

**Biuro Krajowej Rady
Radiofonii i Telewizji**

**Departament Polityki
Europejskiej
i Współpracy z Zagranicą**



System podziału środków abonamentowych na przykładzie wybranych państw europejskich

Lipiec 2006

**Paweł Stępka
Albert Woźniak
Ewa Murawska-Najmiec (DSA)**

**ANALIZA
BIURA KRRiT**

Nr 3/2006

W Unii Europejskiej państwa członkowskie zgodnie z tzw. Protokołem Amsterdamskim z 1997 roku posiadają pełną swobodę w wyborze systemu finansowania mediów publicznych. Dokument ten jednocześnie zaznaczył, iż zakresem finansowania mają być objęci nadawcy wyróżniający się ze względu na realizowaną przez nich misję publiczną, która jest definiowana przez państwa członkowskie oraz, że finansowanie to nie może naruszać zasad obrotu gospodarczego oraz zasad konkurencji wewnątrz Wspólnoty.

Nadawcy publiczni, którzy istnieją we wszystkich, poza Luksemburgiem, państwach członkowskich UE są w większości przypadków finansowani ze środków abonamentowych. Wyjątek stanowią takie państwa jak Hiszpania, Holandia, Litwa, Portugalia (w przypadku telewizji) oraz Węgry, które automatycznie znajdują się poza obszarem zainteresowania niniejszego opracowania. Należy zaznaczyć, iż systemy poboru abonamentu w pozostałych

państwach członkowskich znacznie różnią się między sobą na poszczególnych etapach. Przede wszystkim wysokość opłaty abonamentowej może być określana przez: parlamenty krajowe (np. Szwecja, Słowacja), właściwe ministerstwa (np. Irlandia, Wielka Brytania) czy regulatora rynku (np. Polska). Istotne różnice pomiędzy państwami członkowskimi widoczne są również w zakresie podmiotów odpowiedzialnych za proces zbierania abonamentu. Rola ta przypadać może bezpośrednio nadawcom publicznym (np. Dania), spółkom zależnym od nadawców publicznych (np. Austria, Niemcy), urzędowi pocztowemu (Irlandia, Słowacja), regulatorom rynku (np. Finlandia) czy wreszcie prywatnym firmom (np. Wielka Brytania). Najczęściej różnice te są widoczne również na etapie monitorowania procesu poboru abonamentu oraz nakładania kar na podmioty uchylające się od płacenia tego rodzaju opłat. Z punktu widzenia niniejszego opracowania na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż systemy abonamentowe poszczególnych państw członkowskich różnią się między sobą także pod względem ilości beneficjentów środków abonamentowych jak również pod względem rozwiązań instytucjonalnych w zakresie podziału tych środków. Z tego też względu poza spektrum zainteresowania znajdują się systemy abonamentowe takich państw jak Finlandia czy Wielka Brytania, gdzie środki abonamentowe trafiają tylko do jednego beneficjenta i gdzie, tym samym nie istnieje problem ich rozdziału (odpowiednio do YLE oraz BBC).

Pozostałe przypadki podzielić można ze względu na rodzaj beneficjentów środków abonamentowych. Wyróżnić tu można państwa, gdzie środki abonamentowe kierowane są do kilku różnych nadawców publicznych (np. Słowacja, Szwecja), do nadawców publicznych oraz innych nadawców np. lokalnych lub środowiskowych (Dania, Irlandia) oraz do nadawców publicznych i innych organizacji (np. Niemcy, Francja, Austria). W różny sposób rozwiązywany jest także problem samego rozdziału tych środków.

Mimo istotnych różnic w zakresie systemu abonamentowego w państwach europejskich warto zwrócić uwagę na treść Zalecenia Komitetu Ministrów Państw Członkowskich Rady Europy nr R (96) 10 na temat gwarancji niezależności nadawców publicznych. Wytyczna nr 18 wspomnianego dokumentu odnosi się bowiem bezpośrednio do kwestii określania wysokości oraz podziału środków publicznych pomiędzy beneficjentów (tj. nadawców publicznych). Zgodnie z jej brzmieniem wysokość abonamentu lub innych środków publicznych (np. subsydiów) powinno się określać w dłuższym horyzoncie czasowym tak, aby umożliwić nadawcom publicznym długoterminowe planowanie swoich działań. Ponadto podkreślono, iż odpowiednie instytucje powinny każdorazowo konsultować się z nadawcami publicznymi w zakresie ich potrzeb tak, aby określić wysokość przekazanych środków publicznych. W tym kontekście wspomniano także, iż metody

