. Określane są one przede wszystkim przez takie czynniki, jak: właściwie dobrana podstawa danej działalności w postaci statutu i misji; co najmniej częściowe finansowanie ze środków publicznych; niezależność od rządu; mechanizmy zapewniające odpowiedzialność wobec społeczeństwa i szerokiej publiczności¹. Wypełnienie wskazanych warunków jest niezbędne do tego, aby nadawcy publiczni mogli realizować swoje podstawowe zadania. Ich spełnienie wiąże się z umacnianiem demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, wspieraniem narodowej kultury i języka, udostępnianiem programów o wyso-

kiej jakości, zapewnianiem szerokiego dostępu do oferowanych programów, utrzymywaniem wysokich standardów zawodowych i moralnych, a także z dążeniem do poszanowania prywatności i godności ludzkiej².

Celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie głównych cech, ewolucji modeli kontroli i zarządzania mediami publicznymi w wybranych państwach Azji, Afryki, Ameryki Południowej i Europy, tzn. w Chinach, Japonii, Maroko, RPA, Chile i Austrii. Dążeniem autorów jest wskazanie zależności między ustrojem mediów publicznych a systemem społeczno-politycznym. Naczelnym motywem, którym kierowano się przy doborze państw poddanych wnioskowaniu, było skonfrontowanie problemów krajów znajdujących się na zróżnicowanym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz reprezentujących odmienne typy systemów politycznych. Zaprezentowane tu państwa

¹ D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, Warszawa 2007, s. 192.

² Por. A. Jaskiernia, *Publiczne media elektroniczne w Europie*, Warszawa 2006, s. 208; D. McQuail, *Teoria komunikowania...*, dz. cyt., s. 192.

w sposób znamienne odzwierciedlają tendencje rozwojowe mediów publicznych w różnych regionach świata. Analiza ich systemów medialnych rzadko była dotąd przeprowadzana oraz opisywana w polskiej i europejskiej literaturze naukowej.

Charakterystyka i próba sklasyfikowania poszczególnych modeli została natomiast dokonana na podstawie klasyfikacji zaproponowanej przez Daniela C. Hallina i Paolo Manciniego. Odnosząc się do kwestii paralelizmu politycznego, wyróżnili oni podstawowe modele zarządzania mediami elektronicznymi:

- model rządowy – publiczne media kontrolowane są bezpośrednio przez rząd lub większość polityczną;
- model profesjonalny – publiczne media elektroniczne są w dużym stopniu niezależne od kontroli politycznej i zarządzane przez zawodowy personel medialny;
- model parlamentarny lub model proporcjonalnej reprezentacji – kontrola nad mediami publicznymi podzielona jest między partie polityczne zgodnie z zasadą proporcjonalnej reprezentacji;
- model obywatelski lub korporacyjny – kontrola nad nadawcami publicznymi podzielona jest między różne grupy społeczne i polityczne³.

Klasyfikacja powyższa wyraża tendencje analityczne stosowane w tzw. demokracjach zachodnich. Uważamy jednak, że nadaje się ona również i do klasyfikacji ustroju mediów publicznych w państwach spoza tzw. zachodniego kręgu cywilizacyjnego. Klasyfikacja Hallina i Manciniego koresponduje również z innymi uznanymi typologiami, odnoszącymi się do relacji świata polityki z mediami publicznymi.

Dotyczy m.in. podziału na modele formalnie autonomiczne, modele „polityki w mediach” oraz modele „polityki ponad mediami”⁴. W toku analizy ustroju mediów publicznych omawianych tu krajów uwzględniono motywację władz przy tworzeniu lub przekształcaniu nadawców publicznych. Karol Jakubowicz, opierając się na kryterium historycznym rozwoju mediów, wyróżnił trzy typy takich motywacji:

- paternalistyczno-opiekuńczą, gdy rola mediów publicznych sprowadza się głównie do pełnienia normatywnego wzorca w życiu kulturalnym, społecznym i politycznym państwa;
- demokratyczno-emancypacyjną, widoczną szczególnie w niektórych krajach Europy Zachodniej w latach 60. i 70. XX w.; wówczas uznano, że model państwowego nadawcy utracił już swoją prawomocność ustrojową i media należy przekształcić w niezależne media publiczne, w większym stopniu reprezentujące społeczeństwo obywatelskie;
- systemową, kiedy zmiana systemu mediów publicznych była i jest elementem szerszej transformacji ustrojowej oraz budowy demokracji po okresie totalitaryzmu i rządów autorytarnych⁵.

Określenie motywacji wydaje się niezbędne ze względu na to, że wywiera ona znaczny wpływ na kształtowanie się i ewolucję modeli zarządzania i nadzoru mediów publicznych w poszczególnych państwach.

Maroko

W ostatnich latach w Maroko można było zauważyć pozytywne zmiany w zakresie prowadzenia polityki medialnej. Było to związane

³ D.C. Hallin, P. Mancini, *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, Kraków 2010, s. 30–32.

⁴ Zob. J.G. Blumler, *Public service broadcasting before the commercial deluge* [w:] *Television and the Public interest. Vulnerable values in West European broadcasting*, ed. J.G. Blumer, London 1992.

⁵ K. Jakubowicz, *Media publiczne. Początek końca czy nowy początek?*, Warszawa 2007, s. 87.

z procesem demokratyzacji systemu politycznego, który rozpoczął król Muhammad VI. Przeobrażenia te odnoszą się w szczególności do liberalizacji ustawodawstwa w sektorze audiowizualnym i radiowym. Jedną z głównych zmian wiązała się z utworzeniem w 2002 r. Wyższej Komisji do Spraw Komunikacji (Haut Autorité de la Communication, HACA), która reguluje działalność nadawców publicznych i prywatnych. Druga dotyczyła uchwalenia w 2004 r. nowej Ustawy o Komunikacji Audiowizualnej⁶.

