

Gierula, Marian

Zasady i formy przeciwdziałania procesom koncentracji na wybranych rynkach medialnych Unii Europejskiej

Rocznik Prasoznawczy 1, 11-32

2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ZASADY I FORMY PRZECIWDZIAŁANIA PROCESOM KONCENTRACJI NA WYBRANYCH RYNKACH MEDIALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

STRESZCZENIE

Charakterystyka modeli organizacji rynku informacyjnego. Koncentracja rynku jako kategoria określająca efektywność funkcjonowania podmiotów na rynku. Wskaźniki i sposoby oceniające koncentrację rynku medialnego. Formy i sposoby koncentracji rynku. Wpływ koncentracji mediów na funkcjonowanie współczesnych społeczeństw zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i politycznym. Charakterystyka ustawodawstwa Unii Europejskiej w zakresie własności i koncentracji mediów. Analiza struktur regulacyjnych mediów, ich zadania, cele, sposób zorganizowania i finansowanie w wybranych państwach Unii Europejskiej. Charakterystyka narodowych uregulowań dotyczących koncentracji mediów w Polsce, Czechach, Słowacji, Austrii, Niemczech i Wielkiej Brytanii.

SŁOWA KLUCZOWE: koncentracja, regulacja, system medialny, pluralizm, rynek medialny, monopolizacja.

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Struktura i potencjał rynku określany jest przez liczbę konkurentów działających na tym samym rynku. Jest to istotna wskazówka pozwalająca ocenić pozycję firm i ich zdolność kontrolowania oraz wpływania na działanie ekonomiczne na tym rynku. Model organizacji przemysłu dostarcza metody analizy rynku, obejmującej cztery główne struktury: konkurencję doskonałą, konkurencję monopolistyczną, oligopol i monopol¹.

W modelu tym struktura rynku zależy od wielu czynników, takich jak: liczba kupujących i sprzedających, od różnic między towarami oferowany-

1 R.G. Picard, *Pojęcie i rola rynku*, „Przekazy i Opinie” 3/1991, s. 34-37.

mi przez sprzedających, a także od barier utrudniających nowym firmom wejście na rynek. Nie mniej ważne są także regulacje prawne, określające zasady tworzenia struktur rynkowych. Są one tworzone przez państwo i nadzorowane przez instytucje przez niego powołane. Szczególnie dotyczy to rynku informacyjnego ze względu na jego dualność funkcjonowania i dwoistą naturę dziennikarskiej informacji jako jednego z dwóch podstawowych produktów sprzedawanych na rynku informacyjnym. Z jednej strony, dziennikarska informacja to wytwór intelektualnej działalności, powstający w celu wpływania na świadomość człowieka, skłaniania go do określonej działalności, zmiany jego postrzegania świata, a także lepszej jego orientacji w sytuacjach życiowych, w których się on znajduje. Z drugiej strony, dziennikarska informacja wchodzi na rynek i staje się towarem. Jak każdy towar, posiada on wartość użytkową i zwyczajnie wartość. Pierwsza – oznacza zdolność tego towaru do zaspokojenia informacyjnej potrzeby kupującego. Druga – oznacza cenę nakładu pracy, koniecznej dla wyprodukowania tego towaru.

Konkurencja doskonała ma miejsce wtedy, gdy wielu sprzedających oferuje taki sam produkt lub usługę i żadna firma nie dominuje nad innymi. W takiej sytuacji, siły ekonomiczne działają swobodnie.

O konkurencji monopolistycznej mówimy wówczas, gdy wielu sprzedających oferuje podobne towary lub usługi, lecz są one na tyle zróżnicowane, że każdy z produktów jest dostępny tylko u jednego producenta.

Jeśli na rynku jest tylko kilku sprzedających swoje produkty – jednakowe lub zróżnicowane – i istnieje między nimi konkurencja, mamy do czynienia ze strukturą nazywaną oligopolem. Pozwala to im kontrolować siły ekonomiczne niż w przypadku konkurencji doskonałej czy monopolistycznej.

Natomiast rynki monopolistyczne charakteryzują się tym, że jeden ze sprzedawców funkcjonujących na rynku w ogromnym stopniu kontroluje całe funkcjonowanie.

Aby ustalić, jaka struktura występuje na danym rynku, należy ten rynek zidentyfikować, określić liczbę firm na nim działających oraz ich wpływ na układ sił ekonomicznych. W ten sposób można umiejscowić dany rynek na kontinuum struktur rynkowych.

Z określeniem struktury rynku łączy się idea koncentracji rynku. Ekonomiczna „koncentracja” na danym rynku może być wskazówką możliwości efektywnego funkcjonowania tego rynku. Koncentracja oznacza gromadzenie się pewnej wartości wokół innej i polega na tym, że pewna część jednostek skupia znaczny odsetek wartości cechy badanej, kosztem pozostałej części jednostek². Im bardziej nierównomierny jest podział, tym silniejsza jest koncentracja. Inaczej mówiąc, w kategoriach gospodarczych, koncentracja wyznacza zakres kontroli sprawowanej przez najpotężniejsze firmy nad produkcją, zatrudnieniem czy innymi wskaźnikami dzia-

2 T. Kowalski, *Media i pieniądze. Ekonomiczne aspekty działalności środków masowego komunikowania*, Warszawa 1998, s. 95.

łałości gospodarczej. W przypadku środków masowego przekazu chodzi przede wszystkim o stopień kontroli w dostarczaniu podstawowego produktu rynku informacyjnego, jakim jest dziennikarska informacja.

Koncentrację rynku informacyjnego można oceniać za pomocą kilku metod. Jedną z najpopularniejszych miar, opartą przede wszystkim na dochodach (przychodach) mediów, są wskaźniki udziału w przychodach całego rynku czterech wiodących firm (CR4) ośmiu (CR8) – CR (*concentration ratio*).

Tabela 1. Krytyczne wartości wskaźnika koncentracji CR4 i CR8

POZIOM KONCENTRACJI	CR4	CR8
Wysoka koncentracja	≥50 proc.	≥75 proc.
Średnia koncentracja	33 proc. ≤ do < 50 proc.	50 proc. ≤ do < 75 proc.
Niska koncentracja	< 33 proc.	< 50 proc.

Źródło: T. Kowalski, *Media...*, ibidem, s. 97.

Wskaźnik ten jest łatwy do określenia. Jednakże podstawowa trudność wynika z trudności dostępu do odpowiednich danych finansowych. Dlatego też bardzo często oszacowania wskaźnika koncentracji dokonuje się na podstawie zasięgu odbioru społecznego poszczególnych mediów masowych.

Obok tradycyjnych wskaźników koncentracji, jedną z najczęściej stosowanych miar służących obliczeniu poziomu koncentracji jest *Indeks Hirfindala-Hirschmana* (HHI), który obliczany jest jako suma kwadratów rynkowych udziałów wszystkich firm uczestniczących w rynku. W zależności od wyniku określa się poziom koncentracji jako wysoki, średni lub niski.

Tabela 2. Poziom koncentracji według Indeksu Hirfindala-Hirschmana (HHI)

POZIOM KONCENTRACJI	INDEKS HIRFINDALA-HIRSCHMANA
Wysoka koncentracja	HHI > 1800
Średnia koncentracja	1000 ≤ HHI ≤ 1800
Brak koncentracji	HHI < 1000

Źródło: T. Kowalski, *Media...*, ibidem, s. 98.

Jedną z miar koncentracji jest także krzywa Lorenza³. Inny problem stanowi zjawisko koncentracji własności, a właściwie zakresu, w jakim poszczególne firmy kontrolują daną dziedzinę rynku informacyjnego. Ten typ koncentracji rozważa się z reguły w skali ogólnonarodowej lub nawet globalnej, a nie lokalnej czy regionalnej. Na jej podstawie ocenia się zdolność danego rynku informacyjnego do dostarczania różnorodnej informacji odbiorcom, a także na zdolność realizowania przez media masowe funkcji przypisywanych im w demokratycznym społeczeństwie. Z gospodarczego punktu widzenia koncentracja własności jest ogromnie ważna, gdyż wiąże się z koncentracją rynków geograficznych i towarowych, a także z racji ograniczeń, jakie ona nakłada na wolną grę sił rynkowych.