uiszczania opłat abonamentowych oraz system zwolnień nie powinny zagrażać stabilności finansowej nadawców publicznych. W zakresie podziału środków abonamentowych podkreślono, iż podział ten powinien być uzależniony od specyficznych potrzeb i uwarunkowań każdej z organizacji (tj. nadawcy publicznego). Należy brać pod uwagę specyfikę misji publicznej przypisanej każdej z organizacji, jak również zasoby osobowe, techniczne oraz finansowe nadawców.

Poniżej przegląd rozwiązań w zakresie podziału środków abonamentowych w wybranych państwach.

Austria

W przypadku Austrii środki abonamentowe są zbierane przez *Gebühren Info Service – GIS*, które od 2001 roku jest firmą w 100% zależną od nadawcy publicznego ORF. Podmiot ten odpowiada także za monitoring oraz nakładanie kar na osoby fizyczne lub prawne uchylające się od płacenia abonamentu. Wysokość abonamentu ustalana jest przez 35 osobową Radę Fundacji ORF po zatwierdzeniu przez Radę Widzów. Jednak jego ostateczna wartość zależna jest także od tzw. opłaty landowej (*Landesgabe*) ustalonej przez poszczególne regiony. W ten sposób wysokość abonamentu różni się w zależności od landu.

Prawo austriackie przewiduje dwa rodzaje abonamentu: radiowy (5,05-6,35 EUR miesięcznie) i radiowo-telewizyjny (od 17,18-21,88 EUR miesięcznie). Z tej sumy około 66% trafia do nadawcy publicznego ORF (4,81 EUR z abonamentu radiowego i 15,18 EUR z abonamentu telewizyjnego), co stanowi około 43% środków budżetowych tego nadawcy. Pozostała część środków jest rozdzielana pomiędzy władze federalne a landowe. Od całkowitej sumy 0,36 EUR (w przypadku radia) oraz 1,16 EUR (w przypadku telewizji) odprowadzanych jest do ministerstwa finansów jako opłata za możliwość odbioru radia i telewizji. Ponadto 0,48 EUR od każdego abonamentu jest dzielone w proporcji 70:30 % pomiędzy władze federalne a władze landowe jako tzw. opłata wspierająca sztukę. Natomiast wysokość opłaty landowej waha się od 0,00 EUR do 4,70 EUR i przeznaczana jest na cele określone za każdym razem przez poszczególne landy. Pieniądze przeznaczone dla ORF pokrywają działalność programów radiowych, studiów telewizyjnych i programów telewizyjnych.

Dania

Abonament (radiowy, na telewizję czarno-białą oraz na telewizję kolorową) zbierany jest przez jednego z nadawców publicznych *Danish National Broadcasting Corporation* (DR), który obejmuje zarówno 4 stacje radiowe (oraz wiele kanałów radiowych rozpowszechnianych satelitarnie i przez Internet) oraz dwa kanały telewizyjne rozpowszechniane w formacie analogowym i cyfrowym. Wysokość abonamentu ustalana jest przez parlament na wniosek Ministra Kultury na cztery kolejne lata (obecnie obowiązuje umowa na okres 2002-2006). Dokument ten (*Media Policy Accord 2002-2006*) to w istocie porozumienie pomiędzy rządem a partią opozycyjną (*Danish People's Party*). Określa on dodatkowo sposób rozdziału abonamentu. Zgodnie z tym dokumentem największym beneficjentem środków abonamentowych jest DR, które w 2005 roku otrzymało 85,4% całkowitej sumy co stanowi ok. 88% wartości całego budżetu (3,4 mld DKK). Kolejnym beneficjentem jest TV2, które mimo, iż w większości finansowana jest z dochodu z reklam to także jest zobowiązana do wykonywania pewnych zadań publicznych, stąd też w 2005 roku otrzymała 10,9% całkowitej sumy. Pewne środki (1,2% w 2005 roku) trafiają też do mediów lokalnych (radio i telewizja) a także do Ministerstwa Kultury (2,5%). Wspomniany dokument przewiduje także wzrost opłaty abonamentowej w zależności od przewidywanego wzrostu cen i płac na dany rok. Ponadto DR uczestniczy w konsultacjach związanych z ustalaniem wysokości abonamentu.

