

Stanisław Michalczyk
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Polityka medialna jako teoria i praktyka regulacyjna

Abstract: Media Policy as a theory and practice of regulation

The article focus on theoretical and practical aspects of contemporary media policy, finding the phenomena as an activity of creation and implementation of general principles and rules regarding the operation of media organizations and mediated public communication. In fact media policy is based on two different levels of regulation: government and governance.

The author discusses the activities of key actors of media policy and regulation. He claims that within the internal affairs an important role in Media Policy play the regulatory authorities. Among the key actors of European Media Policy are such institutions as the Council of Europe, OSCE and European Union, while on a global scale operate especially ITU, WTO, ONZ and UNESCO.

Key words: media policy, regulation, government, governance, actors of the media policy

W zagranicznej nauce o mediach i komunikowaniu wiele uwagi poświęca polityce medialnej, którą traktuje się zarówno narodowo, jak i międzynarodowo. W warunkach bowiem postępującej integracji i globalizacji polityka medialna dawno już przekroczyła granice państw, stając się elementem polityki międzynarodowej¹.

¹ W dalszych partiach artykułu znajdują się przywołania ważniejszych opracowań zagranicznych. W tym miejscu wskazać należy na kilka pozycji: D. FREEDMAN: *The Politics of Media Policy*. Cambridge 2008; P. IOSIFIDIS: *Global Media and Communication Policy*. New York 2011; N. JUST, M. PUPPIS: *Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subject*. Bristol—Chicago 2012; H. KLEINSTEUBER: *Media Governance in Europe. Regulierung-Partizipation-Mitbestimmung*. Wiesbaden 2011; D. LATROP, L. RUMA: *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebasto-

Punktem wyjścia musi oczywiście być podstawowy cel, któremu realizacja polityki medialnej powinna służyć. Artykuł 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi między innymi: „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Podobne sformułowania można znaleźć w innych dokumentach międzynarodowych i — co najważniejsze — w konstytucjach i ustawach różnych państw. W Polsce prawa te gwarantują art. 14 i 54 Konstytucji RP, prawo prasowe, ustawa o radiofonii i telewizji oraz inne akty prawne. Formalne prawo do swobody wypowiedzi oraz otrzymywania i przekazywania informacji — a jest to fundament wolności mediów — zalicza się do sfery wolności obywatelskich. W tym kontekście Karol Jakubowicz pisze między innymi: „Niedojrzałość demokracji i brak doświadczenia kolejnych ekip polityków u władzy sprawiają, że nie potrafią oni akceptować kontrolnej i krytycznej roli prasy. Stan wojny między kolejnymi rządami a mediami owocuje przede wszystkim zawłaszczaniem radiofonii i telewizji publicznej oraz różnymi pomysłami na kontrolę nad mediami prywatnymi”².

W niniejszym artykule autor stara się — z jednej strony — zaprezentować podstawową problematykę związaną z polityką medialną jako praktyką polityczną i jako nurtem w nauce o mediach i komunikowaniu. Z drugiej zaś strony, chodzi o zwięzłą i syntetyczną rekonstrukcję współczesnego dyskursu politologiczno-medioznawczego toczącego się w różnych krajach Unii Europejskiej i USA. Istotne są zarówno cele dydaktyczne, jak i naukowe. Polityka medialna może być traktowana jako część komunikowania politycznego, przedmiotu wykładanego na uniwersytetach, głównie na politologii oraz dziennikarstwie i komunikacji społecznej. Czasami mówi się, że polityka medialna to swego rodzaju metapolityka, gdyż przez działania lub zaniebdania w tej sferze zyskuje lub cierpi cała sfera polityki i komunikowanie polityczne. W polityce medialnej nie chodzi przede wszystkim o wpływanie na działania aktorów politycznych, lecz o budowanie ram strukturalnych i relacji w komunikowaniu publicznym. Istotna jest zatem regulacja mająca

pol 2010. Z polskiej literatury przedmiotu zob. np. B. MIERZEJEWSKA: *Polityka medialna*. W: *Media, komunikacja, biznes elektroniczny*. Red. B. JUNG. Warszawa 2001; E. STASIUK-JAZUKIEWICZ: *Polityka medialna Unii Europejskiej*. Warszawa 2005; K. JAKUBOWICZ: *Polityka i strategia medialna: wprowadzenie do problematyki*. W: *Media masowe w praktyce społecznej*. Red. D. WANIEK, J. ADAMOWSKI. Warszawa 2007; C. MIK: *Media masowe w europejskim prawie wspólnotowym*. Toruń 1999; R. CHRUŚCIAK: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*. Warszawa 2007; K. JAKUBOWICZ: *Media a demokracja w XXI wieku. Poszukiwanie nowych modeli*. Warszawa 2013; J. SKRZYPCZAK: *Polityka medialna w okresie konwersji cyfrowej radiofonii i telewizji*. Poznań 2011; K. JAKUBOWICZ: *Polityka medialna a media elektroniczne*. Warszawa 2008.

² K. JAKUBOWICZ: *Polityka medialna...*, s. 10.

swoje formalne i nieformalne wymiary. W artykule chodzi głównie o politykę medialną dotyczącą mediów tradycyjnych. Regulacje dotyczące nowych mediów stanowią odrębne obszerne zagadnienie.