Koncentracja rynku informacyjnego może przybierać różne formy:

- **Koncentracja horyzontalna**, oznaczająca łączenie się podmiotów w ramach tego samego sektora produkcyjnego czy usługowego. Nie eliminuje konkurencji, pozwala jednak na osiągnięcie dominującej pozycji na rynku i generowanie zysków wynikających z działalności oligopoli.
- **Koncentracja wertykalna**, polegająca na powstawaniu organizacji mających kontrolę nad różnymi poziomami łańcucha produkcyjnego – produkcją infrastruktury, zarządzaniem sieciami, dystrybucją usług i produkcją przekazów. Ten typ koncentracji pozwala na większą autonomię na rynku i redukcję konkurencji.
- **Koncentracja diagonalna**, polegająca na powstawaniu organizacji mających kontrolę nad różnymi segmentami gospodarki. W przypadku rynku informacyjnego, jest to integracja krzyżowa własności i kapitału w ramach różnych sektorów medialnych⁴.

Procesy, zachodzące w sektorze informacyjno-komunikacyjnym, w tym zjawiska koncentracji, mają znaczące implikacje dla procesów społecznych polityki i kultury. Transformacji tego sektora towarzyszą równoległe przebiegające procesy charakterystyczne dla gospodarki informacyjnej. Procesom globalizacji, koncentracji i integracji towarzyszą decentralizacja i dywersyfikacja oraz konkurencja. Globalizacja napotyka opór lokalny, a prywatyzacja i komercjalizacja zderzają się z powszechnym dostępem i służbą publiczną.

Państwa narodowe uczestnicząc w tych procesach, nie chcą tracić kontroli nad sektorem informacyjno-komunikacyjnym, którego rola w coraz większym zakresie staje się wiodąca w rozwoju współczesnych społeczeństw.

Problemy własności i koncentracji mediów stały się od początku lat 90. ubiegłego wieku obszarem szczególnego zainteresowania instytucji europejskich. W swej rezolucji, dotyczącej przejęć i połączeń medialnych z 1990 roku, Parlament Europejski wyraźnie podkreślił, że „ogranicze-

3 Ibidem, s. 96-98.

4 K. Doktorowicz, *Europejski model społeczeństwa informacyjnego*, Katowice 2005, s. 105.

nia koncentracji mają istotne znaczenie w sektorze medialnym, nie tylko z powodów ekonomicznych, ale przede wszystkim jako środki zapewniające szeroką gamę informacji i wolność prasy". To stanowisko potwierdziła następną rezolucja z 1994 roku, w której Parlament domagał się od Komisji Europejskiej zaproponowania dyrektywy regulującej zarówno kwestie struktur własnościowych, jak i treści medialnych w sektorze mediów na poziomie paneuropejskim. Parlament Europejski określił pluralizm medialny jako podstawowy element w procesie konstruowania Unii Europejskiej, zgodnie z zasadami i wymogami demokracji⁵. Według opinii Parlamentu Europejskiego, wzmocnienie konkurencyjności europejskich mediów powinno iść w parze z rozwojem ekonomicznego i kulturowego pluralizmu w tym zakresie. Parlament Europejski wielokrotnie podkreślał, że koncentracja mediów może wyrzucić wpływ na wolność słowa w mediach, a także swobodę wypowiedzi jednostek. Parlament Europejski kolejny raz zwrócił uwagę Komisji Europejskiej na ten problem w kwietniu 2004 roku, opublikował Raport dotyczący ryzyka zagrożenia swobody wypowiedzi i informacji w Unii Europejskiej, a szczególnie we Włoszech. Opisuje on kondycję pluralizmu medialnego w ośmiu krajach ze szczególnym uwzględnieniem dramatycznej sytuacji we Włoszech. Dyskusja nad tym dokumentem, zakończona została wnioskiem skierowanym do Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania projektu dyrektywy, dotyczącej ochrony pluralizmu medialnego w Europie.

Standardy w tym zakresie nie są specyficzne dla Europy, ale mają charakter uniwersalny. Artykuł 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantuje wolność wypowiedzi oraz informacji, która jest mocno związana z zasadą niezależności mediów. Przepisy dotyczące pluralizmu medialnego znajdują się także w protokole nowelizującym Europejską Konwencję o Telewizji Transgranicznej, a także w Karcie Podstawowych Praw Unii Europejskiej. Także rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie środków promocji pluralizmu medialnego zaleca, by kraje członkowskie rozważyły możliwość wprowadzenia legislacji zapobiegającej lub zwalczającej koncentrację, mogącej zagrozić pluralizmowi mediów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Wolność wypowiedzi jest podstawowym prawem każdej jednostki. Należy ono do wszystkich obywateli krajów Unii Europejskiej, a także obywateli wszystkich innych krajów. Nie ma demokracji bez wolności wypowiedzi i bez wolności mediów.

Konieczność wprowadzenia regulacji własności medialnej wynika zasadniczo z przekonania, że właściciele mediów mogą wpływać na treści medialne i potencjalna możliwość zastosowania takich praktyk uzasadnia pewne restrykcje. Motywy właścicieli mogą być polityczne, ideologiczne, personalne czy komercyjne, ale rezultat jest w gruncie rzeczy podobny. To właściciele mediów decydują o zawartości przekazów medialnych.

5 B. Klimkiewicz (red.), *Własność medialna i jej wpływ na pluralizm oraz niezależność mediów*, Kraków 2005, s. 12-13.

Mniejsza liczba właścicieli wiąże się z mniejszą różnorodnością treści medialnych. Warunkiem wstępnym zróżnicowania treści jest szeroka gama właścicieli, co oznacza, że pluralizm mediów może gwarantować tylko pluralistyczna własność. Koncentracja mediów nie wywiera wpływu tylko na treści medialne, lecz także na sposób uprawiania dziennikarstwa. Media zdominowane są przez dziennikarstwo „posłuszne lub komercyjne”, gdzie interesy właścicieli i reklamodawców górują nad interesami odbiorców. Niektóre rodzaje treści medialnych wykorzystywane są tylko w celach promocyjnych, sponsoringu i reklamy⁶.

STRUKTURY REGULACYJNE NADAWCÓW

Należy stwierdzić, iż struktury regulacyjne dotyczące zarówno własności mediów, ich koncentracji, jak i samego faktu rozpowszechniania, dotyczą przede wszystkim mediów elektronicznych, a zwłaszcza telewizji. Rynek prasowy, w dużo mniejszym zakresie poddany jest tego typu uregulowaniom.

Regulowanie nadawania telewizji jest częścią procesu politycznego. Wpływ instytucji politycznych i ich przedstawicieli na proces nadawania jest uzasadniony, ponieważ to wybrani przedstawiciele i członkowie rządu są legalnymi reprezentantami społeczeństwa. Jednakże zarządzanie nadawcami powszechnie podlega również naciskom i wtrącaniu się przez polityków partyjnych, lobbystów i przedstawicieli innych grup nacisku, którzy usiłują podważyć niezależność tych działań próbami podporządkowania ich określonym interesom ekonomicznym i politycznym. Nie ma także jednego modelu ustawodawstwa dla mediów. Działania narodowych regulatorów tego rynku odzwierciedlają specyfiki narodowe, włącznie z dziedzictwem kulturalnym, historią nadawania i specyficznymi szczegółami lokalnych kultur politycznych. W Wielkiej Brytanii wystarczające jest oczekiwanie, by mianując zarząd narodowego regulatora mediów rząd trzymał się tak zwanych „zasad Nolana”⁷. Według nich kierowanie życiem publicznym powinno odbywać się zgodnie z siedmioma zasadami: bezinteresowności, spójności, obiektywizmu, odpowiedzialności, otwartości, uczciwości i przywództwa. W innych krajach sam pomysł, że rząd może mianować kierownictwo autonomicznego regulatora mediów postrzegany jest jako nie do pogodzenia z niezależnością tego ciała. W wielu krajach dawniej autorytarnych opinia publiczna woli sytuację, w której przedstawiciele społeczeństwa i środowisk akademickich odgrywają ważną rolę w narodowych agencjach regulacyjnych, co jest oczywistym wyrazem braku zaufania do państwa i partii politycznych. Jednakże generalnie w całej Europie akceptowana jest fundamentalna zasada, że regulatorzy mediów

6 Ibidem, s. 14-15.

7 *Telewizja w Europie: regulacje, polityka i niezależność. Raport z monitoringu*, Budapeszt 2005, s. 43-46.

powinni być autonomiczni i prawnie oraz operacyjnie oddzieleni od wpływów politycznych i biznesowych.