W 2006 roku abonament za posiadanie kolorowego odbiornika telewizyjnego płaci się w wysokości 2090 DKK (ok. 155 EUR), za posiadanie odbiornika biało-czarnego 1310 DKK (ok. 97 EUR) oraz za odbiornik radiowy 320 DKK (ok. 24 EUR).

Francja

We Francji abonament radiowo-telewizyjny nazywany jest „należnością audiowizualną” (dosł. *redevance audiovisuelle*). Nazwa ta faktycznie oddaje istotę tej opłaty, którą uiszcza się za posiadanie przynajmniej jednego kolorowego odbiornika telewizyjnego lub innego, podobnego do niego urządzenia odbiorczego (dosł. *dispositif de réception assimilé*) – np. magnetowidu lub wideo-projektora wyposażonego w tuner.

W 2005 r. Francja dokonała reformy w zakresie opłaty abonamentowej. Główna zmiana dotyczyła:

- powiązania poboru należności audiowizualnej z podatkiem katastralnym;

- zmiany trybu dystrybucji tych środków na rzecz audiowizualnych instytucji publicznych.

W wyniku powiązania należności audiowizualnej z podatkiem katastralnym, ich wspólnym poborem zajmują się urzędy skarbowe (poprzednio – specjalnie w tym celu wyznaczone jednostki Ministerstwa Finansów).

Od 2005 r. gospodarstwa domowe otrzymują na tym samym druku dwa wezwania do zapłaty: należności audiowizualnej oraz podatku katastralnego. Obie kwoty należy uiścić jednocześnie (raz w roku, w listopadzie).

Osoby prawne uiszczają należność audiowizualną w sposób analogiczny do rozliczania podatku VAT. Osoby, które odnotują w podatkowej deklaracji o dochodach fakt nie posiadania żadnego odbiornika umożliwiającego odbiór telewizji, nie podlegają obowiązkowi uiszczania należności audiowizualnej.

Wysokość należności dla osób fizycznych wynosi 116 EUR (Francja metropolitarna) i 74 EUR (terytoria zamorskie). Reforma nie podwyższyła zatem należnych kwot, lecz zaokrągliła je w dół (poprzednio 116,5 i 74,31 EUR).

Na mocy francuskiej ustawy budżetowej (*loi des finances initiale - LFI-2005*) finansowanie publicznych instytucji audiowizualnych na rok 2005 pochodzi z dwóch następujących źródeł:

- środków abonamentowych (po odjęciu kosztów obsługi) : 2 201,82 milionów euro;
- środków budżetowych rekompensujących obniżki abonamentu z powodów społecznych : 440 milionów euro ¹.

Powyższe kwoty są wypłacane publicznym instytucjom audiowizualnym w formie comiesięcznych zaliczek (1/12 przewidywanej kwoty), które następnie – raz w roku (listopad) są wyrównywane budżetowi państwa z wpływów pochodzących z należności audiowizualnej.

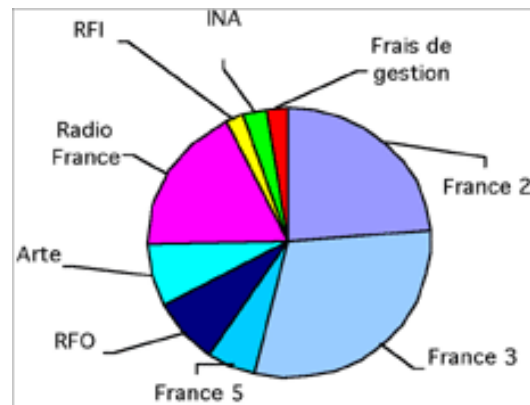
Na publiczne instytucje audiowizualne korzystające z wyżej wymienionych środków składają się:

- stacje telewizyjne grupy France Télévisions (France 2, France 3, France 5, Sieć „Francja zamorska” (RFO) oraz France 4 – nowa stacja nadająca w sposób naziemny cyfrowy);
- Arte-France ;

¹ Dodatkowo, Radio France Internationale (RFI) jest dotowane przez francuskie MSZ, które w budżecie na 2005 r. przeznaczyło na ten cel 73,64 milionów EUR (płatne bezpośrednio na konto RFI z budżetu Ministerstwa).

