

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 405

Instytucje w teorii i praktyce

Redaktor naukowy
Bożena Borkowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-542-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Anna Ząbkowicz: Instytucjonalny kontekst funkcjonowania rynku i organizacyjne formy koordynacji jako elementy nowego paradygmatu w ekonomii.....	9
Stanisław Rudolf: Budowa równowagi instytucjonalnej na poziomie ponadnarodowym na przykładzie instytucji partycypacji pracowniczej	23
Tomasz Legiędź: Formowanie się porządku społecznego w krajach transformacji z perspektywy teorii rozwoju gospodarczego D.C. Northa, J.J. Wallisa oraz B.R. Weingasta.....	38
Ewa Gruszewska: Rola instytucji nieformalnych w kształtowaniu ładu instytucjonalnego.....	55
Agnieszka Szulc: Wpływ instytucji formalnych i nieformalnych na zakres szarej strefy w Polsce.....	70
Jerzy Ząbkowicz: Egzekwowanie prawa konkurencji w UE. Kompetencje równoległe instytucji UE i państw członkowskich a zasada pomocniczości	83
Mikołaj Klimczak: Splot ekonomii, prawa i polityki w rozwoju polskich instytucji ochrony konkurencji.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Zmiany instytucji formalnych w polskim szkolnictwie wyższym i ich konsekwencje	108
Zbigniew Jurczyk: Procesy koncentracji i monopolizacji na rynku prasy regionalnej w Polsce	127
Jakub Sukiennik: Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych: ścieżka rozwoju regulacji.....	141
Julitta Koćwin: Ochrona i edukacja konsumenta. Instytucjonalne zapobieganie działaniom nieetycznym i nieprawidłowościom w branży usług finansowych.....	157
Marcin Kępa: Nowe mechanizmy dystrybucji środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego w świetle teorii kosztów transakcyjnych.....	173
Gabriela Przesławska: Podejście instytucjonalne w okresie obecnego kryzysu gospodarczego na przykładzie koncepcji <i>path dependence</i>	184
Krzysztof G. Kron: Kontrowersje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez Organizacje Pożytku Publicznego (OPP)	193
Wojciech Skiba: Wpływ instytucji pomocy publicznej na instrumenty polityki społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.....	213

Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Efektywność instytucji a jakość życia w warunkach globalnej gospodarki wiedzy	238
--	-----

Summaries

Anna Ząbkowicz: Institutional context of market functioning and organizational coordination forms as elements of a new paradigm in the economics	9
Stanisław Rudolf: Construction of institutional balance at the supranational level on the example of the institution of employee participation	23
Tomasz Legiędź: Social order in transition countries: the application of a new approach by D.C. North, J.J Wallis and B.R. Weingast.....	38
Ewa Gruszewska: The role of informal institutions in the formation of institutional order.....	55
Agnieszka Szulc: Influence of formal and informal institutions into the scope of shadow economy	70
Jerzy Ząbkowicz: EU competition law enforcement. Parallel competence of EU institutions and the member states vs. the principle of subsidiarity	83
Mikołaj Klimczak: Nexus of economics, law and politics in the development of Polish institutions of competition protection.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Changes of formal institutions in Polish higher education and their consequences	108
Zbigniew Jurczyk: The processes of concentration and monopolization on the regional press market in Poland.....	127
Jakub Sukiennik: State regulation of the tobacco market. The path of regulation development.....	141
Julitta Koćwin: Consumer protection and education – institutional prevention of unethical activities and irregularities in the financial services industry	157
Marcin Kępa: New mechanisms of distribution of financial means from the European Social Fund in the light of the theory of transaction costs	173
Gabriela Przesławska: Institutional approach in the contemporary economic crisis time on the example of <i>path dependence</i> concept	184
Krzysztof G. Kron: Controversial issues with business operations of public benefit organizations (PBOs) in Poland.....	193
Wojciech Skiba: The impact of public welfare institutions on social policy instruments in the area of vocational activation of the disabled	213
Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Institutional effectiveness vs. quality of life in the reality of global knowledge-based economy	238

Zbigniew Jurczyk

WSB we Wrocławiu

e-mail: zbjur@op.pl

PROCESY KONCENTRACJI I MONOPOLIZACJI NA RYNKU PRASY REGIONALNEJ W POLSCE

THE PROCESSES OF CONCENTRATION AND MONOPOLIZATION ON THE REGIONAL PRESS MARKET IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2015.405.09

Streszczenie: Procesy koncentracji nie omijają także rynku mediów. W Polsce obszarem szczególnie intensywnej penetracji wydawców zagranicznych i koncentracji własnościowej stała się prasa regionalna. Monopolizacja tej dziedziny mediów, która nastąpiła w ostatnich 20 latach, w istotny sposób wpłynęła na erozję wolności mediów i pluralizmu mediów, dwóch podstawowych atrybutów przypisanych niezależnym mediom. Kontrolę nad procesami koncentracji i monopolizacji na rynku mediów sprawuje obecnie wyłącznie organ antymonopolowy. Prawo antymonopolowe na tym rynku okazuje się jednak mało skutecznym instrumentem. Autor stawia więc pytanie, czy ze względu na specyfikę rynku mediów nie powinny zostać ustalone w takim przypadku bardziej rygorystyczne przepisy antymonopolowe. Wśród środków zaradczych w celu odbudowania pluralizmu na rynku prasy regionalnej autor widzi również instrumenty wsparcia nowych wydawców przez władze publiczne.

Słowa kluczowe: rynek prasy regionalnej, pluralizm mediów, konsolidacja tytułów, koncentracja własnościowa, prawo antymonopolowe.

Summary: In the last period we can observe the intensive tendency to media ownership concentration and monopolization. In Poland the intensification of media-ownership concentration has especially appeared on the regional press market. Nowadays this branch of press in Poland is completely under control of foreigner media holdings. The result of that concentration and monopolization substantially undermined media pluralism and media freedom of the regional press in Poland. Particular attention in this papers is paid to the presentation of ineffectiveness of antitrust law as a legal instrument and the Polish antimonopoly authority to tackle – pointed above – negative phenomena on the press market and to maintain a diversity and competition.