W wielu krajach przechodzących transformację zasady regulacji nadawania są ustanowione, ale przy ich wprowadzaniu w życie brakuje niezależności. Proces przystępowania do Unii Europejskiej pomógł zarówno nowym jej członkom, jak i obecnym, i przyszłym kandydatom przyspieszyć reformy prawa dotyczącego nadawców. Jednakże w wielu krajach trwa debata na temat różnicy między normami prawnymi a ich praktycznym stosowaniem.

Podstawowe zadania różnego typu regulatorów mediów są następujące:

- zadania regulacyjne – udzielanie koncesji na nadawanie radiowe i telewizyjne- włącznie, w niektórych krajach, z ustalaniem kryteriów programowych i obowiązków nadawców publicznych, zapisywanych w tych koncesjach; monitoring – na podstawie zapisów ustawowych i/oraz zapisów koncesji;
- uprawnienia wykonawcze i karne;
- zadania szczegółowe – takie jak mianowanie ciał zarządzających publicznymi nadawcami;
- opracowywanie polityki medialnej i propozycji ustawodawczych;
- przydzielanie częstotliwości.

Zadania regulatorów mogą być również podzielone w zależności od tego, kogo obejmuje regulacja:

- nadawców naziemnych (krajowych/regionalnych/lokalnych), kablowych i/lub satelitarnych;
- nadawców publicznych/prywatnych: wspólne zadania dla wszystkich nadawców; specjalne zadania dla prywatnych nadawców (np. udzielanie koncesji i kontrola limitów właścicielskich); specjalne zadania dla publicznych nadawców (np. mianowanie ciał zarządzających).

W przeciwieństwie do mediów drukowanych, media elektroniczne podlegają szczególnej regulacji. Przez wiele dekad, na początku istnienia tych mediów, były one pod bezpośrednim wpływem państwa, które samo nimi kierowało. Jednak z otwarciem rynku telewizyjnego dla prywatnych nadawców, co nastąpiło w ciągu ostatnich 2-3 dekad, bardziej skomplikowany system regulacji, obecnie nazywany deregulacją, zastąpił poprzednie zasady. Ma on dwie cechy charakterystyczne: pierwsza – to osłabienie kontroli politycznej, druga – otwarcie eteru dla nadawców komercyjnych bez nakładania na nich zobowiązań nadawców publicznych (z pewnymi wyjątkami), czyli takich, jakie obowiązują publiczne radio i telewizję.

Poza przyznawaniem koncesji, zadaniem regulatorów mediów jest śledzenie wypełniania przez nadawców istniejącego prawa medialnego i zobowiązań, które przyjęli na siebie razem z koncesją, oraz stosowanie zestawu kar. W przypadku złamania prawa albo warunków koncesji większość regulatorów jest upoważnionych do nakładania kar. Główne z nich to: ostrzeżenia i wezwania do usunięcia przypadków niezgodnych z prawem,

kary finansowe, zawieszenie koncesji na nadawanie, a w najpoważniejszych przypadkach jej cofnięcie.

Monitorowanie własności mediów i promowanie konkurencji w niektórych przypadkach wydaje się być jednym z priorytetów części regulatorów, którzy w ten sposób zdają się brać na siebie niektóre prerogatywy narodowych władz odpowiedzialnych za politykę antymonopolową. Regulatorzy powoli zaczynają zwracać na siebie uwagę przez kształtowanie polityki wobec mediów, aktywnie występując z inicjatywami ustawodawczymi.

Regulatorzy są zazwyczaj (z małymi wyjątkami) odpowiedzialni za udzielanie koncesji i monitoring stacji publicznych i prywatnych. W niektórych krajach (np. Bułgaria, Łotwa, Polska, Estonia, Serbia i Francja) rady do spraw radiofonii i telewizji mianują członków ciał, kierujących nadawcami publicznymi.

W większości krajów główni narodowi regulatorzy mają formalnie niezależny status. W Chorwacji, na Litwie, w Macedonii i Rumuni są oni niezależną władzą regulacyjną. W Republice Federalnej Niemiec zadania regulacyjne wykonywane są przez 15 instytucji w ramach władz federalnych, mających status organizacji usług publicznych, a w Wielkiej Brytanii Ofcom jest niezależną organizacją odpowiedzialną przed parlamentem poprzez jego komitety i Krajowy Urząd Audytu.

Poza głównym regulatorem, który zazwyczaj odpowiedzialny jest za wydawanie koncesji i monitoring ich przestrzegania przez nadawców, regulowanie nadawców jest zadaniem także innych instytucji, które można podzielić na dwa zasadnicze rodzaje. Pierwsze – to te kraje, w których organy państwa albo jego instytucje są bezpośrednio włączone w regulacje (np. Estonia, Polska, Macedonia). Drugi rodzaj instytucji regulacyjnych, to takie, gdzie praca głównego regulatora wspomagana jest przez tak zwanych regulatorów technicznych, zajmujących się gospodarowaniem zakresami częstotliwości. Ich udział i zakres obowiązków regulacyjnych jest różny, zależnie od kraju. Innym modelem regulacji, jest zintegrowany regulator nadawania i telekomunikacji, gdzie główny regulator krajowy wykonuje także zadania „techniczne” zwyczajowo należące do oddzielnego regulatora. Taki model jest obecny we Francji, gdzie Wysoka Rada do spraw Nadawania zajmuje się zarówno programami nadawców, jak i częstotliwościami, we Włoszech i Wielkiej Brytanii.

Struktura głównego regulatora

W większości krajów główny regulator krajowy liczy od 7 do 9 członków. Jest jednakże kilka wyjątków (np. Polska, Węgry). Niemcy mają skomplikowany system z 15 regionalnymi ciałami, z których każde obsługuje jeden Land, mającymi różną liczbę członków, od 11 do 50. Nadawcy publiczni w Niemczech mają osobne ciała regulacyjne. Zazwyczaj członkowie rad regulatorów są wyznaczani przez parlament na podstawie nominacji przez różne ciała takie, jak: prezydent kraju, wyspecjalizowana komisja

parlamentarna, rząd, jedna z izb parlamentu, członkowie parlamentu, partie polityczne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W drugim modelu nominacje są zróżnicowane, a odpowiedzialność rozłożona między prezydenta kraju i dwie izby parlamentu. Z niewielkimi wyjątkami (np. Francja, Węgry, Litwa, Macedonia), gdzie członkowie ciał regulacyjnych są nieusuwalni – ciało, które mianuje członka ma prawo go odwołać. Jednakże w większości przypadków warunki, jakie należy spełnić, by odwołać członka są sformułowane wąsko i wyliczone w prawie. W większości krajów prawo dotyczące nadawców wymaga przestrzegania braku konfliktu interesów dla członków ciał regulujących. Nie mogą oni być członkami partii politycznych lub struktur rządowych, pracować lub mieć interesy w sektorze mediów. Jednakże w wielu krajach, mimo takich zapisów prawnych, członkowie ciał regulacyjnych są związani z interesami kręgów politycznych, którym służą. W Niemczech członkowie tych ciał reprezentują odpowiednie grupy i organizacje społeczne, takie jak związki zawodowe czy Kościoły, ale jednocześnie są także członkami partii politycznych. W Polsce pomimo istnienia zapisów o konflikcie interesów w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, w praktyce jej członkowie byli powoływani raczej na podstawie swoich powiązań z partiami politycznymi kontrolującymi Sejm i Senat lub stanowiące zaplecze polityczne Prezydenta. W wielu krajach członkowie rad regulatorów nie są mianowani na podstawie swoich profesjonalnych kwalifikacji. W większości krajów okresy pracy poszczególnych członków ciał regulacyjnych zachodzą na siebie po to, by uniknąć związania ich wyboru z cyklem wyborów parlamentarnych. Jest to pośrednie przyznanie się do stałego i przemożnego wpływu partii politycznych na formalnie niezależnych regulatorów, realnie istniejącego mimo wszelkich wysiłków, by wznieść między nimi prawne bariery⁸.