Definiowanie polityki medialnej

W najogólniejszym rozumieniu polityka medialna to działalność mająca na celu tworzenie i realizowanie ogólnie spójnych zasad i reguł dotyczących funkcjonowania organizacji medialnych oraz medialnego komunikowania publicznego. Funkcjonujące w literaturze podejścia do definiowania zjawiska są w zasadzie do siebie bardzo podobne. Zwraca się uwagę na to, że podstawowym podmiotem jest państwo dysponujące różnymi instrumentami i instytucjami podejmującymi konkretne decyzje w obszarze regulowania działalności medialnej. Podręcznikowe ujęcie określa politykę medialną jako element polityki publicznej. „Jest to działalność władz w kształtowaniu warunków funkcjonowania systemu komunikowania masowego — głównie prasy, radia i telewizji”³. Można też definiować politykę medialną jako „wpływanie na proces komunikowania masowego zgodnie z celami wynikającymi z przyjętego systemu wartości, istniejących uwarunkowań społeczno-ekonomicznych oraz występujących potrzeb i interesów społecznych. Wpływanie na proces komunikowania masowego to kształtowanie ramowych warunków prawnych, politycznych i ekonomicznych funkcjonowania systemu medialnego”⁴. Politykę medialną rozumie się zwykle w kategoriach publicznej i rządowej regulacji mediów — struktury ich własności oraz zasad ich działania, co w efekcie kształtuje ich zawartość. Oprócz oficjalnej działalności państwa istnieją jednak elementy samoregulowania mediów (*governance*)⁵. Polityka medialna jako regulacja w systemach medialnych jest częścią szerszego terminu „polityka komunikacyjna”, w której chodzi o wszelkie działania

³ B. MIERZEJEWSKA: *Polityka medialna...*, s. 227.

⁴ E. STASIAK-JAZUKIEWICZ: *Polityka medialna Unii Europejskiej...*, s. 7.

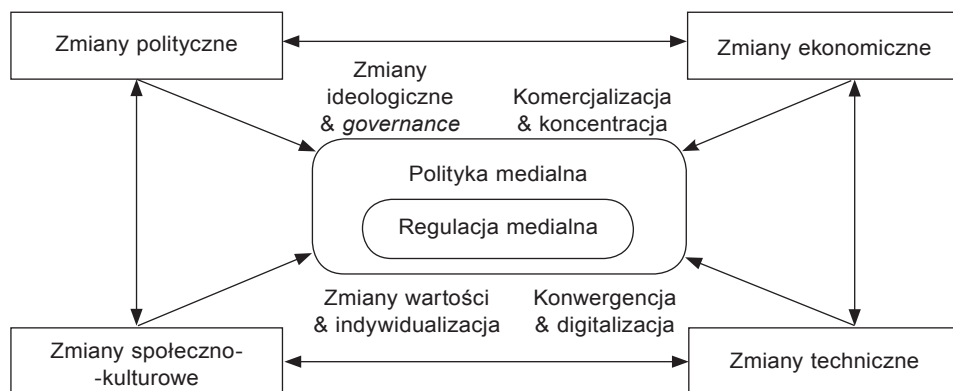
⁵ Termin „governance” w ostatnich latach nabrał popularności zarówno w nauce, jak i polityce. Jest stosowany w różnych dyscyplinach i ma konotacje wieloznaczne. O. Jarren i P. Donges definiują go jako „mechanizmy i skutki koordynowania działań bardziej lub mniej autonomicznych aktorów wewnątrz istniejących struktur instytucjonalnych” — zob. O. JARREN, P. DONGES: *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft*. Wiesbaden 2011, s. 72. Innymi słowy, *governance* to „formy zbiorowej regulacji społecznymi stanami rzeczy od zinstytucjonalizowanych form samoregulacji w społeczeństwie obywatelskim przez różne formy współpracy aktorów państwowych i prywatnych do silnego oddziaływania aktorów państwowych”. Ibidem, s. 73.

aktorów politycznych zmierzające do wpływania na kształt komunikowania publicznego, z wykorzystaniem narzędzi zarówno prawnych, jak i pozaprawnych, na przykład PR⁶.

Ogólne uwarunkowania polityki medialnej przedstawia schemat 1. Wyznaczają je zmiany polityczne, zmiany techniczne oraz zmiany społeczno-kulturowe. Zachodzi konieczność ciągłego dostosowywania funkcjonowania mediów do tychże zachodzących zmian. Zatem polityka medialna nie może być dana raz na zawsze, musi być wciąż odnawiana, mieć charakter trwały. Trudno powiedzieć, które z tych zmian są najważniejsze. Najogólniejszy charakter mają zmiany i procesy polityczne, za którymi kryje się ideologia przesądzająca o filozofii polityk medialnych.

Schemat 1

Uwarunkowania polityki i regulacji medialnej



Źródło: Opracowanie na podstawie: M. PUPPIS: *Einführung in die Medienpolitik*. Konstanz 2010, s. 294.

Aktualnie w państwach demokratycznych panuje przekonanie o liberalizacji oraz docenianie roli rynków w samoregulacji. Z technologicznego punktu widzenia ogromne znaczenie mają konwergencja i cyfryzacja poszerzające dostęp do mediów i podwyższające ich jakość techniczną. Polityka medialna musi dbać o wartości, które są propagowane przez media. Stąd też bierze się polityka ochrony grup i całego społeczeństwa. Polityka medialna nie jest jednak cudownym lekarstwem na rosnące przejawy dysfunkcyjności mediów.

Instrumenty polityki medialnej. Istnieje pięć zasadniczych instrumentów polityki medialnej państwa:

⁶ U. SARCINELLI: *Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System*. Wiesbaden 2011, s. 35; J. TONNEMACHER: *Kommunikationspolitik in Deutschland. Eine Einführung*. Konstanz 2003, s. 15.

- 1) polityka kształtowania porządku w systemie medialnym (np. kształtowanie dualnego systemu radia i telewizji — sektor publiczny, sektor prywatny);
- 2) polityka infrastrukturalna (np. przydział częstotliwości dla stacji radiowych);
- 3) polityka organizacyjno-medialna (m.in. kształtowanie form organizacyjnych w radiofonii i zasad kontroli, np. liczba stacji regionalnych, programów ogólnokrajowych);
- 4) polityka personalna (m.in. ustalanie składu personalnego instytucji zarządzających radiem i telewizją, np. KRRiT);
- 5) polityka informacyjno-programowa (przez polityczne PR, wpływanie na ramówki, określanie czasu emisji audycji lokalnych i pozalokalnych)⁷.