Keywords: regional press market, media pluralism, titles consolidation, ownership concentration, antitrust law.

1. Wstęp

Media często nazywa się czwartą władzą. Podstawą funkcjonowania niezależnych mediów są fundamentalne dwa atrybuty: wolność mediów i pluralizm medialny. Ważną wciąż ich częścią jest prasa drukowana, a w ramach tej prasy prasa regionalna. O ile wokół prasy ogólnopolskiej toczy się często dyskusja publiczna, o tyle tym, co dzieje się z prasą regionalną, zainteresowanie jest znacznie mniejsze. A prasa regionalna niewątpliwie jest istotnym elementem pluralizmu i funkcjonowania demokracji, nie tylko w wymiarze regionalnym. Zagrożeniem dla wypełniania przez media swoich funkcji są procesy koncentracji własnościowej i konsolidacji tytułów prasowych. Procesom tym, prowadzącym do nadmiernej monopolizacji, ma przeciwdziałać prawo antymonopolowe, a konkretnie przepisy o kontroli koncentracji przedsiębiorców.

Prezentowane opracowanie ma na celu pokazanie przebiegu i mechanizmu procesów koncentracji oraz konsolidacji własnościowej, które nastąpiły na rynku regionalnej prasy drukowanej w Polsce w latach 1990–2014, w kontekście oceny skuteczności prawa antymonopolowego i działalności organu antymonopolowego w kolejnych etapach monopolizacji tego wrażliwego rynku.

2. Funkcje prasy drukowanej

Prasę drukowaną zwykle dzieli się na prasę centralną i prasę regionalną. Podział ten wynika z rynku, na którym prasa ta jest sprzedawana, oraz z poruszanej tematyki. W Polsce prasa regionalna jest utożsamiana ze sprzedażą określonych dzienników na obszarze danego województwa. Treścią dominującą tej prasy są sprawy regionu. Cechą charakterystyczną codziennej prasy jest przewaga w niej krótkich artykułów i stosunkowo niewiele artykułów długich, z wyjątkiem wydań weekendowych.

Generalnie prasa drukowana jako segment mediów spełnia te same funkcje co media pozostałe, które¹:

- są platformą do wyrażania własnych opinii i odzwierciedlania opinii innych oraz zróżnicowanych wartości;
- umożliwiają opinii publicznej dostęp do informacji oraz zapewniają wymianę informacji pomiędzy różnymi interesariuszami;
- ożywiają publiczną debatę, umożliwiają otwartą dyskusję pomiędzy różnymi grupami, ułatwiają lepsze zrozumienie racji innych i dzięki temu sprzyjają osiągnięciu konsensusu, znajdowaniu lepszych, alternatywnych decyzji i unikaniu antagonistycznych konfrontacji.

Rola prasy regionalnej nie różni się od tej, którą pełni każda prasa, tj. poprzez przekazywanie informacji, prezentowanie zróżnicowanych poglądów i udostępnia-

¹ *Policy Papers. European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom. RSCAS PP*, European University Institute, January 2013, s. 7–11.

nie swoich stron różnym środowiskom i osobom pełni ważną funkcję polityczną i kulturalną. Wszystkie te funkcje oddziałują na całość spraw regionu, tj. procesy lokalnej polityki, procesy gospodarcze, procesy społeczne, sprawy oświatowe i inne. Dlatego ważne jest, aby także na szczeblu regionu zachowany został pluralizm prasowy (poglądów i stanowisk) i konkurencja o czytelników oraz reklamodawców pomiędzy wydawcami i zespołami redakcyjnymi.

3. Nowe wyzwania i zagrożenia dla prasy drukowanej

W ostatnich latach mocną konkurencją dla prasy drukowanej stał się dostęp do informacji *online*, mobile oraz rozwój mediów społecznościowych. Stały się one popularne ze względu na interaktywność i partycypację czytelników. Dzięki nim nastąpiło znaczne zróżnicowanie dostępu do informacji². W związku z pojawieniem się nowych kanałów dostępu do informacji dotychczasowe dzienniki drukowane łączą swoje wydania drukowane z edycją *online*. Zachodzą też istotne zmiany w strukturze przychodów wydawców prasy codziennej. Zdecydowanie spadają przychody osiągane z reklam. W Stanach Zjednoczonych szacuje się, że dochody z tej działalności w okresie 2007–2010 spadły o 51%, w Europie Zachodniej o 25%, a w Polsce w latach 2008–2012 o 27%. Okoliczności te generują wśród wydawców prasy drukowanej żądania o publiczne wsparcie.

Publiczne bezpośrednie i pośrednie wsparcie w Europie Zachodniej, Kanadzie i Izraelu wydawców prasy ma długą tradycję, zwłaszcza gdy chodzi o regiony, i nie jest ono traktowane jako instrument nacisku politycznego. Wsparcie to polega na redukcji podatku VAT, okresowym zaniechaniu odprowadzania podatków, redukcji pocztowej opłaty za dystrybucję. Niektóre państwa udzielają nawet bezpośredniej finansowej pomocy, jeśli dochody z reklam są niewielkie.

Współcześnie największym jednak zagrożeniem dla pluralizmu i wolności mediów mediów, w tym prasy drukowanej, jest postępująca koncentracja własnościowa i konsolidacja organizacyjna. Tendencja ta występuje we wszystkich państwach Europy i Ameryki Północnej. W rękach tych samych koncernów znajdują się zarówno tytuły prasy ogólnokrajowej, jak i tytuły prasy regionalnej, a także innych mediów.