Zgodnie z Ustawą o Mediach Audiowizualnych z 2004 r. marokańscy nadawcy publiczni są zobowiązani do realizacji misji społecznej i kulturowej oraz promocji takich wartości, jak demokracja, wolność i tolerancja. Powinni również promować, a zarazem chronić, narodową jedność i dialog oraz poszanowanie dla innych wierzeń i przedstawicieli mniejszości etnicznych, zamieszkujących Maroko. Nadawcy publiczni mają ponadto obowiązek przekazywania wszelkich komunikatów i informacji na temat działalności króla oraz pozostałych organów państwowych⁷.

Główny nadawca publiczny w Maroku – Narodowe Stowarzyszenie Radiofonii i Telewizji (Société Nationale de Radiodiffusion et de Télévision, SNRT) – finansowane jest z subwencji państwowych. Do SNRT należy kilka kanałów tematycznych i stacji radiowych o profilu ogólnym, informacyjnym, kulturalnym, rozrywkowym, sportowym i religijnym⁸.

Nadrzędnym organem regulującym działalność nadawców publicznych i prywatnych jest Wyższa Komisja do Spraw Komunikacji. Instytucja ta została ustanowiona na mocy dekretu

Muhammada VI w 2002 r. HACA składa się z Wyższej Rady do Spraw Komunikacji Audiowizualnej, którą tworzy dziewięciu członków. Pięciu z nich, łącznie z przewodniczącym, wybiera sam król. Kolejnych dwóch członków deleguje premier, a pozostali dwaj są wskazywani przez przewodniczących obu izb parlamentu. Do głównych zadań HACA należy doradzanie królowi, rządowi i parlamentowi w kwestiach związanych z sektorem mediów audiowizualnych oraz regulowanie rynku audiowizualnego, przyznawanie licencji, a także częstotliwości radiostacjom i nadawcom telewizyjnym. W skład HACA wchodzi Główna Dyrekcja ds. Komunikacji Audiowizualnej (Direction Général de la Communication Audiovisuelle, DGCA), która zajmuje się kwestiami administracyjnymi i technicznymi: badaniami, rozwojem i monitoringiem mediów, infrastrukturą techniczną oraz regulacjami administracyjnymi⁹.

Przez ostatnie dziesięciolecia marokańskie media publiczne były bezpośrednio podporządkowane procesowi politycznemu i wykorzystywane jako instrument propagandy władzy. Telewizja i radio publiczne pozostawały pod ścisłym nadzorem rządu do momentu powołania w 2002 r. Wyższej Komisji do Spraw Komunikacji oraz przyjęcia zliberalizowanego ustawodawstwa w zakresie mediów audiowizualnych w 2004 r. Według obecnie obowiązującego prawa, marokańskie publiczne media elektroniczne nadal pozostają pod kontrolą instytucji rządowych i w znacznym stopniu są uzależnione od nacisków politycznych. Należy jednak podkreślić, że zakres ich autonomii zwiększył się w porównaniu z „czasami przywództwa” Hassana II w latach 1961–1999.

⁶ B. Zaid, M. Ibahrine, *Mapping digital media: Morocco*, Open Society Foundations, maj 2011, s. 79, <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-morocco-20130805.pdf> [dostęp: 10.07.2014].

⁷ Tamże, s. 33.

⁸ J. Salamon, *System medialny Maroka* [w:] *Systemy medialne w XXI wieku. Wspólne czy różne drogi rozwoju*, red. J. Adamowski, A. Jaskiernia, Warszawa 2012, s. 132.

⁹ B. Zaid, M. Ibahrine, *Mapping digital media...*, dz. cyt., s. 73–75.

Republika Południowej Afryki

Republika Południowej Afryki jest najlepiej rozwiniętym krajem kontynentu afrykańskiego. Od początku nowego tysiąclecia w tym kraju odnotowywany jest szybki wzrost gospodarczy, który przekłada się na poziom dochodów i standard życia jego mieszkańców. Cechą charakterystyczną RPA, która istotnie wpływa na rozwój mediów, jest ogromna różnorodność etniczna i językowa tego państwa. RPA zaliczana jest do tzw. nowych demokracji, gdzie tworzenie mediów publicznych dokonywało się w ramach ewolucji ustrojowej. Warunki do przekształcenia propagandowego narzędzia władzy w nadawcę publicznego pojawiły się w latach 90. XX w. po upadku systemu apartheidu.

Jedyny nadawca publiczny w RPA to powstała w 1936 r., z mocy ustawy parlamentu, South African Broadcasting Corporation (SABC). Według obowiązujących przepisów, SABC ma status niezależnego i pluralistycznego nadawcy publicznego. Do jej obowiązków misyjnych należą m.in. odzwierciedlanie kulturowej i językowej różnorodności RPA przez nadawanie programów we wszystkich 11 oficjalnych południowoafrykańskich językach; emisja programów edukacyjnych; wspieranie sztuki tradycyjnej i współczesnej oraz dbałość o najwyższe standardy dziennikarstwa. Formalnie SABC podzielona jest na dwie części – publiczną i komercyjną, które są od siebie strukturalnie niezależne. Na stacje sektora publicznego i prywatnego nakładane są obowiązki związane z emitowaniem w odpowiedniej liczbie audycji informacyjnych, publicystycznych i edukacyjnych. Mimo tych wymagań oferta programów SABC jest mocno skomercjalizowana¹⁰. Obecnie SABC utrzymuje 3 programy telewizyjne oraz 20 programów ra-

diowych, z których większość nadaje w różnych językach plemiennych¹¹.