Wskazane instrumenty są przedmiotem debat w różnych naukach. Oprócz prawnego, istotne znaczenie mają podejścia medioznawcze i politologiczne. Liczba aktorów jest tutaj duża, a każdy z nich ma swoje cele taktyczne i strategiczne. Ich bieżąca legitymizacja zależy bowiem od wydźwięku i treści komunikowania politycznego. Aktorzy i instytucje zawsze mają do dyspozycji pewne restrykcje, które mogą być nakładane na podmioty medialne nie-realizujące polityki medialnej. Istnienie restrykcji (np. zabranie koncesji) jest immanentnym elementem polityki medialnej. Pozostaje ona otwartym systemem działań nakładającym normatywne obowiązki mimo istnienia wolności i niezależności mediów od państwa i innych instytucji władzy oraz funkcjonowania prywatnych monopolii. Normatywnie rzecz biorąc, polityka medialna ma zabezpieczyć wielostronność informacyjną, wielostronność publicystyczną oraz pluralizm oferty medialnej w warunkach nacisków władzy i rynku. Skrótowo rzecz całą można ująć jako „porządek przez politykę medialną”⁸.

Poziomy polityki medialnej. Politykę medialną prowadzi głównie państwo, lecz biorą w niej udział także inni aktorzy wewnętrzni i zewnętrzni. W grę wchodzi partia, związki, instytucje, Kościoły, wydawcy, koncerty itd. System polityczno-administracyjny tworzy akty formalnoprawne w postaci ustaw, rozporządzeń, licencji. Są one rezultatem działań konstelacji aktorów zarówno państwowych, jak i niepaństwowych. Celem działań tego układu jest zabezpieczenie i interesów społeczeństwa, i interesów instytucji medialnych. Można wyróżnić kilka poziomów polityki medialnej.

- a) poziom europejski i międzynarodowy; najważniejszą zasadą jest tutaj swobodny przepływ informacji i rozrywki między krajami (telewizja bez granic), o czym mówi wspomniany już art. 10 Europejskiej Konwencji

⁷ Klasyfikację powyższą przedstawił cytowany wcześniej niemiecki medioznawca Otfried Jarren. Zob. O. JARREN: *Medienpolitische Kommunikation*. In: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Hrsg. O. JARREN, U. SARCINELLI, U. SAXER. Wiesbaden 1998, s. 617.

⁸ O. JARREN, P. DONGES: *Ordnung durch Medienpolitik*. Konstanz 2007.

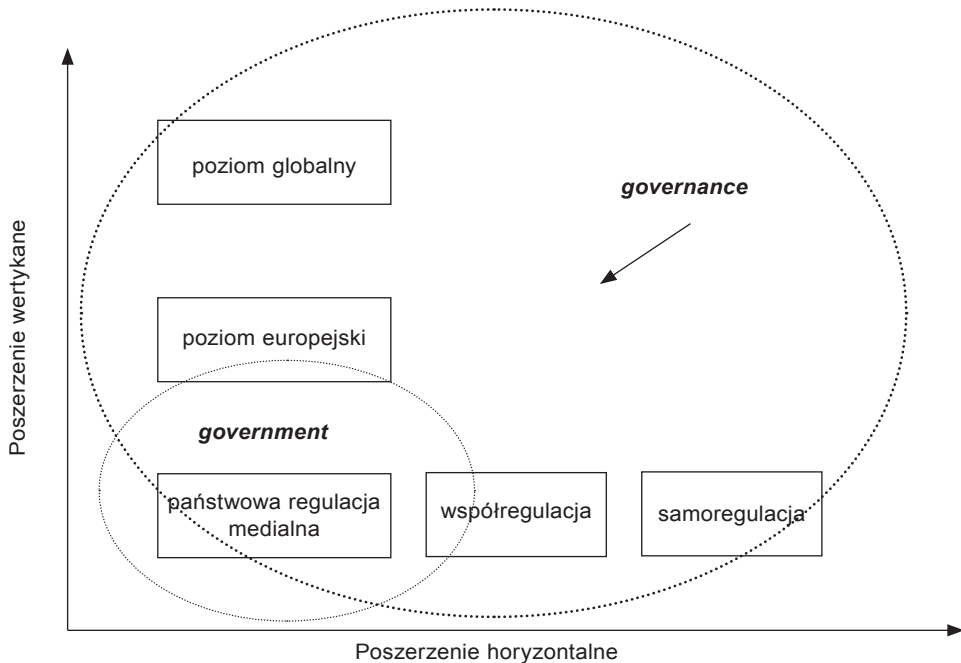
- Praw Człowieka; Unia Europejska określa także relacje ilościowe między produkcjami europejskimi i pozaeuropejskimi; jest to prawo nadrzędne wobec wewnętrznych regulacji w poszczególnych państwach;
- b) poziom państwowy; w ostatnich latach państwa poświęciły wiele uwagi kwestiom komunikacyjno-technologicznym, czyli mówiąc skrótowo — cyfryzacji i powiększeniu w ten sposób możliwości i zasięgów nadawczych; istotną kwestią jest również prawne zabezpieczenie dziennikarzy przed ingerencją państwa (np. sądów) w obszary ich działalności komunikacyjnej oraz prawne zabezpieczanie zasad wolności słowa i wypowiedzi; przede wszystkim jednak celem państwa jest budowanie ładu instytucjonalnego w mediach elektronicznych, tworzenie ustaw i instytucji kierujących tą sferą (np. określenie zasad działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji);
 - c) poziom regionalny; w państwach federacyjnych tworzone są regionalne (np. w Niemczech landowe) prawa zakazujące między innymi nadmiernej koncentracji prasy czy regulujące działalność regionalnych radiowych stacji nadawczych; możliwe jest także wspieranie finansowe stacji obywatelskich, tzw. niezależnych⁹; przydzielane są licencje nadawcze; w państwach unitarnych na poziomie regionalnym praktycznie nie jest prowadzona żadna polityka medialna; brakuje regionom odpowiednich kompetencji ku temu; zarówno publiczna telewizja regionalna, jak i radio regionalne podlegają bezpośrednio centrum;
 - d) poziom gminny; kompetencje gmin w polityce medialnej są prawie żadne; w Polsce jednak gminy są wydawcami prasy samorządowej oraz właścicielami lokalnych stacji radiowych, portali internetowych; przeznaczają odpowiednie środki na ich działalność; lokalne media komercyjne działają poza formalnym nadzorem ze strony gmin (aczkolwiek faktycznie mogą wpływać na ich działalność, chociażby przez zlecenie reklam), które jednak mogą mieć udział w lokalnej polityce telekomunikacyjnej i polityce okablowywania dzielnic i osiedli; możliwe jest także prowadzenie polityki podatkowej wobec lokalnych firm medialnych.