Koncentracja i konsolidacja rynku mediów, w tym prasy drukowanej, odbija się w związku z tym negatywnie na zasadach, na których opiera się funkcjonowanie mediów w demokracji parlamentarnej, czyli zachowaniu autonomii i odpowiedzialności dziennikarskiej za podawane treści i informacje publiczności krajowej i lokalnej. Wpływ na treści zamieszczone w prasie wywierają zwłaszcza duzi reklamodawcy prywatni i publiczni, prywatni wydawcy prasy oraz ośrodki władzy centralnej i regionalnej. Ważne również z punktu widzenia roli prasy jest, w czyich rękach znajdują się tytuły prasowe. Jak twierdzi R. Piccard, wykorzystanie prasy

² *World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Regional Overview of Western Europe and North America*, UNESCO, 2014, s. 14.

do prezentowania osobistych poglądów i opinii właścicieli jest dużo bardziej prawdopodobne, gdy prasa jest w rękach jednoosobowego prywatnego właściciela. Jako przykład wskazuje na takich zaangażowanych politycznie właścicieli, jak Robert Hersant, Axel Springer i Silvio Berlusconi.

Konflikt ten usiłuje się najczęściej rozwiązać poprzez stworzenie autonomii dziennikarzy (*newsroom autonomy*), czyli oddzielenie kontroli wydawniczej od własności³. Skuteczniejszym jednak środkiem zmniejszenia tego konfliktu, zdaniem badaczy rynków mediów, jest rozproszenie własności kapitału. W takiej strukturze łatwiej oddzielić zarządzanie od własności. Menedżerowie, mając kontrolę nad firmą, są motywowani do długookresowego rozwoju firmy medialnej⁴. Wskazuje się, że innym rozwiązaniem budowy niezależności wydawniczej jest akcjonariat pracowniczy lub przejmowanie kontroli przez fundacje lub inne organizacje non profit.

4. Przyczyny koncentracji i konsolidacji na rynku prasy drukowanej

Są trzy czynniki postępującej konsolidacji i koncentracji na rynku mediów. Wszystkie one mają charakter ekonomiczno-finansowy. Pierwszym jest dążenie do zmniejszenia ryzyka finansowego poprzez zróżnicowanie portfolio i geograficznej działalności, a także obawy przed skutkami zaniedbań innowacyjnych. Drugi czynnik to wysokie nakłady inwestycyjne, którym małe media nie są zdolne podołać. Trzecim czynnikiem jest dążenie do obniżki kosztów poprzez korzyści wynikające z efektu skali i zakresu osiągniętych na drodze akwizycji i fuzji.

R. Piccard i A. van Weezel dokonali analizy czterech form własności (własność publiczna, własność prywatna, własność dziennikarzy, fundacje) na podstawie przyjętych ośmiu wartości, takich jak: 1) stopień oddzielenia pomiędzy własnością i kontrolą; 2) koszty monitoringu decyzji i wyników; 3) asymetria informacji pomiędzy właścicielami i menedżerami; 4) zdolność do zwiększenia kapitału poprzez przejęcie; 5) zdolność do samodzielnego generowania kapitału; 6) zysk motywacyjny; 7) motywacyjna wartość wzrostu; 8) presja na osiąganie długoterminowej równowagi firmy. Wpływ tych czynników przynosi korzyści lub niedogodności, wzmocnienia lub ograniczenia, zyski lub nowe wyzwania. W rezultacie, jak stwierdzają ci badacze, nie ma doskonałej formy własności wydawnictw prasowych z punktu widzenia interesu publicznego i substytucja jednej własności przez inną niekoniecznie dostarczy takich wyników, jakich oczekują krytykujący zmiany na rynku prasy drukowanej⁵.

Niektórzy badacze rynku medialnego przedstawiają model strukturalny takiego rynku w zależności od liczby ludności danego kraju. I tak dla ludności poniżej

³ R.G. Piccard, A. van Weezel, *Capital and control: consequences of different forms of newspaper ownership*, The International Journal on Media Management, October 2008, s. 25.

⁴ Tamże, s. 26.

⁵ Tamże, s. 29 i 30.

10 mln jest miejsce dla dwóch wiodących holdingów medialnych. Przy populacji pomiędzy 10 a 20 mln rynek tworzy miejsce dla 2–3 firm wiodących, pomiędzy 20 a 50 mln – dla 3–4 takich firm, a gdy populacja wynosi od 50 do 100 mln, na rynku może zyskownie funkcjonować 4–5 firm⁶.

Koncentracja na rynku prasowym w Europie rozkłada się różnie. Najbardziej skoncentrowany jest rynek prasowy w Holandii i w krajach skandynawskich, w których rynek mediów został opanowany przez dwa duże koncerny medialne, a najmniej we Francji, Hiszpanii i we Włoszech.

5. Pozycja prasy regionalnej w Europie

Prasa regionalna na rynku prasy drukowanej w Europie Zachodniej ma ponad stuletnią tradycję. Jej pozycja jest ugruntowana pomimo postępującej koncentracji własnościowej. Kondycja tej prasy jest nawet lepsza niż tytułów ogólnokrajowych. Dotyczy to takich państw, jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, kraje skandynawskie. Ukazujące się tytuły prasowe i zarządzanie wydawnictwem pozostają też w rękach rodzimego kapitału. Rządy tych państw starają się, aby ukazujące się tytuły prasowe nie były przejmowane przez wydawców zagranicznych. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii najlepiej na rynku radziły sobie firmy prasowe, które miały w swoim portfelu dzienniki regionalne. Straty z tytułów krajowych pokrywano właśnie z wydań regionalnych. Tam też dla prasy drukowanej powstało hasło *Life is local* jako szansa na przetrwanie tej gałęzi mediów⁷.