Zarząd SABC składa się z 12 członków wskazanych przez prezydenta na podstawie zaleceń Zgromadzenia Narodowego. Zgodnie z zapisami, obowiązującej od 1999 r. ustawy o radiofonii i telewizji, zarząd jest w pełni uprawniony do ochrony wolności i niezależności SABC. Jedną z najbardziej charakterystycznych cech SABC jest sposób finansowania korporacji. Aż 76% rocznego budżetu pochodzi z zysków z reklam i funduszy przekazanych przez sponsorów. Środki publiczne stanowią natomiast zaledwie 16% dostępnej kwoty. Służą głównie finansowaniu specyficznych zobowiązań nakładanych na nadawcę publicznego.

Działalność telewizyjna i radiowa SABC, jak też nadawców komercyjnych, jest nadzorowana przez Niezależny Zarząd ds. Komunikacji Południowej Afryki (Independent Communications Authority of South Africa – ICASA). ICASA została utworzona na mocy ustawy w 2000 r. i zastąpiła dotychczas istniejące dwie instytucje kontrolne – Independent Broadcasting Authority oraz South African Telecommunications Regulatory Authority. Do głównych zadań ICASA należy m.in. przyznawanie licencji na nadawanie programów, kontrolowanie treści emitowanych programów oraz ustalanie kwot treści lokalnej (*local content*)¹². Zgodnie ze statutem, ICASA ma być w pełni niezależna od jakichkolwiek wpływów politycznych. Do czasu wejścia w życie Amendment Act w 2006 r. 12 członków rady ICASA nominowanych było przez prezydenta na podstawie rekomendacji Zgromadzenia Narodowego i po przeprowadzeniu publicznych przesłuchań wszystkich kandydatów. Obecnie członkowie nominowani

¹⁰ Por. G. Berger, Z. Masala, *Mapping digital media: South Africa*, Open Society Foundations, marzec 2012, s. 27–28, <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-south-africa-20120416.pdf> [dostęp: 24.07.2014].

¹¹ <http://www.sabc.co.za/wps/portal/SABC/SABCRAUDIO> [dostęp: 14.03.2013].

¹² Dotyczy to zarówno nadawcy publicznego, jak i prywatnych kanałów telewizyjnych oraz radiowych.

są przez ministra komunikacji z grona kandydatów wskazywanych przez komisję parlamentarną. Wcześniejszy sposób wyboru władz ICASA gwarantował to, że zasiadali w nich kandydaci w mniejszym stopniu powiązani z rządem. Natomiast wprowadzone w 2006 r. zmiany spowodowały ograniczenie niezależności tego organu i uzależniły go w większym stopniu od rządu¹³.

Rozwiązania przyjęte w RPA w sprawie powoływania kierownictwa nadawcy publicznego oraz organizacji jego organów nadzorczych wydają się być najbardziej zbliżone do tych, jakie występują w modelach parlamentarnych. W ostatnich latach nasilają się jednak ze strony rządów zabiegi, służące większemu podporządkowaniu nadawcy publicznego i instytucji odpowiedzialnych za jego kontrolę decyzjom politycznym. Przykładem tego są zmiany w procedurze wyborów członków władz ICASA. Podejmowano także działania, których celem było zwiększenie roli ministerstwa komunikacji (Departament of Communication) w wyborze zarządu i bezpośredniego kierownictwa SABC. Próbowano to czynić poprzez zmianę odpowiednich regulacji. Jednakże, ze względu na protesty części środowisk, nie wszystkie z nich zostały w pełni zrealizowane. Głównym problemem południowoafrykańskiego nadawcy, poza zabiegami ograniczającymi jego niezależność, jest sytuacja finansowa. Niskie dochody z abonamentu oraz brak odpowiedniej polityki ze strony władz RPA powodują, że SABC, podobnie jak wielu innych nadawców publicznych, znalazła się pod silną presją komercyjną, co uniemożliwia jej prawidłowe realizowanie zadań misyjnych.

Chile

Chile to jedno z najlepiej rozwiniętych państw Ameryki Południowej. W trakcie wojskowej

dyktatury w Chile (1973–1990) rządy sprawował generał Augusto Pinochet, który doszedł do władzy po przeprowadzeniu zamachu stanu na lewicowy rząd Salvadora Allende. Reformy neoliberalne rozpoczęte w latach 80. XX w. przyczyniły się do stałego wzrostu ekonomicznego i gospodarczego oraz umocnienia pozycji Chile w regionie i na rynku międzynarodowym. W 1990 r. generał A. Pinochet przekazał w sposób pokojowy władzę wybranemu w wolnych wyborach prezydenckich Patricio Aylwinowi Azócarowi. Wtedy też nastąpiła stopniowa demokratyzacja kraju.

W Chile wpływ państwa na media można odnotować wyłącznie w zakresie telewizji, w tym szczególnie nadawcy publicznego Televisión Nacional de Chile (TVN), który rozpoczął działalność w 1969 r. W wyniku reform przeprowadzonych w 1992 r., TVN zyskał większą autonomię. Przejawiła się ona niezależnością od rządu pod względem finansowym, administracyjnym i programowym. Ze względu na brak opłat abonamentowych, podstawowym źródłem dochodu dla chilijskiej telewizji publicznej są dochody z reklam. Uzależnienie dochodów nadawcy publicznego od wpływów z reklam powoduje, że oferta programowa TVN jest zbliżona do oferty programowej nadawców komercyjnych.