Poglądowo areny i konteksty polityki medialnej ujmuje schemat 2. Wskazuje on na wzajemne przenikanie się układu horyzontalnego polityki medialnej z układem wertykalnym. Jest to charakterystyczne dla społeczeństwa medialnego.

Jak uprzednio zauważono, w polityce medialnej istnieją dwa poziomy czy też dwie płaszczyzny regulacji: *government* oraz *governance*. Pierwszy z nich obejmuje poziom państwowy i jest ściśle związany z polityką wewnętrzną. Biorą w nim udział konkretni aktorzy dysponujący konkretnymi instrumenta-

⁹ Zob. np. S. MICHALCZYK: *Lokalne radio obywatelskie w Niemczech*. „Studia Kieleckie” 2003, nr 3, s. 97—16.

Schemat 2

Governance jako horyzontalne i wertykalne poszerzenie governmentŹródło: M. PUPPIS: *Einführung in die Medienpolitik...*, s. 59.

mi. Drugi obejmuje aktorów prywatnych oraz wpływ poziomu europejskiego i globalnego. Jest to poziom samoregulacyjny lub współregulacyjny. Obydwie płaszczyzny są z sobą wzajemnie powiązane i współistniejące. Badacz zagadnienia Amerykanin D. Freedman definiował *governance* jako „sum total of mechanism [...] that aim to organize media systems”¹⁰. *Governance* ma znaczenie szersze niż regulacje państwowe oraz pozwala na podejście integracyjne w ramach szerszych organizacji międzynarodowych, takich jak Unia Europejska czy ONZ. Rozpatrzmy bliżej obydwa poziomy regulacji.

Government. Sam termin „regulacja” oznacza aspekt polityki, który polega na tworzeniu reguł i zasad funkcjonowania mediów. W centrum stoją aktorzy posiadający instrumenty wpływu na ich struktury i zawartość. Można wyróżnić wąskie i szerokie rozumienie regulacji państwowej. W rozumieniu wąskim regulacja państwowa to zespół nakazów i zakazów (*common and control regulation*), natomiast w rozumieniu szerokim jest to intencjonalny wpływ państwa, czyli nie tylko nakazy i zakazy, lecz także sposoby

¹⁰ „Całkowita suma mechanizmów [...], których celem jest organizacja systemu mediów” [— S.M.]. D. FREEDMAN: *The Politics of Media Policy*. Cambridge/Malden 2008, s. 13.

wpływu, na przykład za pomocą bodźców ekonomicznych, subwencji lub dostarczanie informacji służącej rozwiązywaniu problemów. Współcześnie coraz mniej problemów regulacyjnych można rozwiązywać tylko za pomocą nakazów i zakazów, a coraz więcej za pomocą pieniędzy i wiedzy, czyli programów komunikacyjnych, informacji i przekonywania. Regulacja składa się z legitymizacji i decyzji wykonawczych oraz sankcji. Jest to zatem pewien ciągły proces ingerowania w system komunikowania publicznego.

Teoretyczne koncepcje głębszego objaśniania regulacji państwowych skupiają się na trzech jej aspektach czy też trzech punktach ciężkości: na interesach, instytucjach oraz ideach. Jest to zarazem sposób poszukiwania i uzasadniania legitymizacji decyzji. Koncepcja koncentrująca się na interesach pozwala traktować regulację jako instrument realizacji interesów. Odpowiada także na pytanie: Czyje interesy są uwzględniane i urzeczywistniane? W ramach tej koncepcji funkcjonuje *Public-Interest-Theory*, czyli teoria interesu ogólnego. Państwo zatem za pomocą regulacji występuje przeciw interesom partykularnym grup i jednostek oraz koryguje interesy rynku, urzeczywistnia cele społeczne, nakazując na przykład nadawanie programów informacyjnych i/lub edukacyjnych. Występuje też przeciw interesom partyjnym. Drugą jest koncepcja interesu prywatnego (*Private-Interest-Theory*), która głosi, że niezależność aktorów politycznych jest wątpliwa i że działają oni zgodnie z zapotrzebowaniem ekonomii. Decyzje zatem mają podłoże wyborczo-finansowe, a cała regulacja jest prowadzona pod kątem interesów przedsiębiorstw medialnych. Nie ma tu miejsca na altruizm czy ideologię. Koncepcje stawiające w centrum instytucje akcentują rolę historyczno-kulturowego kontekstu powstawania instytucji regulacyjnych i tworzenia zasad komunikowania publicznego. Proces ten inaczej wyglądał w USA, a inaczej w Europie. Koncepcje ideowo-centrystyczne są w pewnym sensie pogłębieniem koncepcji poprzednich. U podstaw regulacji leżą ogólne idee, które muszą być urzeczywistniane w procesie regulacji. Taką ideą naczelną może być zasada jak najmniejszego udziału państwa w komunikowaniu publicznym, czy też odwrotnie, zawłaszczania tej sfery przez państwo (liberalizm vs. totalitaryzm).