We Francji sprzedaje się dziennie ok. 6 mln egzemplarzy 66 gazet regionalnych, o wartości 2,32 mld euro rocznie. We Włoszech o znaczeniu prasy regionalnej świadczy kwota 700 mln euro rocznie przeznaczonych przez rząd na jej wspomaganie. Silne wspomaganie występuje także w krajach skandynawskich, na tyle, że wydawcy prasy regionalnej nie za bardzo nawet zabiegają o reklamodawców⁸. To silne wspomaganie co prawda było spowodowane kryzysem finansowym z końca pierwszej dekady XXI w., ale państwa te deklarowały zamiar wspierania prasy regionalnej również po wyjściu z recesji.

Na przykładzie koncernu Scripps Network Interactive, nabywcy kontrolnego pakietu polskiej Grupy TVN, widać, że prasa regionalna jest ceniona także w Stanach Zjednoczonych. Scripps zaczął swoją działalność od wydawania prasy regionalnej w 1897 r. i wciąż jest wydawcą 15 dzienników regionalnych⁹.

⁶ A. Harcourt, R.G. Piccard, *Policy, economic, and business challenges of media ownership regulation*, *Journal of Media Business Studies*, 2009, no. 6 (3), s. 10.

⁷ P. Legutko, *Epitańium dla mediów regionalnych*, *Nowa Politologia*, 27.01.2012, <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/marketing-polityczny/epitafium-dla-mediow-regionalnych> (20.05.2015).

⁸ Tamże.

⁹ M. Lemańska, *TVN pozostanie w rodzinie*, *Rzeczpospolita*, 18.03.2015.

6. Kontrola antymonopolowa rynku prasy drukowanej

W większości państw UE ograniczenia w zakresie fuzji firm medialnych zostały usunięte. Odnośnie do prasy drukowanej, działalność ta nie jest regulowana żadnymi odrębnymi przepisami również w Polsce. Nie występują tutaj żadne ograniczenia czy bariery wejścia albo wyjścia z rynku. Wejście na rynek jest dostępne dla każdego podmiotu w myśl przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Rynek ten podlega kontroli jedynie zgodnie z regulami reguł prawa antymonopolowego.

Większość państw na rynku mediów przyjęła wysokie dopuszczalne udziały w rynku jako nieograniczające konkurencji. Koncentracja nie naruszy reguł konkurencji, jeśli nie doprowadzi do istotnego ograniczenia konkurencji poprzez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku. Pozycja dominująca w państwach UE zamyka się w przedziale 30–50% udziału w rynku. W Polsce domniemywa się, że przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, gdy jego udział w rynku właściwym przekracza 40%. Natomiast procesy koncentracji na rynku mediów muszą być notyfikowane w organie antymonopolowym, jeśli łączne roczne obroty łączących się stron przewyższają ustalone progi. W Polsce taki obowiązek występuje, gdy łączny światowy obrót przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia zamiaru koncentracji przekracza 1 mld euro lub łączny obrót łączących się przedsiębiorców na terytorium RP jest wyższy niż 50 mln euro. Nadzór nad procesami koncentracji i monopolizacji prasy drukowanej w Polsce został zatem powierzony Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów w ramach ustanowionego prawa antymonopolowego.

Uniwersalność postanowień o kontroli koncentracji przedsiębiorców niekoniecznie jednak sprawdza się na rynku mediów, gdyż pomija wartości będące jego atrybutami. Kontrola nad tym rynkiem według prawa konkurencji sprowadza się bowiem do monitorowania, czy nie dojdzie w wyniku zamierzonej koncentracji do nadużywania pozycji dominującej na rynku prasowym. Interpretacja skutków nadużywania pozycji dominującej w prawie antymonopolowym ma jednak ściśle ekonomiczny sens. Jest to wzrost cen, ograniczenie konkurencji lub eksploatacja słabszych uczestników rynku. Ochrona interesu publicznego przed nadmierną koncentracją na rynku mediów zawarta jest jednak w innych wartościach i jak nakreślono to wcześniej, chodzi przede wszystkim o zachowanie szeroko pojętego pluralizmu, obejmującego różne obszary życia społecznego. Ważne jest więc w ramach tej kontroli zdefiniowanie, z jakimi to zjawiskami, zachowaniami i stanami wiąże się nadużywanie pozycji dominującej na rynku medialnym, w tym na rynku prasy drukowanej. Na gruncie prawa antymonopolowego wartości, które powinny być chronione na rynku mediów, trudno jednak zdefiniować.

7. Rekomendacje i zalecenia instytucji unijnych w świetle postępującej koncentracji i konsolidacji mediów

Pojawienie się wielkich inwestorów na rynku mediów i postępująca koncentracja własnościowa w pierwszej dekadzie XXI wieku w USA i w Europie została dostrzeżona jako ważny problem ich wpływu na społeczeństwo i inne media. Podjęte środki zaradcze przez władze publiczne okazują się jednak mało skuteczne¹⁰. Warunkiem podjęcia takich środków jest m.in. to, aby podmioty medialne były przejrzyste od strony własnościowej oraz finansowej i łatwe pod tym względem do kontroli przez organy publiczne. Chodzi o dostęp do informacji typu wielkości obrotów lub przychodów, udziałów kapitałowych, praw do głosu w organach spółek, udziałów w rynku. Przeszkodą w monitorowaniu procesów konsolidacyjnych i koncentracyjnych w Europie jest również brak odpowiednio do tego powołanych instytucji, typu *watchdog*, jaką w USA jest Securities and Exchange Commission¹¹.

W stanowisku w sprawie mediów z 2007 r. Komisja Europejska odrzuciła sugestie, że ochrona pluralizmu medialnego powinna być uregulowana na poziomie UE. Komisja, odwrotnie niż Parlament Europejski, stoi na stanowisku prowadzenia „miękkiej polityki” ze szczybla unijnego w stosunku do rynku mediów poprzez monitoring rynku mediów i wydawanie rekomendacji¹². Przedstawiła w związku z tym trzy typy wskaźników do prowadzenia monitoringu ryzyk zagrażających pluralizmowi w mediach; prawny, społeczno-demograficzny i ekonomiczny.