Głównym regulatorem mediów publicznych w Chile jest Narodowa Rada do Spraw Telewizji (Consejo Nacional de Televisión, CNTV), która została powołana w 1970 r. Do podstawowych kompetencji tej instytucji należy nadzór nad telewizją publiczną i prywatną, kontrola zawartości przekazów, nakładanie kar oraz przyznawanie dofinansowań¹⁴. CNTV wchodzi w skład Generalnego Ministerstwa Rządu (Ministerio Secretaría General de Gobierno)

¹³ G. Berger, Z. Masala, *Mapping digital media...*, dz. cyt., s. 103.

¹⁴ S. Godoy, M.E. Gronemeyer, *Mapping digital media: Chile*, Open Society Foundations, październik 2012, s. 109, <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-chile-20121122.pdf> [dostęp: 24.07.2014].

i podlega bezpośrednio prezydentowi. Zarząd CNTV składa się z 11 członków, z których 10 jest wybieranych przez prezydenta za zgodą senatu. Natomiast ostatni, 11 członek rady zarządzający CNTV, jest wskazywany bezpośrednio przez prezydenta¹⁵. Oprócz Narodowej Rady do Spraw Telewizji, nadzór nad mediami publicznymi i prywatnymi sprawuje Departament do Spraw Telekomunikacji (Subsecretaría de Telecomunicaciones, SUBTEL) stanowiący część Ministerstwa Transportu i Telekomunikacji (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones). Podstawowym zadaniem instytucji SUBTEL jest nadzór nad rynkiem telekomunikacyjnym oraz zapewnienie użytkownikom pełnego i równego dostępu do usług oferowanych w ramach tego rynku, m.in. przez niwelowanie tzw. wykluczenia cyfrowego. SUBTEL dąży do utrzymania konkurencyjności na rynku wewnętrznym¹⁶. W Chile publiczny nadawca telewizyjny TVN ma silną i znaczącą pozycję w związku z tym, że posiada ofertę programową zbliżoną do krajowych nadawców komercyjnych, ponieważ chilijski nadawca publiczny finansuje się z reklam. Dotacje dla TVN nie mają stałego charakteru i są przyznawane w trakcie realizacji konkretnych projektów¹⁷.

Chilijska telewizja publiczna uczestniczy w procesie politycznym, ale nie podlega bezpośrednio rządowi. Należy uznać, że TVN funkcjonuje w modelu pośrednim między modelem parlamentarnym i rządowym. Świadczy o tym m.in. sposób powoływania zarządu Narodowej Rady do Spraw Telewizji, w której zaznacza się udział zarówno prezydenta (jako głównego przedstawi-

ciela władzy wykonawczej), jak i senatu, który reprezentuje władzę ustawodawczą.

Chiny

Chińska Republika Ludowa to jedno z najszybciej rozwijających się i najliczniejszych państw. ChRL ma trzeci pod względem wysokości PKB na świecie po Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych¹⁸. Kiedy w 1987 r. Deng Xiaoping stanął na czele państwa, Chiny zaczęły intensywnie inwestować w gospodarkę i z zamkniętego oraz centralnie sterowanego systemu stawały się coraz bardziej otwarte rynkowo. Stopniowe reformy ekonomiczne spowodowały poprawę standardów życia wielu chińskich obywateli, a zarazem rosące znaczenie Chin na arenie międzynarodowej. Mimo reform w zakresie gospodarki, przekształceniu nie uległ system polityczny – nadal dominuje tam system monopartyjny.

Nadawcy telewizyjni i radiowi w Chinach, podobnie jak pozostałe instytucje, należą do państwa, a ich działalność jest ściśle regulowana i kontrolowana m.in. przez agencje rządowe i organy KPCh. Głównymi mediami są: CCTV (China Central Television) oraz CNR (China National Radio), co oznacza, że w Chinach nie istnieją nadawcy prywatni.

Chińskie media elektroniczne funkcjonują w specyficznej dla tego kraju hybrydowej strukturze. Opiera się ona na propagowaniu treści systemowych oraz na jednoczesnym czerpaniu zysków z wyprodukowanych programów. Programy natomiast powinny odpowiadać jak największej liczbie widzów i być zgodne z zamierzoną linią partii. Jest to tzw. zasada „propaganda i profit”¹⁹.

¹⁵ http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20110315/pags/20110315225054.html [dostęp: 17.07.2013].

¹⁶ http://www.subtel.gob.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=3002&Itemid=1203 [dostęp: 17.07.2013].

¹⁷ S. Godoy, E. Gronemeyer, *Mapping digital media...*, dz. cyt., s. 119.

¹⁸ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html?countryname=China&countryco> [dostęp: 16.07.2013].

¹⁹ H. Yong i in., *Mapping digital media: China*, Open Society Foundations, lipiec 2012, s. 8, <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-china-20121009.pdf> [dostęp: 22.07.2014].

W trakcie licznych reform ekonomicznych KPCh zawiesiła pełne wsparcie finansowe dla mediów, obowiązujące od 1949 r. Oznacza to, że chińscy nadawcy utrzymują się na rynku dzięki zyskom generowanym z reklam. Spowodowało to rozwój rynku reklamowego i zasadniczą zmianę w polityce ekonomicznej chińskich mediów, które wcześniej nie musiały ze sobą konkurować²⁰. Komercjalizacja chińskich mediów oznacza przemianę chińskich nadawców państwowych z instytucji całkowicie zależnych finansowo od władz krajowych w krajowo-kapitalistyczne jednostki o „socjalistycznej specyfice”²¹.

Podobnie jak w pozostałych dziedzinach, reformom ekonomicznym nie zawsze towarzyszą reformy polityczne. Stwarza to problemy związane z szybkim rozwojem rynku. Zarazem jest chęcią utrzymania politycznej stabilności w kraju, gdzie rządząca partia wykorzystuje media jako tubę propagandową, a *de facto* czerpie zyski z produkcji. Chińskie media publiczne działają na zasadzie sprzężenia zwrotnego, wykorzystując swoją zależność od władzy oraz jej wsparcie, aby powiększyć swój zysk, który następnie jest przeznaczany na szerzenie konkretnych celów ideologicznych²².