Governance. Schemat 2 pokazuje, że sporą część regulacji zajmują *media governance*, co jest związane bezpośrednio z wpływem areny europejskiej i globalnej. Termin „samoregulacja” zwraca uwagę na istnienie i funkcjonowanie kolejnego aktora, tym razem prywatnego: *industry-level*. Innymi słowy, samoregulacja to proces tworzenia i realizacji regulacji oraz ich sankcjonowania przez branżowe organizacje prywatne. W porównaniu z tradycyjną regulacją państwową ma on przynajmniej cztery rodzaje zalet. Po pierwsze, jest elastyczny i szybki, po drugie, merytorycznie stoi na wyższym poziomie, po trzecie, jest mniej kosztowny, po czwarte, funkcjonuje niezależnie od granic państwowych. Jego wadę stanowi jednak brak

zewnątrznej kontroli oraz to, że jest słabo powiązany z otoczeniem, tzn. nie reaguje często na potrzeby i interesy społeczne, dążąc do realizacji własnych celów medialno-sektorowych. Nie można całkowicie przeciwstawić regulacji państwowej i samoregulacji, niekiedy bowiem formy kombinowane wzajemnie się uzupełniają. Współregulacja występuje również na płaszczyźnie horyzontalnej, jest definiowana jako proces tworzenia, realizacji i sankcjonowania regulacji organizacyjnej na zlecenie państwa i/lub współpracy organizacji samoregulujących i państwa (*governance with government*). Aktorzy poziomu europejskiego i globalnego omówieni zostaną w następnej części artykułu.

W sektorze medialnym i telekomunikacyjnym można wyróżnić trzy tradycyjne modele regulacji charakteryzujące się różnymi celami i mające różny charakter w zależności od konkretnej branży (tabela 1).

Tabela 1

Modele regulacji mediów

Model	Media drukowane	Telekomunikacja	Radiofonia i telewizja
Dostępność rynku	otwarta	otwarta	ograniczona
Regulacja infrastruktury	brak	silna	silna
Regulacja treści	brak	brak	częściowa

Źródło: Opracowanie na podstawie: D. McQUAIL: *McQuail's Mass Communication Theory*. 4th Edition. London—Thousand Oaks—New Delhi 2000, s. 208.

Tabela pokazuje, że telekomunikacja opiera się na infrastrukturze technicznej, podczas gdy radio i telewizja — na treściach nadawczych (zawartości), które są przedmiotem słabszej lub silniejszej regulacji. Media drukowane podlegają bardzo słabej regulacji, mają otwarty dostęp do rynku, nie muszą posiadać żadnej licencji. Reguluje je rynek. Sektor telekomunikacyjny podlega regulacji państwowej w zakresie infrastruktury, a nie treści, zależny jest jednak od konsumentów. Działalność radiofoniczna wymaga licencji i koncesji, przez co ma ograniczony dostęp do rynku. Infrastruktura sektora telekomunikacyjnego (np. częstotliwość nadawcza) jest także uzależniona od państwa.

Modyfikacje regulacyjne wprowadza techniczna konwergencja mediów. W przeszłości istniało wyraźne oddzielenie radiofonii od telekomunikacji. Dzisiaj jednak branże te są z sobą zespolone, co związane jest z technologiami cyfrowymi. Dystrybucja i transport treści uzależnione są od telefonii, sieci telefonicznych, kablowych, anten satelitarnych itd. Istnieje zatem konwergencja technologiczna. Procesy te niosą określone skutki dla regulacji, mówi się w tym kontekście o konwergencji regulacji czy konwergencji zarządzania. Zintegrowanie regulacji napotyka jednak wiele trudności, ponieważ na przykład regulacja w dziedzinie infrastruktury ma charakter politycznie

neutralny, a regulacja treściowa już nie jest politycznie ani społecznie obojętna. Problem wymaga zatem rozwiązania w dłuższej perspektywie.

Uzasadnienia polityki medialnej. Generalnie rzecz biorąc, w systemach demokratycznych media są niezależne od państwa i polityki. Jednakże polityka medialna zakłada ingerowanie w ich funkcjonowanie. Powstaje zatem pytanie o motywy i uzasadnienie tychże ingerencji. Teoria wskazuje na dwie grupy motywów: ekonomiczne i społeczno-polityczne. W tym obszarze można zatem skonstruować trzy pytania: Dlaczego polityka ingeruje w systemy medialne? Dlaczego regulacja sektora medialnego w ogóle jest konieczna? Czy regulacja nie szkodzi zasadzie wolności mediów? Historycznie rzecz biorąc, regulację uzasadniano uwarunkowaniami technicznymi, koniecznością porządkowania rozszerzającej się działalności nadawczej radia, a potem telewizji (trzeba było czuwać nad porządkiem częstotliwościowym, unikając chaosu w eterze). Później doszły problemy związane z dystrybucją kanałów satelitarnych, sieciami kablowymi i digitalizacją. Można zatem powiedzieć, że technika legła u podstaw polityki medialnej. Zagadnienie jest jednak szersze i bardziej złożone, a motywów regulacyjnych jest więcej.