- Radio France (France Inter, France Info, France Culture, France Musiques, FIP, France Bleu, Le Mouv’);
- Radio France Internationale (RFI);
- Krajowy Instytut Audiowizualny (INA) mający na utrzymaniu archiwa audiowizualne.

Ustawa budżetowa na 2005 r. ustaliła podział wpływów abonamentowych w następujący sposób:



Frais de gestion = koszty zarządzania (koszty obsługi)

Źródło: http://www.ddm.gouv.fr/article.php3?id_article=796

Irlandia

W Irlandii zbieraniem abonamentu telewizyjnego zajmuje się poczta (*An Post*), choć planuje się przekazanie tych kompetencji prywatnej firmie wyłonionej w drodze przetargu. Wysokość abonamentu jest ustalana przez Ministerstwo ds. Komunikacji, Morza i Zasobów Naturalnych w porozumieniu z Ministerstwem Finansów.

Całość sumy zebranej przez Poczta jest przekazywana do Ministerstwa, które (od 2003 roku) 95% tej sumy przekazuje nadawcy publicznemu RTÉ a pozostałe 5% regulatorowi rynku (*Broadcasting Authority of Ireland*), który na zasadzie przetargu przekazuje je firmom producenckim oferującym najbardziej innowacyjne programy a także na konserwację materiałów archiwalnych. Odnotować należy, iż ok. 5% sumy przekazanej RTE trafia do TG4, nadawcy nadającego w języku irlandzkim. Większość środków abonamentowych przekazanych RTE (w 2004 roku ok. 45%) trafia do pierwszego kanału programu (RTE One) oraz do programu drugiego (w 2004 roku ok. 24%) (RTE Two) pozostałe środki trafiają do

publicznych rozgłośni radiowych (w 2004 roku od 4-6%). Wysokość abonamentu telewizyjnego w 2005 roku wynosiła 155 EUR.

Niemcy

Zbieraniem abonamentu zajmuje się GEZ- Gebühreneinzugszentrale, założona 1973 roku wspólnie przez ARD i ZDF. Jest ona również instytucją, która zajmuje się rozdziałem funduszy pomiędzy media publiczne, aktualizacją bazy z danymi osób płacących abonament oraz kontrolą jego przepływu. Wysokość abonamentu przyjmowana jest w umowie międzylandowej, która ostatecznie jest ratyfikowana przez Parlament (*Dritter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 26.08./11.09.1996, zuletzt geändert durch den Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 08.10./15.10.2004 (Fundstellen s.u.)*). Wyróżniono dwa rodzaje abonamentu: pierwszy (tzw. podstawowy) za posiadanie jedynie odbiornika radiowego (także radio samochodowe) drugi zaś za posiadanie telewizora lub telewizora i odbiornika radiowego. Wysokość abonamentu ustalana jest na okres czteroletni dzięki czemu beneficjenci tych środków mogą opracowywać średniookresowe plany działalności.

Beneficjentami środków abonamentowych są przede wszystkim publiczni nadawcy landowi działający jako ARD, nadawca publiczny ZDF, Radio Deutschland oraz landowi regulatorzy rynku mediów elektronicznych. Zaznaczyć również należy, że część środków, które trafiają do ARD i ZDF są następnie transferowane do innych kanałów obarczonych misją publiczną tj. kanał ARTE, Kinderkanal, PHOENIX oraz 3sat (kanał niemiecko-szwajcarski). Największym beneficjentem jest ARD, które w 2005 roku otrzymało 11,95 EUR z każdego abonamentu telewizyjnego (17,05 EUR w 2005 r.) z czego 5,04 EUR przekazane zostało na działalność rozgłośni radiowych ARD a 6,90 EUR na działalność nadawców telewizyjnych. Drugim największym beneficjentem jest nadawca publiczny ZDF, który w 2005 roku otrzymał 4,39 EUR z każdego abonamentu telewizyjnego. W dalszej kolejności wymienić należy *Deutsche Radio* (0,40 EUR) oraz landowi regulatorzy rynku mediów (0,32 EUR). Około 2% wszystkich zebranych środków abonamentowych stanowi też opłatę za usługi wykonywane przez GEZ.