Chińscy nadawcy państwowi podlegają silnej kontroli Rady Państwa ChRL i Komunistycznej Partii Chin. Licencje nadawane są przez rząd centralny. Media w Chinach są częściowo lub całkowicie finansowane przez KPCh, a kierownictwo nad nimi sprawują osoby wyznaczone przez dygnitarzy KPCh²³. Ko-

munistyczna Partia Chin kontroluje zawartość mediów publicznych pod względem zgodności z interesem partii, ustala normy swobody wypowiedzi i opracowuje listy tematów zakazanych²⁴. Sekretarz generalny oraz członek ds. mediów Komitetu Centralnego KPCh, za zgodą prezydenta ChRL, wybierają przewodniczącego Centralnego Departamentu Propagandy²⁵.

Jednym z głównych organów, kontrolujących działalność państwowych nadawców, jest Krajowa Rada Radiofonii, Telewizji i Filmu (State Administration of Radio, Film and Television, SARFT). SARFT podlega Radzie Państwa ChRL. Poza KPCh i SARFT przekazy medialne w kraju podlegają kontroli Krajowego Biura Informacji, Głównego Urzędu Prasy i Publikacji (General Administration of Press and Publications, GAPP). Nadzorowane są także przez resorty: kultury, edukacji, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego, przemysłu i technologii informacyjnej oraz odpowiadającym im jednostkom na szczeblu lokalnym i regionalnym²⁶.

KPCh sprawuje bezpośrednią kontrolę nad chińskimi nadawcami państwowymi. Wszystkie media w Chinach są całkowicie podporządkowane procesowi politycznemu. Podlegają więc KPCh, są kontrolowane przez Centralny Urząd Propagandy, będący częścią KPCh, oraz pozostałe jednostki administracyjne odpowiedzialne za kontrolę zawartości mediów na szczeblu krajowym i lokalnym²⁷. Przez tak rozlegle rozbudowaną własność, państwo ma bezpośredni, a właściwie praktycznie nieograniczony, wpływ

²⁰ *Freedom house's China report*, http://shanghaiist.com/2013/05/02/freedom_of_the_press_2013_report_china_not-free_83.php [dostęp: 16.07.2013].

²¹ H. Yong i in., *Mapping digital media: China...*, dz. cyt., s. 15.

²² Tamże, s. 15.

²³ *Kontrola mediów w Chinach*, <http://faluninfo.pl/przesladowania/kontrola-mediow-w-chinach/> [dostęp: 18.03.2013].

²⁴ M. Brusilo, *Rynek medialny w Chinach*, <http://www.polska-azja.pl/2012/08/07/m-brusilo-rynek-medialny-w-chinach/> [dostęp: 18.03.2013].

²⁵ A. Esarey, *Speak no evil. Mass media control in contemporary China*, Freedom House Special Report, 2006, s. 3.

²⁶ H. Yong i in., *Mapping digital media: China...*, dz. cyt., s. 115–116.

²⁷ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> [dostęp: 16.07.2013].

na chińskie media. Opierając się na klasyfikacji D.C. Hallina i P. Manciniego, należy uznać, że publiczne media w Chinach funkcjonują w modelu rządowym.

Japonia

Japonia jest reprezentantem grupy najbardziej rozwiniętych i najbogatszych państw na świecie. W 2011 r. zajmowała trzecią pozycję w rankingu największych gospodarek świata z PKB wynoszącym 5 869 471 mln dol.²⁸ Model społeczno-gospodarczy Japonii jest trudny do sklasyfikowania. Często Japonię określa się jako państwo z liberalną wizją ładu społeczno-gospodarczego, a jednocześnie wskazuje na występowanie w tym kraju licznych elementów państwa opiekuńczego²⁹. Tym, co łączy Japonię z europejskimi państwami o bardziej socjalnym zabarwieniu jest m.in. silna pozycja publicznego nadawcy radiowo-telewizyjnego.

Japonia zalicza się do grupy państw, w których przy przekształcaniu mediów publicznych występowała motywacja systemowa. Podobnie, jak w przypadku Niemiec, znaczący wpływ na dzisiejszy kształt japońskich nadawców publicznych wywarły doświadczenia z okresu II wojny światowej. Japońskie Stowarzyszenie Nadawcze (Nippon Hoso Kyokai – NHK), będące dziś publicznym nadawcą programów radiowych i telewizyjnych, powstało w 1926 r. z połączenia trzech stacji radiowych w Tokio, Nagoi oraz Osace. W okresie nasilenia militarizmu w latach 30. i 40. XX w. NHK zostało w całości podporządkowane organom państwa i stało się *de facto* narzędziem propagandy rzą-

du, a także częścią aparatu wojennego. Tak, jak pozostałe środki przekazu znalazło się ono pod kontrolą specjalnie powołanego w tym celu Departamentu Informacji Rządu³⁰. Po zakończeniu wojny w Azji i na Pacyfiku w 1945 r. Japonia dostała się pod okupację Stanów Zjednoczonych. Pod auspicjami władz okupacyjnych w 1950 r. uchwalono dwa akty prawne: ustawę o falach radiowych i ustawę o nadawaniu, które z późniejszymi poprawkami do dziś określają zasady działania radia i telewizji. Na mocy tego ostatniego aktu w Japonii ukształtował się dualny system radiowo-telewizyjny, gdzie obok publicznego nadawcy funkcjonują również stacje prywatne³¹. W ustawie o nadawaniu określono m.in. zasady finansowania nadawcy publicznego. Zgodnie z nimi, głównym źródłem dochodów NHK miały być opłaty abonamentowe.