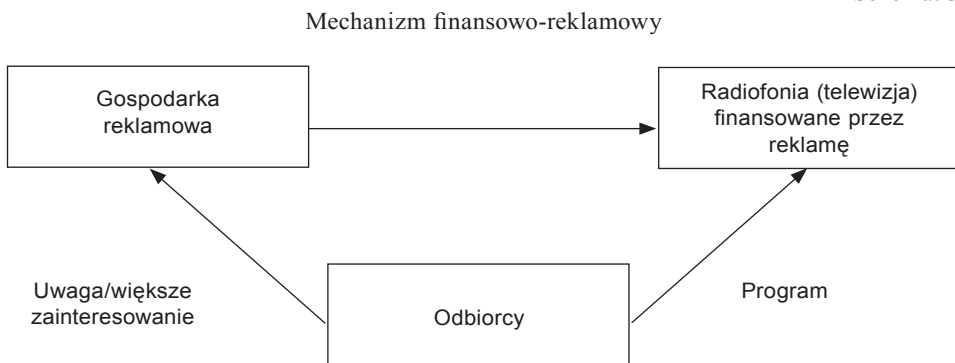
1. Uzasadnienia ekonomiczne. W neoklasycznych koncepcjach ekonomii mediów w centrum stawia się rynki medialne. Media są postrzegane jako dobra, podobnie jak chleb, odzież czy samochody. Dobra stanowią wytwór rynku, na nim funkcjonują i jako takie nie powinny podlegać ingerencji ze strony państwa. Dlaczego zatem istnieje konieczność regulacji państwowej w sektorze medialnym? Główny argument brzmi, iż sam rynek ma wady i nie jest w stanie do końca wszystkiego regulować. Rynek to ekonomiczne miejsce wymiany, gdzie spotykają się dostawca i odbiorca wchodzący z sobą w stosunki towarowo-pieniężne. Jest to wzajemna gra podaży i popytu z istotną rolą cen, będących rezultatem różnych uwarunkowań, na przykład kosztów produkcji, preferencji popytowych. Stanowi zatem mechanizmem koordynacji i alokacji dóbr. Według ekonomii neoliberalnej jest to mechanizm najlepszy, optymalny, zapewniający produktywność oraz wysoką jakość produkcji i usług. Zapewnia to istniejąca na rynku konkurencja. Praktyka pokazuje jednak, że te teoretyczne założenia nie zawsze są spełniane, czego wyrazem jest chociażby koncentracja czy monopolizacja. Zatem przez regulację państwo koryguje niedoskonałości rynku.

Media (organizacje medialne) funkcjonują jednocześnie na dwóch różnych rynkach. Po pierwsze, na rynku publiczności, której chcą zaoferować możliwie atrakcyjny program, po to, aby zgromadzić jak najwięcej odbiorców w warunkach konkurencji. Po drugie, na rynku reklamy, która dąży do „kupowania” odbiorców i przez to sprzedaży reklamowanych dóbr. Obydwa rynki wzajemnie się uzupełniają i współpracują: wzrost rynku publiczności powoduje wzrost rynku reklamy, a spadek rynku publiczności powoduje spadek rynku reklamy. Mechanizm ten wyraża znana spirala nakładów

i reklamy, polegająca na tym, że im więcej odbiorców, tym więcej reklamy, zatem tym więcej dochodów i tym samym lepsza zawartość (mechanizm działa także w odwrotną stronę). Uzależnienie mediów od reklamy ma, rzecz jasna, także negatywne konsekwencje dla zawartości, która dostosowuje się nie do rzeczywistych potrzeb i interesów odbiorców, lecz do preferencji i instrumentów reklamodawców. Dotyczy to także informacji występującej współcześnie coraz częściej w formie infotainmentu. Publiczność staje się towarem podlegającym sprzedaży reklamie (schemat 3).

Kolejnym ekonomicznym argumentem przemawiającym za regulacją jest problem koncentracji mediów. Zawierające w sobie wiele wymiarów zjawisko stanowi istotną część teorii i praktyki ekonomii mediów. Zwróćmy uwagę na istniejące tutaj mechanizmy i zależności.

Schemat 3



Źródło: Opracowanie na podstawie: J. HEINRICH: *Medienökonomie*. Wiesbaden 2001, s. 278.

Generalnie u podstaw koncentracji leży chęć zmniejszania kosztów prowadzenia działalności medialnej, tj. wydawniczej, nadawczej. W tabeli 2 uwidoczniono różne formy koncentracji.

Tabela 2

Formy koncentracji mediów

Rodzaj koncentracji	Funkcja/zadanie
Koncentracja horyzontalna	łączenie się przedsiębiorstw medialnych na jednym rynku
Koncentracja wertykalna	łączenie się przedsiębiorstw różnych faz produkcji medialnej
Koncentracja multimedialna (diagonalna)	łączenie się przedsiębiorstw na różnych rynkach medialnych
Koncentracja konglomeracyjna	łączenie się przedsiębiorstw medialnych z przedsiębiorstwami spoza branży medialnej

Źródło: Opracowanie na podstawie: J. TRAPPEL: *Die gesellschaftlichen Folgen der Medienkonzentration*. Opladen 2002, s. 62.