Sposób rozdziału środków abonamentowych jest określony we wspomnianej umowie międzylandowej (art.5. par. 9.3). Zasady podziału środków abonamentowych ustala, powołana przez rządy Krajów Związkowych, Komisja określająca potrzeby nadawców publicznych (KEF). Komisja składa się z 16 ekspertów powoływanych na okres pięcioletni.

Wspomniana komisja dokonuje oceny potrzeb finansowych przedstawionych przez nadawców publicznych.

Poniżej treść art.5. par. 9.3 wspomnianej umowy międzylandowej określającego podział abonamentu:

§ 9 Podział środków

(1) Z wpływów z abonamentu podstawowego stacje RTV krajów związkowych zrzeszone w ARD otrzymują 93,1373 od sta, a korporacja prawa publicznego "DeutschlandRadio" 6,8627 od sta.

(2) Z abonamentu telewizyjnego ARD otrzyma część wynoszącą 61,0994 od sta, zaś ZDF część wynoszącą 38,9006 od sta.

(3) O ile zrzeszone w ARD stacje RTV krajów związkowych lub ZDF nie partycypują w krajowym ośrodku Europejskiego Telewizyjnego Kanalu Kulturalnego "ARTE", ośrodkowi krajowemu ARTE dla potrzeb finansowania niniejszego projektu programowego przysługują przypadające na te stacje udziały w finansowaniu pochodzące bezpośrednio z wpływów z abonamentu telewizyjnego. Udział tych stacji określa się według przewidzianego dla nich w cyfrze 6.2 umowy spółki ośrodków krajowych ARTE w redakcji z dnia 1 grudnia 1994 r. udziału obligatoryjnego dla dostarczania programów. Należy przy tym wziąć za podstawę sumę finansowania wynoszącą łącznie 145,96 mln. euro rocznie. Środki mogą być wymagalne w dwunastu równych sumach częściowych co kwartał, za każdym razem w połowie kwartału kalendarzowego, lub też sumy częściowe mogą być przenoszone na jeden z późniejszych terminów wymagalności.

Słowacja

Obecnie na Słowacji instytucją odpowiedzialną za zbieranie abonamentu jest Słowacka Poczta, ale w przyszłości będzie się tym zajmować spółka specjalnie do tego celu powołana przez Słowacką Telewizję (STV) i Słowackie Radio (SR). Wysokość abonamentu ustalana jest przez Parlament w postaci odrębnej ustawy. Aktualnie miesięczny abonament telewizyjny wynosi 100 SKK (2,5 EURO - 30 EURO rocznie), a miesięczny abonament radiowy – 40 SKK (1 EURO – 12 EURO rocznie). Do roku 2003 Słowacka Telewizja mogła być (około 15% budżetu STV) również finansowana z budżetu państwa. W przypadku radia nadal występuje taka możliwość. Ustawa o abonamencie radiowym i telewizyjnym określa podział środków uzyskanych z abonamentu na: uzyskane z abonamentu telewizyjnego dla

STV i uzyskane z abonamentu radiowego dla SR. Przepisy ustawy o abonamencie nie przewidują abonamentu radiowo-telewizyjnego tzw. combi. Ponadto ustawa ta precyzuje, że dochody uzyskane przez STV i SR z abonamentu mogą być przeznaczone jedynie na pokrycie kosztów związanych z produkcją i dystrybucją programów radiowych i telewizyjnych zgodnie z ramówką programową ustaloną przez Zarząd.