Japońskiego nadawcę publicznego pod względem zarządzania i nadzoru nad nim łączy wiele podobieństw z brytyjską BBC. NHK ma status instytucji użyteczności publicznej i nie korzysta z żadnych form dofinansowania ze strony państwa. Wyjątkiem są jedynie niewielkie granty przyznawane przez rząd, które stanowią obecnie jedynie 0,5% budżetu NHK³². Organem, który odpowiada za nadzór i kontrolę japońskiego nadawcy publicznego jest Rada Nadzorcza. Do jej głównych kompetencji należy nadzorowanie polityki finansowej NHK, w tym zatwierdzanie budżetu oraz operacyjnych planów finansowych, a także jej działalności programowej. Rada Nadzorcza składa się z 12 członków, którzy wybierani są na wniosek premiera za zgodą obu izb parlamentu. Prze-

²⁸ International Monetary Fund, *World economic outlook database*, April 2012.

²⁹ Patrz szerzej: E.J. Lee, *Soziale Demokratie in Japan. Elemente Sozialer Demokratie im japanischen System* [w:] *Praxis der Sozialen Demokratie*, Hg. T. Meyer, Wiesbaden 2006, s. 374–444.

³⁰ I. Merklejn, *System medialny Japonii* [w:] *Wybrane zagraniczne systemy medialne*, red. J. Adamowski, Warszawa 2008, s. 275.

³¹ Tamże, s. 276.

³² Y. Oishi i in., *Mapping digital media: Japan*, Open Society Foundations, marzec 2012, s. 24, <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-japan-20120424.pdf> [dostęp: 19.07.2014].

wodniczącego Rady Nadzorczej wybierają natomiast sami jej członkowie z własnego grona.

Głównym regulatorem działalności radia i telewizji od 1952 do 2000 r. było Ministerstwo Poczty i Telekomunikacji. Po reorganizacji urzędów centralnych i ministerstw w 2001 r., te kompetencje przejęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Telekomunikacji. Do kompetencji tego ministerstwa, poza nadzorowaniem działalności mediów elektronicznych oraz realizacją polityki medialnej, należy również regulacja działalności internetowej. Działalność resortu spraw wewnętrznych i telekomunikacji w dziedzinie mediów elektronicznych i telekomunikacji wspierana jest przez dwa organy doradcze – Radę ds. Informacji i Komunikacji oraz Radę ds. Regulacji Radia. Członkowie Rady ds. Informacji i Telekomunikacji powoływani są przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Telekomunikacji spośród osób, które posiadają szeroką wiedzę oraz odpowiednie doświadczenie w tym zakresie. Podobnie wyłaniany jest skład Rady ds. Regulacji Radia. Jedyną różnicą jest to, że minister przed powołaniem członków Rady musi uzyskać na to zgodę obu izb parlamentu. Do głównych zadań obu rad należy monitorowanie rynku medialnego oraz sporządzanie ekspertyz i rekomendacji dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Telekomunikacji.

Odwołując się do klasyfikacji Hallina i Manciniego, należy uznać, że system zarządzania i nadzoru nad mediami publicznymi w Japonii wydaje się najbardziej zbliżony do profesjonalnego modelu. Część japońskich badaczy wskazuje jednak na obecność pewnych regulacji, które niosą ryzyko ingerencji rządu w działalność nadawcy publicznego. Jako przykład jest tutaj podawany obowiązek przedkładania przez NHK każdego roku planu finansowego Mini-

sterstwu Spraw Wewnętrznych i Telekomunikacji, zanim zostanie on przesłany do zaopiniowania komisjom obu izb parlamentu³³. Pojawiają się zarazem głosy, że wpływ rządu jest ponadto ograniczany debatami prowadzonymi w parlamencie, podczas których analizowane są plany finansowe NHK. Wymóg odbywania debat ma zabezpieczać niezależność publicznego nadawcy i gwarantować większy udział w jego nadzorze ze strony przedstawicieli społeczeństwa³⁴.

Austria

Austriacki model zarządzania i nadzoru nad mediami publicznymi wart jest uwagi ze względu na to, że państwo to najdłużej w Unii Europejskiej utrzymywało monopol nadawców publicznych w skali ogólnokrajowej. Zgodnie z ustawą z 1974 r. o radiu i telewizji, w Austrii radio i telewizja uznane zostały za instytucje publiczne. Ustawa zakładała niezależność nadawców publicznych – zarówno ich organów, jak i twórców programów. W praktyce jednak Österreichische Rundfunk (ORF) charakteryzowała się wysokim stopniem upolitycznienia i uzależnieniem od nacisków rządu federalnego. W obsadzaniu najważniejszych stanowisk stosowano zasadę proporcjonalnego podziału między partiami sprawującymi władzę. Te tendencje i mechanizmy pozwalały rządowi głęboko ingerować w zarządzanie i politykę programową nadawcy publicznego, co niejednokrotnie uniemożliwiało realizację jego podstawowych zadań i było często przyczyną krytyki ze strony UE³⁵. W 2000 r. koalicja, która przejęła władzę w Austrii, zapowiedziała dążenie do dwóch celów w polityce medialnej: wzmocnienia publicznego charakteru ORF oraz stworzenia warunków do rozwoju prywatnej telewizji ogólnokrajowej. W 2001 r. przyjęta została ustawa, która zgodnie

³³ Tamże, s. 32.

³⁴ Tamże, s. 33.