Wskaźnik prawny obejmuje obecną i efektywną implementację polityki i prawne instrumenty, które wspierają pluralizm, takie jak reguły prawne koncentracji, przepisy gwarantujące dostęp do rynku mediów czy przepisy gwarantujące bezpieczeństwo zawodu dziennikarza. Wskaźnik społeczno-demograficzny określa zagrożenia dla pluralizmu mediów w odniesieniu do społeczno-demograficznych czynników typu położenie geograficzne, status mniejszości, wiek, płeć. Wskaźniki ekonomiczne mają z kolei mierzyć rodzaj, zróżnicowanie i ekonomiczne wyniki przedsiębiorstw medialnych, poziom koncentracji i rentowność¹³. Łącznie wskaźniki te mają na celu diagnozowanie sytuacji mediów poprzez zbieranie informacji porównywalnych we wszystkich państwach UE o różnych ryzykach zagrażających pluralizmowi.

Analiza realizacji rekomendacji skierowanych przez Komisję do państw członkowskich wykazuje jednak, że większość inicjatyw podjętych przez UE w celu ochrony pluralizmu w mediach nie jest wdrażana przez państwa członkowskie. Pań-

¹⁰ A. Harcourt, R.G. Piccard, wyd. cyt., s. 3.

¹¹ Firmy medialne są zobowiązane do przedkładania temu organowi kwartalnych i rocznych raportów, jak również odrębnych raportów dostępnych dla publiczności. Komisja może także wytaczać powództwa firmom medialnym, jeśli została wprowadzona w błąd.

¹² *The European Commission's "Three-Step Approach" to Media Pluralism – Conduit for The Protection of Freedom of Expression in The European Union?*, AML, 2009, vol. 2.

¹³ Tamże.

stwa członkowskie przedstawione zalecenia Komisji w większości zlekceważyły. Przede wszystkim nie wdrożyły one stałego monitoringu mediów i nic nie wskazuje, aby został on wprowadzony w przyszłości¹⁴. Świadczy to, że inicjatywy unijne w celu zachowania pluralizmu w mediach mają ograniczony wpływ na politykę medialną państw członkowskich.

8. Działania Komisji Likwidacyjnej w zakresie prywatyzacji i demonopolizacji rynku prasy w Polsce

Okres transformacji systemu gospodarczego w Polsce na początku lat 90. nie ominął również prasy ogólnokrajowej i prasy regionalnej. Celem była demonopolizacja państwowej własności rynku prasy drukowanej. Sejm 22 marca 1990 r. przyjął ustawę o likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch”¹⁵, monopolistycznego wydawnictwa założonego 1 stycznia 1973 r. Na podstawie tej ustawy już 6 kwietnia 1990 r. powstała Komisja Likwidacyjna, która przejęła kontrolę nad całością masy likwidacyjnej po RSW. Ustawa zakładała dwa scenariusze przekształceń własnościowych w prasie: tworzenie przez poszczególne zespoły redakcyjne spółdzielni redakcyjnych, które przejęłyby prawa do tytułów prasowych, bądź sprzedaży poszczególnych dzienników i czasopism oraz przedsiębiorstw poligraficznych. W rękach Komisji znalazło się 178 tytułów prasowych. Spółdzielniom dziennikarskim przekazano 71 tytułów, 104 tytuły sprzedano, a 3 tytuły przekazano do Skarbu Państwa. Z perspektywy czasu forma spółdzielni dziennikarskich, która była preferowana przez dziennikarzy, nie zdała egzaminu. Jedynym wyjątkiem stał się tygodnik „Polityka”, również jako jedyny tygodnik z PRL, który utrzymał się na rynku.

Jeśli chodzi o ocenę pracy Komisji Likwidacyjnej, działającej do 1999 r., to zarzuca się jej brak szerszej strategii kształtowania rynku prasy oraz ochrony i wsparcia polskiej własności na rynku prasowym. Na potwierdzenie tej tezy przywołuje się fakty, że na rynku ogólnokrajowym nie przetrwał żaden tytuł prasowy, którym dysponowała Komisja Likwidacyjna. W latach 90. XX w. krajowy rynek prasy codziennej został zdominowany przez dwa tytuły: „Gazetę Wyborczą” i „Rzeczpospolitą”, na rynku tygodników zaś, które przejęła Komisja Likwidacyjna, utrzymała się jedynie „Polityka”.

Prywatyzację 21 dzienników regionalnych dokonaną przez Komisję Likwidacyjną ocenia się wyżej od prywatyzacji dzienników ogólnokrajowych. Dzienniki te w zdecydowanej większości znalazły się w rękach polskich właścicieli. Formy tej własności były bardzo zróżnicowane. Na liście właścicieli znalazły się spółdzielnie

¹⁴ K. Bania, *EU soft-law initiatives designed to protect media pluralism: Effective instruments or unnecessary public expenditure?*, Media Law and Policy of the Media in a Comparative Perspective, March 12, 2013, s. 2, <http://www.medialaws.eu/eu-soft-law-initiatives-designed-to-protect-media-pluralism-effective-instruments-or-unnecessary-public-expenditure/> (25.10.2015).

¹⁵ DzU 1990, nr 21, poz. 125.

dziennikarzy, spółki kapitałowe, fundacje, związek zawodowy „Solidarność”, osoby fizyczne, a nawet partia polityczna. Pojawił się też kapitał zagraniczny, przede wszystkim francuska grupa Roberta Hersanta oraz norweski koncern Orkla Press. Z perspektywy dzisiejszej największą porażką tej prywatyzacji stały się spółdzielnie dziennikarzy, które nie sprostały nowym wyzwaniom komunikowania się z czytelnikami i pozbyły się szybko przekazanych im przez Komisję tytułów prasowych.