Finansowanie głównego regulatora

Istnieją dwa możliwe podejścia do analizy systemu finansowania regulatorów. Po pierwsze, pod względem źródeł – czy finansowanie pochodzi z budżetu państwowego, co wpływa na niezależność regulatora. Po drugie, ze względu na wielkość tego finansowania – czy jest ono wystarczające, ponieważ bez tego regulator nie może spełniać swoich funkcji, szczególnie monitorowania, czy prawo jest przestrzegane. Najbardziej powszechnym modelem finansowania jest ten, w którym środki na działanie regulatora pochodzą bezpośrednio z budżetu. W niektórych przypadkach budżety regulatorów są uzupełniane z innych źródeł, takich jak abonament, dochody własne regulatora pochodzące z pobieranych przez niego opłat technicznych czy związanych ze składaniem wniosku o koncesję, opodatkowanie dochodów prywatnych nadawców, dotacje i grantów.

8 Ibidem, s. 48-49.

Niezależność głównego regulatora

Warunkiem wstępnym działalności regulatora, by mógł on wykonywać postawione przed nim zadania, jest działanie niezależne od nacisków. Podstawowe warunki prawne, które – jak się uważa – mają mu to zapewnić, związane są z mechanizmami mianowania i odwoływania członków tych ciał, warunkami ich kadencyjności, zakazem konfliktu interesów i kryteriami mianowania członków. Ale ostatecznie to kultura polityczna i tradycje kształtują w każdym kraju przeważający stosunek do organizacji niebędących częścią rządu. Szczególnie w młodych demokracjach elity polityczne i biznesowe nie potrafią powstrzymać się od określonych zachowań wobec autonomicznych ciał, jakimi są regulatorzy nadawców. Czasami brak ich niezależności wynika także z niedostatków w legislacji.

Niezależność od nacisków politycznych

Rządy w większości krajów wykazały, przynajmniej na papierze, chęć rozluźnienia uścisku, w którym trzymały regulatorów mediów elektronicznych. W rezultacie tego procesu zostało przyjęte prawo, gwarantujące regulatorom pewien stopień niezależności. Jednakże poprawa sytuacji formalnej nie oznaczała rzeczywistej zmiany stanu rzeczy. W wielu przypadkach procedura nominacji otwarta jest na polityczne naciski szkodzące bieżącemu działaniu regulatorów (np. Czechy). W Estonii rząd bezpośrednio zajmuje się regulowaniem sektora nadawców za pośrednictwem Ministerstwa Kultury. W niektórych krajach państwo próbuje odzyskać utraconą władzę nad mediami (np. Łotwa). Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wywierają naciski na władze państwowe podczas procesu reformowania regulatorów w kierunku umacniania ich niezależności. Jednakże bardzo często niektóre z tych organizacji same są pod wpływem nacisków politycznych. W krajach Europy Zachodniej, członkowie ciał regulacyjnych dość często podejrzewani są o brak neutralności, ponieważ są mianowani przez władze polityczne. Także struktura tych ciał, system podejmowania decyzji nie wolne są od możliwości politycznych nacisków (np. Włochy). W Wielkiej Brytanii skomplikowany system zarządzania regulatorem stwarza możliwość utrzymania wysokiego poziomu niezależności od państwa.

Niezależność od nacisków komercyjnych

Lobbowanie przez prywatnych nadawców oraz afery korupcyjne odciśnęły negatywne piętno na opinii regulatorów (np. Łotwa, polska afery Rywina)⁹. W Europie regulatorzy są krytykowani za swoje tzw. mięk-

9 B. Klimkiewicz (red.), *Własność medialna...*, ibidem, s. 53.

kie podejście do nadawców komercyjnych, które przejawia się w zwłaszcza w niechęci stosowania wobec nich różnego typu kar.

Poza naciskami politycznymi i ze strony biznesu innym problemem, przed którym stoją regulatorzy jest brak wystarczających uprawnień do narzucania swoich postanowień lub aktywnego regulowania rynku radiowo-telewizyjnego. W wielu krajach regulatorzy nie mają wystarczających możliwości, a także środków, by monitorować programy nadawców po to, by rejestrować naruszenia prawa. Brak takich możliwości ogranicza zdolność do nakładania kar przez regulatorów. Po to, by lepiej regulować rynek w coraz większej liczbie krajów, regulatorzy dostają prawo proponowania polityki wobec mediów (np. Polska KRRiT). Jednakże trzeba stwierdzić, że chociaż wielu regulatorów jest uprawnionych do uczestnictwa w formowaniu tej polityki, to jednak z reguły rzeczywisty wpływ regulatora na kształt tego prawa jest niewielki¹⁰.

NARODOWE UREGULOWANIA DOTYCZĄCE KONCENTRACJI MEDIÓW

Polska

Aktualny krajobraz periodycznych środków masowego komunikowania w Polsce jest wynikiem odmiennych strategii reformowania systemu prasowego i systemu mediów elektronicznych po 1989 roku. Prywatyzacja kontrolowana przez państwo (Komisja Likwidacyjna) i deregulacyjna polityka wobec prasy drukowanej, niewolna od polityczno-ideologicznego uprzedzenia, przyczyniły się do uformowania systemu prasowego, w którym prawie wyłącznie dominuje własność prywatna i funkcjonuje wolny rynek¹¹. Doświadczenia z prywatyzacją rynku prasowego, a także znaczenie społeczne mediów elektronicznych (zwłaszcza telewizji) w istotny sposób wpłynęły na formowanie się krajobrazu radia i telewizji w Polsce, który był zależny od kontroli regulacyjnej państwa. Podstawowym wyznacznikiem polityki państwa wobec tego sektora medialnego było zachowanie dualności własności prywatnej i publicznej. Taka różnorodność własności medialnej w Polsce stale podlega zmianom i przekształceniom. Ich podstawowymi wyznacznikami są takie zjawiska jak: ekspansja monomedialna, komercjalizacja nadawców publicznych, koncentracja lokalno-regionalna, tworzenie koncernów multimedialnych inwestujących w różnych segmentach rynku medialnego. Zwłaszcza proces koncentracji

10 *Telewizja w Europie...*, ibidem, s. 54.

11 M. Gierula, *Polska prasa lokalna 1989-2000. Typologia i społeczne funkcjonowanie*, Katowice 2005, s. 63-66.

mediów wywiera wpływ na pluralizm środków masowego komunikowania w Polsce, co w rezultacie przejawia się mniejszą różnorodnością podmiotów i podaży medialnej oraz utrzymującą się konsolidacją.