Skrótowe ujęcie istoty koncentracji zawarte w tabeli wymaga bliższego wyjaśnienia. Koncentracja horyzontalna, będąca najczęstszym zjawiskiem, polega na łączeniu lub wykupywaniu przedsiębiorstw medialnych przez inne przedsiębiorstwa zajmujące się tym samym typem działalności. Przykładem jest fuzja dwóch gazet lub dwóch stacji telewizyjnych. W ten sposób w regionach powstają monopole gazetowe lub nadawcze. Dla przykładu, na Śląsku doszło do połączenia „Dziennika Zachodniego” z „Trybuną Śląską”, co oznaczało *de facto* wchłonięcie drugiej gazety przez pierwszą (grudzień 2004). Ukształtował się monopol w obszarze dzienników regionalnych. Koncentracja wertykalna oznacza, iż przedsiębiorstwo zajmujące się dystrybucją kupuje przedsiębiorstwo zajmujące się produkcją lub odwrotnie. I tak, dla przykładu, studio filmowe łączy się z siecią kablową lub systemem satelitarным (Studio-Disney połączyło się z nadawcą telewizyjnym ABC). Koncentracja multimedialna zachodzi między różnymi typami mediów. Gazety łączą się ze stacjami radiowymi, telewizyjnymi czy portalami (*cross-ownership*). Dzieje się tak często na poziomie regionalnym, gdzie wydawnictwo prasowe kupuje małe stacje radiowe (np. działalność Agory). Koncentracja konglomeracyjna polega na łączeniu się przedsiębiorstw branży medialnej z różnymi innymi przedsiębiorstwami — powstają koncerny mieszane (np. Vivendi kupuje francuskie wodociągi lub koncerny muzyczne)¹¹.

Postawić należy w tym miejscu pytanie: Dlaczego koncentracja jest w ogóle problemem? Otóż, po pierwsze, stwarza ona skutki ekonomiczne dla społeczeństwa jako całości, dlatego że ogranicza konkurencję. Monopole i oligopole dyktują ceny produktów, stawiają w korzystniejszej sytuacji siebie, a nie odbiorców, co powoduje, że kapitalizm góruje nad społeczeństwem. Dominująca pozycja na rynku medialnym określonej firmy utrudnia wchodzenie nań potencjalnie nowych podmiotów. Po drugie, koncentracja ma negatywne następstwa publicystyczne, gdyż może wpływać na zawartość i struktury mediów. Chodzi o ograniczanie wielostronności opinii i poglądów. Koncentracja grozi jednostronnością informacyjną, czego dobitnym przykładem była prasa w okresie realnego socjalizmu, gdzie RSW Prasa-Książka-Ruch zajmowała pozycję monopolistyczną.

2. Uzasadnienia społeczno-polityczne. Wychodzi się tutaj z założenia, że media nie są zwykłymi dobrami, jak stoły, lampy czy buty, lecz są nosicielem — jak to nazywał Denis McQuail — *public responsibility*, są dobrem kulturowym odpowiedzialnym za jakość komunikowania publicznego. Szczególną rolę mają do odegrania w demokracji i sferze politycznej, przekazując informacje i inicjując debaty. Te wszystkie przesłanki legły u podstaw przekonania o konieczności państwowego regulowania ich struktur po to,

¹¹ S. MICHALCZYK: *Spółeczeństwo medialne. Studia z teorii komunikowania masowego*. Katowice 2008, s. 180—190.

aby rzeczywiście działały w interesie publicznym. Regulacja, ze społeczno-politycznego punktu widzenia, ma zabezpieczyć konkurencję jakościową w zakresie produkcji treści, a nie — jak z punktu widzenia ekonomicznego — konkurencję w zakresie kosztów. Centralnym terminem staje się zatem „konkurencja publicystyczna”. Praktyka pokazuje jednak, że jest to trudno osiągalne, a interes publiczny często mimo wszystko przegrywa z interesem ekonomicznym.

Aktorzy polityki i regulacji medialnej

W tej części artykułu omówiona zostanie działalność regulacyjna głównych aktorów funkcjonujących na szczeblach: krajowym, europejskim i globalnym. W procesie tworzenia i realizacji polityki medialnej bierze udział duża liczba aktorów, między innymi partie polityczne, związki i stowarzyszenia, organizacje medialne. Niektórzy aktorzy jednak są powoływani tylko do celów polityki medialnej, nie mając żadnych innych zadań. Poniższy przegląd ma charakter uniwersalny, bez specjalnego eksponowania któregoś z państw.

Aktorzy krajowi. Najważniejszymi aktorami regulacji medialnej na poziomie krajowym są parlamenty i rządy posiadające inicjatywy ustawodawcze dotyczące wyboru strategii medialnych oraz ich narzędzi. W wielu krajach europejskich sektor radiofonii i telewizji leży właśnie w gestii ministerstw, które są wyposażone w odpowiednie kompetencje władcze, na przykład w Polsce Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w Wielkiej Brytanii — Departament for Culture, Media and Sport, we Francji — Ministère de la Culture et de la Communication. Podobne struktury istnieją w krajach skandynawskich. W Niemczech, oprócz urzędu centralnego ds. mediów (Staatskanzleien) duże kompetencje posiadają ministerstwa krajów związkowych, na przykład w zakresie czuwania nad procesami koncentracyjnymi. W Szwajcarii funkcjonuje Departament für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UDEK). Jest to nieco dziwne połączenie komunikacji ze środowiskiem, ruchem i energią. Ministerstwa wspierają rządy w wypracowywaniu ustaw i są odpowiedzialne za strategię polityczno-medialne. W wielu wypadkach jednak są pozbawione kompetencji przydzielania licencji czy tworzenia nadawców radiowo-telewizyjnych. To należy do urzędów specjalnych.

Urzędy regulacyjne są specyficznymi organami nienależącymi generalnie do administracji rządowej, których działalność jest wynikiem liberalizacji radiofonii i telekomunikacji. Wykaz tych urzędów zawiera tabela 3.

Tabela 3

Urzędy regulacyjne mediów elektronicznych w Europie i USA (ważniejsze kraje)

Kraj	Urząd regulacyjny
Szwajcaria	Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)
Niemcy	Landesmedienanstalten (w poszczególnych krajach związkowych)
Hiszpania	Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA)
Francja	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)
Włochy	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)
Wielka Brytania	Office of Communication (Ofcom)
USA	Federal Communications Commission (FCC)
Polska	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT)

Źródło: Opracowanie własne.