9. Opanowanie rynku prasy regionalnej przez kapitał zagraniczny w latach 1994–2013

Kluczową rolę w procesie koncentracji na rynku prasy regionalnej w latach 1994–2013 w Polsce odegrały dwie spółki prasowe: Media Regionalne Sp. z o.o. oraz Polskapresse Sp. z o.o., obie zarejestrowane w Warszawie. Media Regionalne są spółką zależną od Mecom Holdings, która z kolei jest częścią grupy kapitałowej Mecom Group plc z Londynu. Strategią firmy jest przejmowanie w Europie kontroli nad mediami oraz zarządzanie nimi w długookresowej perspektywie. Działa w Polsce, Danii i Holandii. W dniu 1 października 2006 r. Mecom przejęła spółkę Orkla Media, w tym grupę prasową Orkla Press, a wraz z nią m.in. dziewięć tytułów polskich dzienników regionalnych: „Głos Dziennik Pomorza”, „Gazeta Pomorska”, „Gazeta Lubuska”, „Dziennik Wschodni”, „Echo Dnia”, „Nowa Trybuna Opolska”, „Gazeta Codzienna Nowiny”, „Gazeta Współczesna”, „Kurier Poranny”.

Drugi koncern prasowy, Polskapresse sp. z o.o., należy do niemieckiej grupy kapitałowej Verlagsgruppe Passau. Grupa ta posiada kilkadziesiąt spółek w Niemczech, Austrii, Polsce i Republice Czeskiej. W Polsce do października 2013 r. wydawała 10 dzienników regionalnych: „Express Ilustrowany”, „Dziennik Łódzki”, „Dziennik Bałtycki”, „Dziennik Polski”, „Gazeta Krakowska”, „Dziennik Zachodni”, „Gazeta Wrocławska”, „Głos Wielkopolski”, „Kurier Lubelski”, „Polska Metropolia Warszawska”.

Dane powyższe pokazują, jak bardzo zmienił się krajobraz w zakresie koncentracji własnościowej i konsolidacji na rynku prasy regionalnej w stosunku do stanu, który ukształtowała Komisja Likwidacyjna. Z rozproszonej własności tytułów prasowych rynek prasy regionalnej został zdominowany przez dwie spółki zagraniczne – Polskapresse i Media Regionalne. Wydawane przez nie tytuły prasowe nie konkurowały jednak między sobą. Ukazują się one bowiem na odrębnych rynkach geograficznych (województwach). Działalność konkurencyjna pomiędzy tymi wydawcami występowała jedynie na terenie woj. lubelskiego i dotyczyła „Dziennika Wschodniego” (Media Regionalne) oraz „Kuriera Lubelskiego” (Polskapresse).

Dokonywane procesy koncentracyjne nie uszły uwadze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Chociaż Polskapresse nie notyfikowała w organie antymonopolowym zamiaru przejmowania kolejnych tytułów prasowych, uważając, iż takiego obowiązku nie nakładają na nią przepisy koncentracyjne, to

organ antymonopolowy z własnej inicjatywy wszczął w 2004 r. postępowania antymonopolowe, zarzucając spółce, że nie zgłaszając zamiarów koncentracyjnych, naruszyła przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Celem interwencji podjętej przez UOKiK było zablokowanie Polskapresse prawa do nabywania od Orkla Press i wydawania tytułów prasowych ukazujących się w woj. dolnośląskim i wielkopolskim.

Podjęta interwencja po wieloletnim sporze sądowym z Polskapresse okazała się jednak nieskuteczna. Zaważyły na tym przede wszystkim ówczesne przepisy o kontroli koncentracji przedsiębiorców, co zρέcznie wykorzystaly oba koncercny prasowe. W związkuz z czym decyzje organu antymonopolowego sprzeciwiajace się dokonanym koncentracjom zostały w kolejnych latach uchylone przez SOKiK i Sąd Apelacyjny. Podział rynku prasy regionalnej do 2004 r. między Orkla Press i Polskapresse oraz niepisana zasada niewchodzenia sobie w drogę sprawiły więc, że zamiast zdrowej konkurencji wytworzył się układ, określany monopolem spluralizowanym¹⁶.

10. Koncentracja własnościowa w latach 2013–2014

Dalsza istotna koncentracja własnościowa rynku prasy regionalnej nastąpiła w październiku 2013 r. Moment tej koncentracji jest związkuz z decyzją organu antymonopolowego z października 2013 r., w której spółka Polskapresse uzyskała zgodę na objęcie wyłącznej kontroli nad spółką Media Regionalne. Zgoda miała charakter warunkowy. Przeprowadzone przez UOKiK postępowanie wykazało bowiem, że koncentracja doprowadzi do ograniczenia konkurencji na rynku prasowym i reklamy prasowej tylko w województwie lubelskim na dwóch rynkach: dzienników regionalnych i reklamy prasowej. W związkuz z tym Polskapresse została zobowiązana do sprzedaży w ciągu roku „Dziennika Wschodniego” oraz domeny dziennikwschodni.pl i e-dziennikwschodni.pl. „Dziennik Wschodni” zakupiła spółka Corner Media z Lublina w maju 2014 r.

Istotne dla zrozumienia stanowiska organu antymonopolowego w przedstawionych procesach koncentracji jest wyjaśnienie dwóch kluczowych kryteriów ewaluacji dokonanych koncentracji, tj. wyznaczenia rynku właściwego i badania skutków zamiaru koncentracji. UOKiK przyjął, że dzienniki regionalne oraz „Gazetą Wyborczą” należą do tego samego rynku produktowego, czyli że są dziennikami konkurencyjnymi ze względu na tematykę ogólnoinformacyjną oraz dołączane wkładki regionalne. Po drugie, gdy chodzi o skutki rynkowe przejęcia kontroli nad spółką Media Regionalne, stopień monopolizacji rynku lokalnego prasy nie uległ zmianie. W wyniku koncentracji nie nastąpiły zmiany strukturalne na rynku, tylko zmiany własnościowe. Polskapresse, odkupując od spółki Media Regionalne prawa do wy-

¹⁶ A. Szynol, *Piętnaście lat obecności Passauer Neue Presse (Polskapresse) i Orkla Media na polskim regionalnym rynku prasowym*, Media/Studia Medioznawcze, 2008, vol. 2, nr 2, s. 48.

dawania całości dzienników regionalnych będących w jej posiadaniu, osiągnęła bowiem tylko tę samą pozycję rynkową, którą przed koncentracją zajmował zbywca. Te dwa czynniki zadecydowały o wyrażeniu zgody na koncentrację.