³⁵ Por. A. Jaskiernia, *Publiczne media...*, dz. cyt., s. 158.

z zaleceniami UE, doprowadziła do likwidacji monopolu telewizji publicznej. Nadawca publiczny natomiast, na mocy nowelizacji ustawy o ORF („Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, BGBl”, nr 83/2001), został przekształcony w fundację publiczną.

Do trzech głównych organów odpowiedzialnych za kierowanie działalnością austriackiego nadawcy publicznego należy: Rada Fundacji (Stiftungsrat), Dyrektor Generalny oraz Rada Publiczności (Publikumsrat). Radę Fundacji tworzy 35 członków wybieranych na czteroletnią kadencję. Składa się ona z przedstawicieli partii politycznych, rządu federalnego, landów, Rady Publiczności oraz Centralnej Rady Przedsiębiorców³⁶. Do głównych kompetencji Stiftungsrat należy wybór Dyrektora Generalnego oraz zatwierdzanie budżetu ORF³⁷. Dyrektor Generalny mianowany jest na czteroletnią kadencję. Odpowiada on za bieżące kierowanie ORF oraz wskazuje propozycje kandydatur na stanowiska pozostałych dyrektorów i dyrektorów regionalnych. Rada Publiczności to 36 członków, wśród których znajdują się reprezentanci środowisk naukowych, kulturalnych, sportowych i młodzieżowych. Publikumsrat pełni podobną rolę jak rady radiowo-telewizyjne niemieckich nadawców publicznych. Jako organ kontrolny odpowiada przede wszystkim za ochronę interesów publiczności. Zgodnie z paragrafem 30 ustawy o ORF, zakres jej kompetencji obejmuje m.in. doradztwo w zakresie polityki programowej i rozwoju

technologicznego oraz zawiadamianie organów kontrolnych w przypadku naruszeń regulacji prawnych przez pozostałe władze ORF.

Głównym ciałem nadzorującym działalność austriackiego nadawcy publicznego jest Urząd Komunikacji Austria (Die Kommunikationsbehörde Austria – KommAustria), który został powołany na mocy ustawy z 2001 r.³⁸ KommAustria jest równocześnie odpowiedzialny za regulacje i nadzór nad działalnością prywatnych nadawców radiowych i telewizyjnych. Organ ten składa się z 5 członków mianowanych przez prezydenta, na wniosek rządu federalnego, na sześcioletnią kadencję. Zaproponowani przez rząd członkowie wyłaniany są w drodze konkursu publicznego. Kandydaci, wchodzący w skład tego urzędu, muszą być absolwentami studiów prawniczych oraz posiadać co najmniej pięcioletnie doświadczenie zawodowe. Ustawa, regulująca działanie KommAustria, zawiera też obszerny wykaz osób, które nie mogą pełnić funkcji członka tej instytucji³⁹. Głównym zadaniem KommAustria (w odniesieniu do ORF) jest nadzór nad przestrzeganiem przez ORF prawa i realizacji zadań, w tym m.in. w zakresie zgodności programów z normami, oraz przestrzegania regulacji dotyczących reklamy. W przypadku niewywiązywania się przez ORF z nałożonych obowiązków, KommAustria może nakładać na nadawcę publicznego kary, do których należy m.in. rozwiązanie Rady Fundacji oraz zmniejszenie środków publicznych⁴⁰.

³⁶ Sześciu członków Rady Fundacji wskazywanych przez rząd federalny w uzgodnieniu z parlamentem, dziewięciu – przez landy, dziewięciu – przez rząd federalny, sześciu – przez Radę Publiczności, pięciu – przez Centralną Radę Przedsiębiorców.

³⁷ <http://kundendienst.orf.at/unternehmen/menschen/gremien/stiftung.html> [dostęp: 10.03.2013].

³⁸ *Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) und eines Bundeskommunikationssenates*, Bundesgesetzblatt, 2001, nr 32.

³⁹ Członkami KommAustria nie mogą być m.in.: członkowie rządu federalnego, sekretarze stanu, pracownicy administracji rządowej, członkowie parlamentu oraz innych organów przedstawicielskich lub Parlamentu Europejskiego, osoby związane z partiami politycznymi umową o pracę lub pełniące kierownicze funkcje w federalnych strukturach partyjnych, pracownicy ORF i jej spółek oraz osoby związane z innymi przedsiębiorstwami medialnymi.

⁴⁰ Szerzej na temat zakresu działalności KommAustria zob. M. Jas-Koziarkiewicz, *Austria* [w:] *Polityka medialna w Unii Europejskiej*, red. E. Stasiak-Jazukiewicz, M. Jas-Koziarkiewicz, Warszawa 2011, s. 124–125.

Organem odwoławczym wobec decyzji podejmowanych przez KommAustria (z wyjątkiem kar administracyjnych) jest Federalna Rada ds. Komunikacji (Bundeskommunikationssenates). Organ ten składa się z 5 członków powoływanych na sześcioletnią kadencję przez prezydenta na wniosek rządu federalnego. Trzech członków Federalnej Rady ds. Komunikacji musi być sędziami. Pozostałymi członkami mogą zostać osoby, które ukończyły studia prawnicze i potrafią wykazać się doświadczeniem w zakresie administracji, prawa, w nauce lub sprawach wchodzących w skład kompetencji Rady. Podobnie jak w przypadku Urzędu Komunikacji Austrii (KommAustria) występuje tu szereg ograniczeń dotyczących tego, kto może zostać członkiem tej instytucji.