Ogólnie rzecz ujmując, działalność medialna ze szczególnym uwzględnieniem pluralizmu mediów i własności medialnej jest w Polsce regulowana przede wszystkim poprzez prawo medialne i prawo kartelowe. Ochrona konkurencji na rynkach medialnych i zapewnienie pluralizmu mediów – to dwa odrębne cele, które mają wiele wspólnych aspektów, nie mogą funkcjonować zamiennie. O ile w Polsce ramy prawne zapewniają odpowiednie warunki do wdrożenia pierwszego założenia (ochrona konkurencji), regulacja drugiego (zabezpieczenie pluralizmu medialnego) wydaje się wymagać dalszych ulepszeń. W sumie nie istnieje jeden mechanizm regulacyjny lub instytucja odpowiedzialna za wspomaganie mediów. Istniejące pośrednie lub bezpośrednie subsydia rozdzielane są w zależności od różnych celów i w ramach różnych instytucji. Niezależność dziennikarzy i redaktorów od właścicieli i wydawców nie jest wyraźnie regulowana w obecnym prawie medialnym.

Przepisy antykoncentracyjne

Obok przepisów konstytucyjnych, krajobraz medialny w Polsce jest regulowany prawem medialnym – ustawą o radiofonii i telewizji (1992), regulacjami Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz ustawą prawo prasowe (z 1984 roku wraz z późniejszymi nowelizacjami). Jako rynek, krajobraz medialny w Polsce podlega krajowemu prawu kartelowemu – ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (z 2000 roku) i innym odpowiednim regulacjom¹².

Pewne ograniczenia koncentracji własności mediów elektronicznych są przedmiotem ustawy o radiofonii i telewizji w ramach procedury udzielania lub odmowy udzielenia koncesji. Według ustawy, koncesji nie udziela się w sytuacji, gdy rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować osiągnięcie przez niego pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie. Jednocześnie, koncesja może być cofnięta z tych samych powodów. Ustawa o radiofonii i telewizji nie definiuje jednak pojęcia „pozycja dominująca”. Termin ten wyjaśnia ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 roku. Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy, dominująca pozycja podmiotu gospodarczego polega na tym, że podmiot ten ma możliwość działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów, przy czym domniemywa się, że przedsiębiorca osiąga pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Ustalenia, czy wnioskodawca osiągnął pozycję dominującą, dokonuje KRRiT, uwzględniając jeden z głównych celów tej działalności – zapewnie-

12 B. Klimkiewicz (red.), *Własność medialna...*, ibidem, s. 50-51.

nie otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji. Warto dodać w tym kontekście, że rynki poszczególnych sektorów medialnych mogą być oceniane oddzielnie, jako że w polskim prawie kartelowym ma miejsce rozgraniczenie rynku według zwykłego kryterium zdolności substytucji produktów w ujęciu konsumentów. Stąd też przepisy obecne w prawie medialnym zmierzają do ograniczenia tylko horyzontalnej koncentracji medialnej, która odnosi się do łączenia własności i kapitału w ramach jednego sektora medialnego. Ani diagonalna koncentracja medialna, ani wertykalna koncentracja medialna nie są przedmiotem regulacji w obecnym prawie medialnym.

W pewnym aspekcie horyzontalna koncentracja prasy, podobnie jak i horyzontalna koncentracja radia i telewizji wchodzi w zakres przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Dotyczy to przede wszystkim kwestii uniemożliwienia osiągnięcia pozycji dominującej przez dany podmiot gospodarczy na właściwym rynku.

Można zatem stwierdzić, że polskie prawo medialne tylko w ograniczonym stopniu przeciwdziała koncentracji i to tylko określonego rodzaju. Odnosi się wyłącznie do mediów elektronicznych i nie dotyczy segmentu prasowego, który może być ograniczany wyłącznie na podstawie działania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Pewne możliwości przeciwdziałania koncentracji medialnej ma także Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (w odniesieniu do sektora radiofonii i telewizji) oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (w odniesieniu do wszystkich mediów) w przypadku procedur dotyczących jawności własności medialnej.

Istotną formą ograniczenia procesów koncentracyjnych i wzmacniania ochrony pluralizmu medialnego na rynkach medialnych są subsydia bezpośrednie i pośrednie (obniżki taryf pocztowych i telekomunikacyjnych, ulgi i zwolnienia podatkowe) przeznaczone przede wszystkim dla wydawców prasy, w mniejszym stopniu dla innych przedsiębiorstw medialnych. W przypadku Polski system subsydiów dla prasy składa się prawie wyłącznie z subsydiów pośrednich, z wyjątkiem specjalnych typów czasopism, takich jak np. prasa mniejszości narodowych lub magazyny kulturalne. Jedną z najbardziej akceptowanych form subsydiów pośrednich jest zwolnienie lub obniżenie stawki VAT. Innym przykładem subsydiów pośrednich jest stworzenie w ustawie o radiofonii i telewizji specjalnej kategorii nadawców społecznych, których zwalnia się z opłat za udzielenie lub zmianę koncesji. Subsydia bezpośrednie skierowane są do relatywnie małej liczby tytułów prasowych. Dotyczy to niektórych tytułów prasy kulturalnej, naukowej, związanych z ochroną środowiska oraz prasy mniejszości narodowych¹³.

13 Ibidem, s. 54-58.

Czechy

Instytucją nadzorującą proces koncentracji w czeskich mediach elektronicznych jest Rada *pro rozhlasove a televizni vysilani*, która została utworzona na mocy nowej ustawy medialnej z 17 maja 2001 roku. Rada jest instytucją administracyjną, która obejmuje zasięgiem swojej działalności rejon nadawania programów radiowych i telewizyjnych oraz retransmisji.

Rada ma obowiązek nadzorować i wzmacniać rozwój pluralizmu w ofercie programowej w stacjach radiowych i telewizyjnych. Ma także za zadanie monitorować niezależność ich treści. Każdego roku Rada ma obowiązek składania niższej izbie czeskiego parlamentu sprawozdania z rocznej działalności, w zakresie stanu rynku medialnego w Czechach. Rada składa się z 13 członków, którzy powoływani i odwoływani są przez premiera spośród kandydatów zaproponowanych przez niższą izbę czeskiego parlamentu. Kadencja członka Rady trwa 6 lat. Członkiem Rady może zostać obywatel czeski, posiadający pełnię praw obywatelskich, mieszkający na stałe w Republice Czeskiej, posiadający 25 lat oraz nie może być karany. Można być członkiem Rady tylko przez 2 kadencje. Członkowie Rady nie mogą łączyć tego stanowiska z inną funkcją państwową, partyjną lub pracą w biznesie.

Nowa ustawa o nadawcach ogranicza istotnie możliwości koncentracyjne. Żadna osoba prawna czy fizyczna nie może posiadać więcej niż jedną koncesję na nadawanie telewizji ogólnokrajowej lub radia ogólnokrajowego. Żadnej właściciel telewizji lub radia ogólnokrajowego nie może mieć udziałów w innej telewizji lub radiu o zasięgu ogólnokrajowym. Zabroniona jest także konsolidacja tego typu nadawców, zarówno w jednym segmencie, jak i między segmentami medialnymi. Ponadto nadawca posiadający więcej koncesji nie może przekroczyć ich zasięgiem technicznym więcej niż 70% populacji Republiki Czeskiej. Nadawca nie może mieć także więcej udziałów w stacjach, jeżeli suma zasięgu stacji, w których posiada udziały przekracza 70% populacji Republiki Czeskiej. W przypadku „*networków*” żadna sieć programu radiowego bądź telewizyjnego nie może objąć swoim zasięgiem więcej niż 70% populacji kraju. Ograniczenia nie dotyczą posiadaczy koncesji krótkoterminowych.

Nadawca lub operator musi zgłaszać Radzie następujące działania na rynku medialnym: gdy łączą się 2 stacje na zasadzie kupna, połączenia 2 firm, a także gdy jest ta sama rada zarządzająca 2 stacjami, gdy zachodzi proces konsolidacji poprzez wykupienie udziałów w drugiej stacji, a wykupujący posiada udziały w 2 lub więcej stacjach. W świetle przepisów, uznaje się, że osoba prawna lub fizyczna posiada wpływ na stację, gdy posiada więcej niż 34 proc. udziałów bezpośrednio lub za pośrednictwem kontrolowanej przez tę osobę firmy oraz kiedy posiada wpływ na decyzje o zatrudnieniu i polityce danej stacji¹⁴.