Szwecja

W Szwecji ze środków abonamentowych finansowana jest działalność publicznej telewizji (SVT), publicznego radia (*Sveriges Radio*) oraz telewizji edukacyjnej (UR). Wspomniani nadawcy publiczni są udziałowcami w firmie *Radiotjänst i Kiruna AB* (RIKAB), która od 1988 roku jest odpowiedzialna za zbieranie abonamentu. Wysokość abonamentu oraz zasady rozdziału środków w ten sposób zebranych określone są przez Parlament w formie przyjmowanych kilkuletnich planów. Większość środków abonamentowych trafia do nadawcy telewizyjnego SVT. Ponadto środki te trafiają do pozostałych nadawców publicznych, jak również są przeznaczone na działalność RIKAB oraz jednego z regulatorów rynku *Broadcasting Commission*. W 2005 roku podział środków abonamentowych przeznaczonych dla nadawców publicznych wyglądał następująco: SVT (57,73%), *Sveriges Radio* (37,52%) oraz UR (4,75%). Proporcje te bazują na ustaleniach poczynionych w 2000 roku. Każdego roku nadawcy telewizyjni, którzy otrzymują abonament przesyłają do Ministerstwa Kultury szacunkowe koszty i potrzeby finansowe na następny rok. Zarówno wielkość abonamentu (zasadą jest, że co roku całkowita wartość środków abonamentowych wzrasta o 2%) jak i podział środków pomiędzy podmiotami różnią się co roku nieznacznie. Ewentualne małe zmiany w rozdziale abonamentu są umotywowane wprowadzeniem nowych usług lub programów przez nadawców publicznych np. usługi dla osób niepełnosprawnych, programy dla mniejszości czy programy o tematyce dziecięcej lub kulturowej.

W marcu 2006 roku parlament przyjął kolejny plan dla mediów publicznych (na lata 2007-2012) odnoszący się do polityki względem nadawców publicznych w tym także podziału środków abonamentowych.

W 2006 roku wysokość abonamentu była ustalona na poziomie 1968 SEK (ok. 210 EUR rocznie).

* * *

Zgodnie z przedstawionymi powyżej rozwiązaniami stosowanymi w różnych państwach europejskich w zakresie podziału środków abonamentowych pomiędzy różnych beneficjentów zauważyć należy, iż w większości przypadków procentowy podział środków abonamentowych ustalany jest zanim środki te zostaną zebrane. Ilość przydzielonych środków jest w dużej mierze uzależniona od artykułowanych potrzeb przez nadawców publicznych oraz misji publicznej przez nich wykonywanej. Warto zauważyć, iż wysokość środków abonamentowych ustalana jest najczęściej w dłuższym horyzoncie czasowym co ułatwia funkcjonowanie nadawców w perspektywie średniookresowej. Duża i względnie stała ściągalność abonamentu pozwala określić potencjalne wpływy poszczególnym nadawcom.

Za podział środków abonamentowych odpowiedzialne są najczęściej albo parlamenty poszczególnych państw bądź też właściwe ministerstwa. Ustalenia te są zawarte albo w aktach prawnych określających zadania mediów publicznych (np. Dania, Niemcy, Szwecja), ustawach o abonamencie (np. Słowacja) lub też w ustawie budżetowej (np. Francja).

Bibliografia

Dokumenty i opracowania:

- E. Bobakova, „Increased Licence fee for Public Service Broadcasting”, Iris 2003/9
- E. Bobakova, “New Rules for Slovak Public Service radio and Television in Force”, Iris 2004/4
- E. Bobakova, “Public Service Slovak Television gets more control over its own business”, Iris 2004/1.
- Department of Communications, Marine and Natural Resources, „Television Licence Fee Collection, 2004
- Dritter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 26.08./11.09.1996, zuletzt geändert durch den Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 08.10./15.10.2004 (Fundstellen s.u.).
- European Broadcasting Union, “The Funding of Public Service Broadcasting”, 2001
- Media Policy Accord 2002-2006 of 3 June 2002
- Ministry of Culture, Public service radio and television 2002-2005, 2001
- More important than ever. Public Service radio and Television 2007-2012. A Summary of Government Bill 2005/06:112.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/70/80/6fcd5c4b.pdf>
- B. Ociepka, „Przełamanie monopolu ogólnokrajowej stacji publicznej – przypadek austriackiej ORF. Analiza powstała w ramach projektu twinningowego realizowanego przez KRRiT i DDM.” 2003.
- Protocol on the System of Public Broadcasting in the Member States annexed to the Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, 1997.
- Raport Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy na temat nadawców publicznych z dnia 12 stycznia 2004 roku (Dok. 10029) (nieoficjalne tłumaczenie na język polski)
- Screendigest, Goldmedia, „Die ARD ist Europa umsatzstärkster öffentlichrechtlicher Rundfunkverbund”, 2004

Strony internetowe:

- www.bci.ie
- www.dr.dk
- www.francetelevisions.com
- www.ddm.gouv.fr
- www.gez.de
- www.orf-gis.at
- www.rte.ie
- www.svt.se
- www.zdf.de