Zapewnieniem finansowych i administracyjnych podstaw funkcjonowania KommAustria, Federalnej Rady ds. Komunikacji zajmuje się Spółka Regulacji Radiofonii i Telewizji (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH – RTR)⁴¹. Radę Nadzorczą RTR tworzy 9 członków, wśród których znajdują się przedstawiciele Urzędu Kanclerskiego, KommAustria, Komisji Nadzoru Telekomunikacji oraz Ministerstwa Transport, Innowacji i Technologii⁴². Zadania RTR w dziedzinie mediów publicznych obejmują: obsługę administracyjną i techniczną KommAustria; zarządzanie i lokację środków z funduszy: digitalizacji, Telewizji Austria, nadawania niekomercyjnego; podejmowanie działań na rzecz procesu cyfryzacji, a zarazem przygotowanie analiz dotyczących m.in. cyfryzacji, uregulowań w sprawach reklamy, ochrony nieletnich, nowych technologii⁴³. Za nadzór nad RTR, w zależności od zakresu spraw, odpowiedzialni są: przewodniczący KommAustria, Kanclerz, Minister Transportu, Innowacji i Technologii.

Przemiany, jakie dokonały się w organizacji zarządzania i nadzoru mediów publicznych w Austrii po 2000 r. wskazują, że doszło tam do wyraźnej ewolucji. Polegała ona na odejściu od modelu parlamentarnego w kierunku modelu obywatelskiego. Przejawia się to zmianami w strukturze zarządzania ORF, a zwłaszcza w konstrukcji takich organów, jak Rada Fundacji i Rada Publiczności. W ich składzie, poza przedstawicielami aparatu rządowo-biurokratycznego, znajdują się również reprezentanci ważnych grup i środowisk społecznych. Równie istotne są zmiany w organizacji instytucji odpowiedzialnych za kontrolę i nadzór nad nadawcą publicznym. Wprowadzone zostały nowe zasady wyboru ich składu, które dość skutecznie zabezpieczają ich działalność przed próbami nacisków ze strony organów władzy wykonawczej.

Konkluzje

Analiza modeli zarządzania i nadzoru nad mediami publicznymi w Austrii, Chile, Chinach, Japonii, Maroku i Republice Południowej Afryki wskazuje na wciąż silnie utrzymujące się zależności między ustrojem mediów publicznych a systemami politycznymi. Omówione przykłady wskazują, że jednym z głównych czynników wpływających na kształtowanie się ustroju publicznych mediów elektronicznych jest stopień demokratyzacji systemu politycznego. Spośród analizowanych państw można wyróżnić te, w których publiczne media elektroniczne w silny sposób podporządkowano procesowi politycznemu. Przykładem są tu Chiny, gdzie kontrola i zarządzanie mediami publicznymi sprawowane jest wyłącznie przez ograny partii komunistycznej i agendy rządowe, co czyni je *de facto* mediami państwowymi.

⁴¹ RTR jest również odpowiedzialna za zabezpieczenie podstaw funkcjonowania regulatora rynku telekomunikacyjnego (Telekom-Control-Kommission) i poczty (Post-Control-Kommission).

⁴² <https://www.rtr.at/de/rtr/Aufsichtsrat> [dostęp: 10.03.2013].

⁴³ Zob. M. Jas-Koziarkiewicz, *Austria...*, dz. cyt., s. 126.

Tabela 1. Modele zarządzania i nadzoru nad publicznymi mediami elektronicznymi w Austrii, Chile, Chinach, Japonii, Maroko i Republice Południowej Afryki

Państwo	Model	Cechy charakterystyczne
Austria	obywatelski (korporacyjny)	szeroki udział przedstawicieli partii politycznych i organizacji pozarządowych we władzach nadawcy publicznego
Chile	parlamentarny/rządowy	niezależność od rządu pod względem finansowym, administracyjnym i programowym; funkcje organu regulacyjnego pełni CNTV, która podlega bezpośrednio prezydentowi
Chiny	rządowy	media publiczne są całkowicie podporządkowane systemowi politycznemu i są zależne od przedstawicieli władzy
Japonia	profesjonalny	nadawca publiczny formalnie autonomiczny; funkcję organu kontrolnego pełni ministerstwo
Maroko	parlamentarny/rządowy	media publiczne są w znacznym stopniu podporządkowane procesowi politycznemu
Republika Południowej Afryki	parlamentarny/rządowy	zarząd nadawcy publicznego wybierany przy współudziale parlamentu i prezydenta; ograniczony udział parlamentu w wyborze władz organów regulacyjnych

Źródło: opracowanie własne

Kolejną grupę tworzą państwa, w których publiczne media elektroniczne funkcjonują w modelu stanowiącym formę pośrednią między modelem rządowym i parlamentarnym. Do przedstawicieli tej grupy należą: Chile, Maroko, Republika Południowej Afryki. W tych krajach instytucje odpowiedzialne za nadzorowanie działalności nadawców publicznych są współkształtowane z decydującym udziałem rządu i parlamentu.

W skład ostatniej grupy wchodzi te państwa, gdzie publiczne media elektroniczne uczestniczą w procesie politycznym, lecz nie są bezpośrednio podporządkowane organom władzy wykonawczej i ustawodawczej. Przykładami są tu Austria i Japonia. Występują w nich

dwa odmienne modele zarządzania i kontroli nad mediami: w Austrii – obywatelski, a w Japonii – profesjonalny. W Austrii niezależność działania nadawców publicznych oraz organów je kontrolujących gwarantuje współudział w ich kształtowaniu reprezentantów rządu, parlamentu i organizacji społecznych. Z kolei w Japonii gwarantem niezależności działania mediów publicznych jest powierzenie zarządzania nimi profesjonalnemu personelowi. Istotne jest również stosunkowo silne oddzielenie ich działalności od powiązań z instytucjami rządowymi, których rola w zakresie kontroli nad nadawcą publicznym sprowadza się w dużym stopniu do regulacji kwestii technicznych i administracyjnych.