14 Źródło: www.rrtv.cz

Słowacja

Ustawą z 1992 roku powołano Radę Republiki Słowackiej ds. Radia i Telewizji. Głównym celem, jaki przyświecał ustawodawcy przy powołaniu tej instytucji była chęć umocnienia wpływu opinii publicznej dla urzeczywistnienia swobody wypowiedzania się i prawa do informacji.

Licencję na pełne nadawanie na obszarze Słowacji na wniosek Rady przydziela Narodowa Rada Republiki Słowackiej. Do czasu podjęcia tej uchwały Rada może udzielić występującemu o nią licencji wstępnej. Licencję przyznaje się po konsultacji ze Słowackim Urzędem Telekomunikacyjnym, który przydziela częstotliwość i ustala inne techniczne warunki nadawania. Zgodnie z ustawą Rada, oceniając prośbę o wydanie koncesji na nadawanie, uwzględnia konieczność zapewnienia pluralizmu i zrównoważenia podaży programów informacyjnych i opiniotwórczych. Bierze także pod uwagę ochronę własnej kultury narodowej, narodowości i grup etnicznych oraz uwzględnia dotychczasowe inicjatywy wnioskodawcy w mediach masowych. Chodzi przede wszystkim o to, aby żaden właściciel nie uzyskał przewagi na rynku komunikacji masowej¹⁵.

Słowacki rynek medialny otwiera się na kapitał zagraniczny z powodu braku kapitału rodzimego. Zainteresowanie zagranicznych spółek telewizyjnych skupia się na telewizji kablowej i satelitarnej. Jeżeli chodzi o regulacje prawne w tym względzie, to osoby prawne i fizyczne nie mogą posiadać udziałów kapitałowych w więcej niż jednej stacji nadawczej obejmującej swoim zasięgiem region lub cały kraj. Dotyczy to zarówno stacji radiowych, telewizyjnych jak i tytułów prasowych. Osoby prawne i fizyczne mogą mieć udziały kapitałowe w kilku licencjonowanych stacjach radiowych i telewizyjnych o lokalnym lub regionalnym zasięgu, pod warunkiem, że te stacje nie obejmują swym zasięgiem więcej niż 50% społeczeństwa słowackiego. Nadawcy mogą swobodnie się rozwijać dopóki ich sieci nie osiągną poziomu 50% zasięgu społeczeństwa. Inne powiązania kapitałowe i osobowe nadawców radiowych, telewizyjnych oraz wydawców prasowych są zabronione. Jeżeli zostanie udowodnione, że nadawca nie przestrzega powyższych przepisów, Rada może wyznaczyć czas, w którym nadawca zobowiązany jest do naprawy tej sytuacji. W przeciwnym razie może zostać podjęta decyzja o cofnięciu lub unieważnieniu licencji.

Warunki udzielania licencji mają zapobiegać koncentracji mediów elektronicznych w rękach osób fizycznych i prawnych oraz naruszania międzynarodowego podziału pasm i częstotliwości stacji nadawczych. Udział kapitału zagranicznego w tych przedsięwzięciach nie może przekraczać 49%.

Wydawca prasowy, który posiada periodyk ukazujący się minimum 5 razy w tygodniu i dystrybuowany jest na obszarze co najmniej połowy terytorium Słowacji nie może posiadać jednocześnie licencji regionalnej i ogólnokrajowej.

15 J. Darmo, *Kapitał zagraniczny w mediach Republiki Słowackiej*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, nr 3-4, s. 17-18.

Austria

Rynek mediów na terenie Austrii podlega prawu kartelowemu. Nie zostało do tej pory stworzone specjalne ustawodawstwo regulujące koncentrację na rynku mediów. Jednakże działalność zagranicznych koncernów na tamtejszym rynku spowodowała zmianę w 1993 roku w prawie kartelowym. Teoretycznie sąd kartelowy ma prawo przeciwdziałania nadużyciom i naruszaniu obowiązków, w praktyce nie jest to skuteczne.

Ustawą mającą ograniczać zjawisko koncentracji mediów miała być ustawa o radiu lokalnym i regionalnym, obowiązująca od 1 stycznia 1994 roku. Zgodnie z nią, żeby przełamać monopol radia publicznego, zezwolono wydawcom prasy na posiadanie udziałów w rozgłośniach radiowych. Ustawa mówi, iż wydawca prasy na obszarze ukazywania się gazety może posiadać jedynie 26% udziałów w stacji radiowej, w dwóch następnych landach zaledwie 10%. Koncerny prasowe posiadające więcej tytułów prasowych nie mogą posiadać więcej niż dwa 26%, a w kolejnych czterech landach po 10%. Działanie tej ustawy oceniane jest bardzo krytycznie. Zarzuca się jej głównie, że zamiast zapobiegać koncentracji mediów i zwiększać wolność słowa, umożliwiła koncernom prasowym rozprzestrzenienie koncentracji na rynek mediów elektronicznych¹⁶.

Niemcy

Od początku lat 90. ubiegłego wieku w Niemczech podejmowane są działania ustawowe, mające zapobiegać procesowi koncentracji. Ustawodawstwo dotyczące tego procesu znajduje się głównie w przepisach Układu radiowego, z roku 1991 i 1997. Podstawy prawne budowy organów chroniących pluralizmu poglądów buduje art. 5 ustawy wykonawczej do przepisów konstytucji dotyczących wolności prasy. Zgodnie z nią zobowiązuje się kraje związkowe do stworzenia i strzeżenia takiego ładu medialnego, który będzie wspierał, a nie naruszał wolność budowania opinii. Prawodawca jest zobowiązany podejmować kroki, które będą służyć zapewnieniu możliwie najwyższego stopnia zrównoważonego pluralizmu w prywatnym radiu i telewizji. W szczególności obowiązuje go to do zapobiegania tendencjom koncentracyjnym tak szybko i skutecznie, jak to tylko możliwe. Szybko oznacza tu w porę, a więc kładzie nacisk na prewencyjny charakter walki z koncentracją. Przepisy z roku 1991 skupiły się głównie na zasadzie unikania koncentracji krzyżowej („cross-ownershipu”). Przeciwdziałały tym samym monopolizowaniu opinii przez jednego wydawcę na danym terytorium. Przyjęto, iż dany koncern może rozpowszechniać najwyżej dwa ogólnokrajowe programy radiowe lub telewizyjne, w tym tylko jeden z nich mógł być programem pełnym lub

16 B. Ociepka, M. Ratajczak, *Media i komunikowanie polityczne. Niemcy, Austria, Szwajcaria*, Wrocław 2000, s. 99.

specjalistycznym o charakterze informacyjnym. Łącznie jeden koncern mógł posiadać udziały w co najwyżej trzech programach pełnych lub specjalistycznych (w pierwszym do 49%, w dwóch pozostałych do 25%). Problemem koncentracji zajmują się dwa organy. Należą do nich Krajowe Urzędy do Spraw Mediów – Landesmedienanstalten oraz Komisja do Badań nad Koncentracją – Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). Głównym zadaniem Krajowych Urzędów do Spraw Mediów jest przydzielanie koncesji radiowych i telewizyjnych. Mogą jej odmówić, gdy przedsiębiorstwo nie spełnia warunków z Układu radiowo-telewizyjnego z 1997 roku. Komisja do Badań nad Koncentracją ukonstytuowała się 15 maja 1997 roku na moc Układu radiowo-telewizyjnego. W przeciwieństwie do urzędów krajowych jest ona wspólna dla całej federacji. Komisja ta może odmówić zgody na wydanie licencji, gdy jej uzyskanie spowodowałoby naruszenie zasady otwartości i konkurencji na rynku mediów. Decyzja tej Komisji może zostać jednak uchylona większością $\frac{3}{4}$ głosów Konferencji Dyrektorów Krajowych Urzędów do Spraw Mediów. Do głównych zadań KEK należy przedstawianie w sposób transparentny rozwoju na obszarze ogólnokrajowym prywatnych nadawców telewizyjnych. Ma temu służyć coroczne publikowanie listy programów i ich nadawców, oraz opracowanie co najmniej trzyletniego sprawozdania o rozwoju koncentracji i środkach jej zapobiegania. W skład Komisji wchodzi 6 niezależnych i wolnych od nacisków rzeczoznawców z dziedziny prawa mediów i prawa gospodarczego. Trzech spośród nich musi posiadać kwalifikacje sędziowskie. Członkowie wraz z dwoma członkami zastępczymi są powoływani przez premierów landów na okres 5 lat. Ponowny wybór jest dopuszczalny. Decyzje w komisji podejmowane są większością głosów.