Po przeprowadzonej koncentracji na koniec sierpnia 2014 r. Polskapresse posiadała w swoim portfelu już 18 tytułów prasy regionalnej na 24 tytuły wydawane. Dalsza akwizycja nowych tytułów prasowych spółki nastąpiła we wrześniu 2014 r. Polskapresse od spółki Express Media nabyła dwa kolejne lokalne dzienniki: „Express Bydgoski” i „Nowości – Dziennik Toruński”. Koncentracja ta nie podlegała zgłoszeniu w UOKiK z uwagi na swą bagatelność. Obrót lokalnego wydawcy tych dwóch dzienników nie przekroczył bowiem w żadnych z dwóch lat przed koncentracją 10 mln euro.

11. Aktualna struktura własnościowa dzienników regionalnych

Obecny stan koncentracji własnościowej na rynku prasy regionalnej przedstawia tab. 1. Wynika z niej, że na koniec 2014 r. Polskapresse w swoim portfelu aktywów posiadała 20 tytułów prasy regionalnej w Polsce. Oznacza to, że spółka stała się wydawcą 83% ukazujących się tytułów prasy regionalnej w 15 województwach. Tylko 4 tytuły należą jeszcze do innych wydawców. Są to: „Kurier Szczeciński” (woj. zachodniopomorskie), „Super Nowości” (woj. podkarpackie), „Gazeta Olsztyńska” (woj. warmińsko-mazurskie) i „Dziennik Wschodni” (woj. lubelskie).

Tabela 1. Tytuły i wydawcy dzienników regionalnych (płatnych) wg województw

Lp.	Województwo	Tytuł	Wydawca
1	2	3	4
1	woj. dolnośląskie	„Gazeta Wroclawska”	Polskapresse
2	woj. kujawsko-pomorskie	„Gazeta Pomorska”	Polskapresse
3		„Nowości – Dziennik Toruński”	Polskapresse
4		„Express Bydgoski”	Polskapresse
5	woj. lubelskie	„Kurier Lubelski”	Polskapresse
6		„Dziennik Wschodni”	Corner Media
7	woj. lubuskie	„Gazeta Lubuska”	Polskapresse
8	woj. łódzkie	„Dziennik Łódzki”	Polskapresse
9		„Express Ilustrowany”	Polskapresse
10	woj. małopolskie	„Gazeta Krakowska”	Polskapresse
11		„Dziennik Polski”	Polskapresse
12	woj. mazowieckie	„Polska Metropolia Warszawska”	Polskapresse
13	woj. opolskie	„Nowa Trybuna Opolska”	Polskapresse
14	woj. podkarpackie	„Gazeta Codzienna Nowiny”	Polskapresse
15		„Super Nowości”	Super Nowości
16	woj. podlaskie	„Kurier Poranny”	Polskapresse
17		„Gazeta Współczesna”	Polskapresse
18	woj. pomorskie	„Dziennik Bałtycki”	Polskapresse

Tabela 1. cd.

1	2	3	4
19	woj. śląskie	„Dziennik Zachodni”	Polskapresse
20	woj. świętokrzyskie	„Echo Dnia”	Polskapresse
21	woj. warmińsko-mazurskie	„Gazeta Olsztyńska/Dziennik Elbląski”	Edytor
22	woj. wielkopolskie	„Głos Wielkopolski”	Polskapresse
23	woj. zachodniopomorskie	„Głos – Dziennik Pomorza”	Polskapresse
24		„Kurier Szczeciński”	Kurier Szczeciński

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UOKiK.

Przedstawione procesy koncentracji własnościowej doprowadziły również do istotnych zmian strukturze wydawanych tytułów. Polskapresse przeprowadziła bowiem także konsolidację ukazujących się tytułów prasowych na regionalnych rynkach, w wyniku czego zniknęło z rynku 8 dzienników regionalnych. Są to: „Wieczór Wrocławia”, „Słowo Polskie”, „Głos Wybrzeża”, „Trybuna Śląska”, „Słowo”, „Gazeta Poznańska”, „Głos Pomorza”, „Głos Koszaliński/Głos Słupski”.

Tak więc w obecnej sytuacji jedynym domniemanym konkurentem na rynku prasy regionalnej dla Polskapresse w Polsce pozostaje Agora SA – wydawca „Gazety Wyborczej”. Trzeba jednak podkreślić, iż „Gazeta Wyborcza” różni się od typowych dzienników regionalnych wydawanych przez Polskapresse. „Gazeta Wyborcza” jest głównie dziennikiem ogólnopolskim, zawierającym jedynie ograniczoną co do stron wkładkę lokalną i zatrudnia znacznie mniej dziennikarzy zajmujących się sprawami regionu. Sprawy regionalne są uboczne w całym wydaniu codziennej „Gazety Wyborczej”.

12. Sytuacja ekonomiczna prasy drukowanej

Jak zaznaczono to w pierwszej części opracowania, istotnym czynnikiem sprawnym postępujących procesów koncentracji i konsolidacji jest pogarszająca się sytuacja ekonomiczna wydawców prasy. Nowe technologie znacząco zmieniły bowiem sposób, w jaki społeczeństwo konsumuje informacje. Coraz częściej odbywa się to za pomocą urządzeń mobilnych, smartfonów, tabletów, laptopów. Natomiast grono nabywców prasy drukowanej, w tym szczególnie prasy codziennej, stale się zmniejsza. Na spadek ten ma także wpływ dystrybuowanie bezpłatnych dzienników w dużych miastach.