Podstawę przepisów dotyczących koncentracji mediów stanowi 26 art. Układu radiowo-telewizyjnego z 1997 roku. Zgodnie z nim zezwala się danemu przedsiębiorstwu lub przedsiębiorstwom do niego zaliczanym na nadawanie nieograniczonej liczby programów o zasięgu krajowym dopóty, dopóki nie pozwoli to na osiągnięcie dominującej pozycji w kreowaniu opinii, przez którą rozumie się stan, gdy programy podległe jednemu przedsiębiorstwu osiągną w skali roku oglądalność na poziomie 30%. To samo obowiązuje przy osiągnięciu 25% udziału w widowni, gdy dane przedsiębiorstwo posiada dominującą pozycję na jednym z ważnych i spokrewnionych z mediami rynku lub, gdy ogólna ocena aktywności przedsiębiorstwa w telewizji i na rynku spokrewnionym wskazuje, że osiągnięty dzięki niej wpływ na kształtowanie opinii odpowiada 30% udziałowi w widowni. Ustalony próg 30% wynika z rozważań, iż taki poziom oglądalności otwiera nadawcom możliwość wpływania na kształtowanie prywatnych i publicznych opinii. Badania zlecają Krajowe Urzędy według rozstrzygnięć KEK. Badania przeprowadza się metodami naukowymi na reprezentatywnych próbach, wśród widzów powyżej 3 roku życia. KEK ustala oglądalność aktualnych programów przy uwzględnieniu wszystkich niemieckojęzycznych, prawno-publicznych i prywatnych nadawców ogólnokrajowych. Za miarodajną uznana jest średnia oglądalność osiągnięta wśród badanych w ciągu 12 miesięcy.

W związku z rozbudową koncernów medialnych i ich firm siostrzanych przyjęto również zasady obliczania udziału w rynku. Przy jego obliczaniu bierze się pod uwagę firmy, w których koncern ma więcej niż 50% udziałów, a w samym programie 25%. Jeśli więc koncern ma 51% udziałów w firmie, która jest współwłaścicielem programu telewizyjnego, ale tylko 24%, to udział tegoż programu w oglądalności nie będzie brany pod uwagę przy udzielaniu kolejnej koncesji nawet, gdy osiąga on 30% widowni. Podobnie, jeśli koncern ma tylko 49% udziałów w firmie, która w 25% jest właścicielem programu telewizyjnego lub radiowego, to również nie przeszkodzi to w uzyskaniu kolejnej koncesji. Koncerny, których programy są już oglądane przez 25% publiczności nie mogą nabywać lub tworzyć kolejnych stacji telewizyjnych, a brakujące do 30,5% mogą osiągnąć jedynie przez wzrost oglądalności już istniejących programów. Jeśli koncern osiąga próg 10% oglądalności zobowiązany jest do zaoferowania udziałów w swym programie innym niezależnym nadawcom.

System kontroli oparty na oglądalności, jako głównym kryterium ustalania zasięgu oddziaływania, pozostawia wiele możliwości manipulacji, związanych z wyborem samej metody pomiaru. Ustalony 30% próg oglądalności, przy dużej konkurencji programów, jest prawie niemożliwy do osiągnięcia. Otwiera to tym samym drogę do uzyskiwania kolejnych koncesji. Kolejnym problemem jest brak przejrzystości w strukturach własności koncernów medialnych. Działania, mające zapobiegać koncentracji mediów w Niemczech oceniane są jako mało skuteczne. Proces koncentracji wciąż postępuje, a powołane do życia instytucje nie mają praktycznie wpływu na jego przebieg. Jednakże ze względu na wielkość i strukturę niemieckiego rynku medialnego sprawozdawcza funkcja KEK wydaje się ważna. Komisja przez swe badania nad strukturą przedsiębiorstw medialnych czyni tamtejszy rynek przynajmniej transparentnym¹⁷.

Wielka Brytania

Funkcjonowanie brytyjskiego rynku medialnego reguluje *Communications Act* z 17 lipca 2003 roku. Jest to ustawa o komunikacji, która w znacznym stopniu upraszcza system reguł rządzących własnością środków masowego przekazu i zakazuje pewnych form koncentracji. Celem wprowadzenia zmian w ustawodawstwie było zachowanie równowagi i pluralizmu mediów. *Communications Act* utrzymał w mocy kluczowe reguły rządzące własnością środków masowego przekazu, ustalone w poprzednich ustawach z lat 1990 i 1996, które spełniają funkcje obronne, gwarantując demokratyczną debatę w mediach.

Sposoby ograniczania koncentracji rynku medialnego są w Wielkiej

¹⁷ Źródło: www.kek-online.de

Brytanii bardzo skonkretyzowane i dotyczą wszystkich sektorów. Ustalone w 1996 roku przez *Broadcasting Act* zostały w 2003 roku zmodyfikowane¹⁸.

Należy przede wszystkim odnotować grupę zasad całkowicie dyskwalifikujących możliwość posiadania licencji na nadawanie programów radiowo-telewizyjnych oraz wydawanie gazet i czasopism. Do grup pozbawionych tego przywileju zaliczały się bądź nadal zaliczają: jednostki i grupy nienależące do EEA (*European Economic Association*), władze lokalne, organizacje polityczne, organizacje religijne, agencje reklamowe, wszystkie podmioty, które zdaniem ustawodawcy mają niewłaściwy wpływ na opinię publiczną.

Te główne uregulowania miały zapewnić mediom niezależność polityczną i ideologiczną.

Większość zasad wyznaczonych przez *Broadcasting Act* z 1996 roku w zakresie posiadania mediów zostały utrzymane przez *Communications Act*. Zmiany dotyczyły usunięcia zakazu posiadania mediów przez osoby i organizacje z poza EEA oraz ograniczenie zasady dyskwalifikującej posiadanie licencji przez organizacje religijne, a także ustawa zdejmuje zakaz na posiadanie licencji przez miejscowe organy władzy, udzielając im pozwolenia na nadawanie przez radio informacji o ich działalności oraz zadaniach.

Prócz ogólnych reguł w *Broadcasting Act* były także limity, dotyczące poszczególnych segmentów rynku medialnego (ograniczenia segmentowe). W kwestii brytyjskiego rynku telewizyjnego *Broadcasting Act* zawierał kilka istotnych ograniczeń, które miały wpływ na kształt i strukturę posiadania. Wykaz ograniczeń regulujących posiadanie stacji telewizyjnych w Wielkiej Brytanii był następujący:

- zakaz na zaopatrywanie „Channel 3” lub „Channel 5” w usługi i programy i lokalne serwisy przez „BBC”, „Channel 4” lub „S4C”;
- zakaz posiadania jednoczesnej licencji na nadawanie kanałów „Channel 3” i „Channel 5”;
- zakaz posiadania licencji na nadawanie dwóch kanałów „Channel 3” w obrębie jednego regionu;
- zakaz posiadania 2 lub więcej licencji na nadawanie programu telewizyjnego w przypadku gdy licencjobiorca ma 15% (lub więcej) udziału w ogólnej liczbie publiczności telewizyjnej („BBC”, „Channel 4” i „S4C” – zwolnione z tej zasady);
- zakaz posiadania więcej niż 3 licencji na zaopatrywanie telewizji w usługi i serwisy, albo posiadanie 20% (i więcej) w więcej niż 3 podmiotach posiadających takie licencje;
- zakaz posiadania więcej niż 10% udziałów w 5 albo większej ilości nadawców telewizyjnych;
- jeżeli usługi są świadczone dla korporacji „BBC” wyżej wymienione 2 reguły stosuje się odpowiednio w stosunku do 2 albo 4 licencji;

¹⁸ Źródło: www.culture.gov.uk

- ograniczenie dotyczące zaopatrywania cyfrowej telewizji naziemnej w serwis programowy przez jakąkolwiek osobę prywatną bądź organizację do 25%¹⁹.

Ostatnia zasada została zniesiona w 2000 roku.

Ustawa *Communications Act* wprowadziła także pewne zmiany. Uchyła 2 przepisy, dotyczące zapobiegania łączenia posiadania kanału „Channel 3”, zniosła również reguły posiadania obowiązujące dla „Channel 5”, umożliwiając przyciągnięcie kapitału inwestycyjnego.

Regulacja praw własności w radiofonii brytyjskiej opiera się na następujących zasadach:

- radiowy system licencji ogranicza licencjohorcę do posiadania maksymalnie 15% w całym systemie;
- zakaz posiadania więcej niż jednego radia ogólnokrajowego, więcej niż jednego narodowego multipleksu radiowego, lub więcej niż jednego ogólnokrajowego serwisu radia cyfrowego;
- zakaz posiadania 2 licencji do prowadzenia/zaopatrywania lokalnego serwisu radiowego, który może dzielić potencjalną publiczność, chyba że jeden jest w systemie AM a drugi w systemie FM bądź taka działalność jest zgodna z interesem publicznym;
- zakaz posiadania 3 licencji na prowadzenia/zaopatrywania lokalnego serwisu radiowego, który może dzielić potencjalną publiczność, chyba że pozwolenie obejmuje licencję na oba systemy AM i FM i jest zgodne z interesem publicznym;
- zakaz posiadania 4 lub więcej licencji na nadawanie, które mogą dzielić potencjalną publiczność;
- zakaz prowadzenia lokalnego serwisu radia cyfrowego w obrębie jednego multipleksu, chyba że na geograficznym terenie jego działania funkcjonuje odrębny, niezależny od pierwszego multipleks.

Communications Act z 2003 roku wprowadził dodatkowo zasadę, że wszystkie reguły własności radia lokalnego powinny zapewniać, aby gdziekolwiek na terenie Wielkiej Brytanii, oprócz „BBC” działało co najmniej 2 niezależnych właścicieli lokalnych, komercyjnych stacji radiowych.

Inaczej przedstawia się sytuacja prasy brytyjskiej, której rynek zalicza się do najbardziej liberalnego w całej Europie. Stopień koncentracji tytułów prasowych jest tutaj bardzo wysoki. Jednak w Wielkiej Brytanii istnieją ograniczenia koncentracji prasy i rozwoju medialnych konglomeratów. Są one związane z koncentracją krzyżową, tj. wielosegmentowym łączeniem mediów.

Broadcasting Act wprowadził w tym zakresie wiele szczegółowych regulacji, które w większości ograniczały łączenie stacji radiowych i telewizyjnych na poszczególnych obszarach geograficznych od lokalnego po ogólnokrajowy. *Communications Act* nieco zmodyfikował regulacje poprzedniej

19 Źródło: www.communicationswhitepaper.gov.uk

ustawy. Najważniejszą zasadą obowiązującą w zakresie *cross-media ownership* jest ogólnokrajowa „reguła 20%”. Mówi ona, że:

- nikt kontrolujący więcej niż 20% krajowego rynku gazet nie może otrzymać jakiegokolwiek licencji dla „Channel 3”;
- nikt kontrolujący więcej niż 20% krajowego rynku gazet nie może posiadać więcej niż 20% udziałów w jakimkolwiek serwisie „Channel 3”;
- jedno przedsiębiorstwo nie może posiadać więcej niż 20% udziałów w takim programie/serwisie jeżeli więcej niż 20% jego udziału znajduje się w posiadaniu właściciela ogólnokrajowej gazety, posiadającej udział w ogólnym rynku większy niż 20%.

Równolegle do niej występuje regionalna „reguła 20%”, która wspomina o tym, że nikt posiadający licencję na regionalny „Channel 3” nie może równocześnie posiadać więcej niż 20% lokalno/regionalnego rynku prasy w tym samym regionie.

Zasady, dotyczące posiadania praw własności do lokalnego radia mają zapewnić sytuację, w której istnieją przynajmniej trzy lokalne/regionalne ośrodki mediów komercyjnych (w telewizji, radiu, prasie) oprócz „BBC”²⁰.

Reguły rządzące rynkiem mediów w Wielkiej Brytanii pozwalają na interwencję odpowiednich władz w koncentrację mediów w taki sposób, aby podnosić poziom zadowolenia publiczności. Urząd Komunikacji (OFCOM) będzie najprawdopodobniej zmuszony, mniej więcej co trzy lata, do rewizji reguł posiadania środków masowego przekazu, które już teraz nie zawsze są przestrzegane przez wielkie koncerny medialne inwestujące w brytyjski rynek medialny.

Podsumowując niniejsze rozważania trzeba stwierdzić, że koncentracja mediów jest zjawiskiem nieodłącznie związanym z samym rozwojem tej sfery przemysłu. Zarówno różne formy kartelizacji mediów jak i powstawanie zróżnicowanych koncernów medialnych zakłóca wolną konkurencję sił na rynku. Jest to nie tylko niepożądane gospodarczo, ale wywołuje również w obrębie mediów zanik społeczno-politycznej i demokratyczno-politycznej legitymacji. Podstawową przesłanką polityczną, którą kierują się państwa narodowe, w przeciwdziałaniu koncentracji mediów, jest problem zapewnienia jednostce jak i całemu społeczeństwu dostępu do pluralistycznej informacji i opinii oraz wolności dostępu do informacji. Regulacje narodowe związane z koncentracją dotyczą przede wszystkim elektronicznych środków masowego przekazu. Rynek prasowy, albo nie jest w ogóle poddawany regulacjom antykoncentracyjnym albo w małym zakresie. Brak jest wspólnego modelu przeciwdziałania koncentracji. Najczęstszymi formami są ograniczenia przestrzenne, udziałów w rynku lub udziałów kapitałowych w przedsiębiorstwach medialnych. W wielu regulacjach antykoncentracyjnych spotyka się także przepisy zabraniające lub ograniczające łączenia mediów i kapitału różnych segmentów rynku

²⁰ Źródło: www.culture.gov.uk

informacyjnego. Przeciwdziała się tym samym powstawaniu przedsiębiorstw multimedialnych, ogarniających wiele aspektów funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego. Koncerny medialne jednak dość skutecznie przeciwdziałają różnym próbom gospodarczego czy politycznego ograniczenia ich wzrostu. Prowadzi to do tego, że państwowe środki ograniczania koncentracji mediów przynoszą tylko ograniczone rezultaty.

SUMMARY

Marian Gierula

RULES AND FORMS OF PREVENTING PROCESSES OF CONCENTRATION ON THE SELECTED MEDIA MARKETS OF THE EUROPEAN UNION

The description of organizations' models of the information market. The market's concentration as a category that determines the effectiveness of functioning of market's subjects. Rates and ways that assess the concentration of the media market. Forms and ways of concentrating the market. The influence of the concentration on the functioning of contemporary societies both in the field of economy and politics. The description of the European Union legislation within the scope of ownership and the concentration of the media. The analysis of the regulating structures of the media, their assessments, aims, way of organizing and financing in the chosen European Union countries. The description of national regulations concerning the media concentration in Poland, Czech Republic, Slovakia, Austria, Germany and Great Britain.

KEY WORDS: concentration, regulation, media system, pluralism, media market, monopolization.