W latach 2007–2012 całkowity nakład głównych gazet codziennych na rynku polskim spadł o 35%, z poziomu 2 275 593 do 1 489 484 egzemplarzy¹⁷. Podobnie spadło w tym okresie dzienne rozpowszechnianie płatne dzienników regionalnych

¹⁷ Dane Związku Kontroli Dystrybucji Prasy (ZKDP) obejmują dzienniki Polskapresse, Media Regionalne, „Fakt”, „Gazetę Wyborczą”, „Super Express”, „Dziennik Gazetę Prawną” i „Rzeczpospolitą”.

z 35 do 31%. W ślad za spadkiem sprzedaży dzienników następuje także spadek przychodów wydawców uzyskiwanych z reklamy i ogłoszeń prasowych. Szacuje się, że wartości rynku reklamowego w dziennikach spadła z 795 mln zł w 2008 r. do 440 mln zł w 2012 r., tj. o 44,6%. Tendencje te rzutują na rentowność działalności wydawniczej, co powoduje konieczność obniżania kosztów, szczególnie w odniesieniu do gazet o niskim nakładzie. Rentowność wydawców prasy regionalnej mierzona wskaźnikiem EBITDA spadła w ostatnich latach u niektórych wydawców nawet poniżej 1%. Prognozy dotyczące drukowanej prasy codziennej przewidują dalszy spadek sprzedaży i wzrost udziału mediów elektronicznych w całkowitym rynku czytelnym i reklamowym, co może spowodować nawet zaprzestanie wydawania niektórych tytułów prasowych lub okrojenie ich treści.

13. Podsumowanie

W 2003 r. na terenie Polski wydawanych było jeszcze 31 dzienników regionalnych, podczas gdy obecnie liczba ta spadła do 24. Analiza procesów koncentracji i akwizycji w latach 1994–2014 przedstawia, jak rynek dzienników prasy regionalnej został zdominowany przez niemiecką spółkę Polkapresse.

Obecna struktura rynku ukształtowała się w wyniku przeprowadzonej w październiku 2013 r. transakcji sprzedaży przez brytyjską grupę kapitałową Mecom Group plc 9 dzienników regionalnych, które nabyła spółka Polkapresse, oraz nabycia przez tę spółkę we wrześniu 2014 r. od Express Media dwóch kolejnych regionalnych dzienników. Polkapresse posiada i wydaje obecnie 20 dzienników regionalnych (ok. 83% rynku) na terenie 15 województw (tj. poza woj. warmińsko-mazurskim). Należy zaznaczyć, iż na terenie aż 12 województw (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie i wielkopolskie) spółka – poza „Gazetą Wyborczą” – nie spotyka się z konkurencją żadnych innych dzienników regionalnych. Stała się więc *de facto* w wymienionych województwach jedynym wydawcą dzienników regionalnych.

Z przedstawionej analizy procesów koncentracji na rynku prasy regionalnej wynika, że na rynku tym nastąpiła istotna destrukcja konkurencji z powodu nadmiernej koncentracji własnościowej i monopolizacji wydawanych tytułów prasowych. Destrukcja ta przekłada się na obniżenie standardów i spełniania funkcji, które przypisane są regionalnej prasie drukowanej.

Z analizy faktów wynika również, iż zawodne i nieskuteczne okazały się przepisy antymonopolowe. Egzekwujący te przepisy UOKiK nie był zdolny powstrzymać zdominowania polskiego rynku prasy regionalnej przez spółkę Polkapresse. Problem poszukiwania odrębnych kryteriów do oceny koncentracji na rynku prasy, z punktu widzenia wartości, które ona spełnia, jest więc wciąż aktualny. W tym celu wskazane byłoby przyjęcie odrębnych udziałów w rynku dla mediów, w stosunku

do innych rynków produktowych, w procesie ewaluacji zgłaszanej koncentracji¹⁸. Z kolei ewentualna próba odbudowania pluralizmu na rynku prasy regionalnej w Polsce wymagałaby istotnego wsparcia nowych wydawców przez władze publiczne.

Literatura

- Bania K., *EU soft-law initiatives designed to protect media pluralism: Effective instruments or unnecessary public expenditure?*, Media Law and Policy of the Media in a Comparative Perspective, March 12, 2013, s. 2, <http://www.medialaws.eu/eu-soft-law-initiatives-designed-to-protect-media-pluralism-effective-instruments-or-unnecessary-public-expenditure/> (25.10.2015).
- Harcourt A., Piccard R.G., *Policy, economic, and business challenges of media ownership regulation*, Journal of Media Business Studies 2009, no. 6 (3), s. 10.
- Legutko P., *Epitafium dla mediów regionalnych*, Nowa Politologia, 27.01.2012, <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/marketing-polityczny/epitafium-dla-mediow-regionalnych> (20.05.2015).
- Lemańska M., *TVN pozostanie w rodzinie*, Rzeczpospolita, 18.03.2015.
- Piccard R., van Weezel G.A., *Capital and control: consequences of different forms of newspaper ownership*, The International Journal on Media Management, September 2008.
- Policy Papers. European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom. RSCAS PP*, European University Institute, January 2013.
- Szynol A., *Piętnaście lat obecności Passauer Neue Presse (Polskapresse) i Orkla Media na polskim regionalnym rynku prasowym*, Media/Studia Medioznawcze, 2008, vol. 2, nr 2, s. 48.
- The European Commission's "Three-Step Approach" to media pluralism – conduit for the protection of freedom of expression in The European Union?*, AML, 2009, vol. 2.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch”, DzU nr 21, poz. 125.
- World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Regional Overview of Western Europe and North America*, UNESCO, 2014, s. 14.

¹⁸ Problem ten jest również mocno akcentowany w dokumencie: *Policy Papers...*, s. 41.