Istotne znaczenie ma wybór członków urzędów regulacyjnych, co jest związane z ich niezależnością. W większości przypadków są oni mianowani przez władze państwowe, rządy czy też ministerstwa. W niektórych przypadkach powoływani są w drodze wyborów lub mianowani przez ciała legislacyjne (parlamenty). Rzadko zaś są mianowani przez grupy społeczne, czyli z udziałem czynnika pozapolitycznego. Zależność urzędów i ich członków może mieć charakter podwójny. Z jednej strony, chodzi o zależność polityczną, z drugiej zaś — o zależność od przedsiębiorstw medialnych, czyli zależność nieformalną.

Urzędy regulacyjne realizują wiele zadań, wśród których najważniejsze są przydziały licencji dla nadawców prywatnych (jeżeli ta kompetencja nie jest zagwarantowana dla rządów) oraz nadzór nad przestrzeganiem ustaw, na przykład zasad reklamowych i warunków licencji. W wielu krajach europejskich urzędy regulacyjne sprawują nadzór nad publiczną radiofonią i telewizją. Przykładowo: w Wielkiej Brytanii Office of Communication nadzoruje BBC w zakresie przestrzegania zasad etyki, we Włoszech Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nie ma wprawdzie formalnych kompetencji wobec RAI, ale ma wpływ na ustawy medialne uchwalane przez parlament, w Szwajcarii Bundesamt für Kommunikation kontroluje udział reklamy w programach nadawców publicznych. W Europie ukształtowało się kilka modeli zwierzchnictwa nad urzędami regulacyjnymi, z czym wiąże się mianowanie ich członków. Pierwszy to „model prezydencki” polegający na zwierzchności prezydenta (Austria, Francja, Włochy — przy udziale premiera i parlamentu), drugi to „model rządowy” (Belgia, Szwajcaria, Estonia, Serbia), trzeci — najpopularniejszy — to „model ministerialny” (Finlandia, Irlandia, Holandia, Norwegia, Wielka Brytania). W większości krajów istnieje rozdzielenie regulacji nad mediami i telekomunikacją. Regu-

lacje łączone występują między innymi w Wielkiej Brytanii, Szwajcarii czy we Włoszech.

Oprócz ministerstw i urzędów regulacyjnych kolejnym podmiotem polityki medialnej w skali kraju są organizacje samo- i współregulacyjne. Szczególną rolę odgrywają one w regulacji zawartości. Rady prasowe (w niektórych krajach rady medialne) zajmują się na ogół etyczną stroną pracy dziennikarskiej oraz analizują sposoby prezentowania informacji. Mają długą tradycję sięgającą pierwszych dziesięcioleci XX wieku. Najstarszą z nich jest Rada Prasowa w Szwecji (Pressens Opinionsnämnd). Deutsche Presserat została założona w roku 1956, odpowiednik austriacki — w roku 1961, a szwajcarski — w roku 1977. Aktualnie w Europie funkcjonują 24 rady prasowe¹². Rola rad uwidacznia się głównie w sytuacjach kryzysowych, stanowią one też rodzaj pośrednika czy mediatora między organami a redakcjami. Generalnie pracują bez udziału państwa, chociaż partycypuje ono w ich finansowaniu. Członkowie rad to dziennikarze, przedstawiciele wydawców oraz ludzie niezwiązani bezpośrednio z mediami. Najczęściej rady dysponują słabymi możliwościami stosowania sankcji wobec mediów, w obszarze spraw etycznych mogą udzielać jednak różnych nagan, podobnie jest w obszarze reklamy.

Ważnym polem działalności organizacji samo- i współregulacyjnych jest ochrona dzieci i młodzieży. Dotyczy to zwłaszcza telewizji i Internetu, gdzie przemocy i treści pornograficznych jest najwięcej. W Niemczech, dla przykładu, funkcjonuje od 1993 roku Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehsehen (FSF), której zadaniem jest śledzenie programów pod kątem prezentowanej przemocy i innych zjawisk negatywnych. Organizacja dysponuje sankcjami wobec nadawców. Internet od 1997 roku kontroluje Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia — Diensteanbieter (FSM). Chodzi o śledzenie treści nielegalnych i rasistowskich, ochronę danych osobowych itd. W wielu krajach istnieją tzw. Internet-Service-Provider (ISP) zajmujące się między innymi problemem odpowiedzialności za prezentowane treści.

Aktorzy europejscy. Aktualnie prawo europejskie odgrywa coraz większą rolę nie tylko w obszarze mediów, ale też życia społeczno-gospodarczego w ogóle. Zarządzanie europejskie wywiera realny wpływ na kodyfikacje w poszczególnych krajach. Najistotniejszym aktorem w polityce medialnej jest Rada Europy (Council of Europe) założona w 1949 roku i zrzeszająca dzisiaj 47 krajów członkowskich. Naczelnym celem działalności RE jest ochrona praw człowieka, demokracji i państwa prawa. Organem decyzyjnym jest Komitet Ministerialny składający się z ministrów spraw zagranicznych krajów członkowskich (spotykają się w Strasburgu). Natomiast 318-osobowe

¹² M. PUPPIS: *Einführung in die Medienpolitik...*, s. 115; zob. też D. TAMBINI, D. LEONARDI, CH. MARSDEN: *Codifying Cyberspace. Communications Self-Regulation in the Age of Internet Convergence*. London—New York 2008.

Zgromadzenie Parlamentarne jest wybierane spośród parlamentarzystów poszczególnych państw. Doradza ono Komitetowi Ministerialnemu, wybiera sekretarza generalnego Rady Europy oraz sędziów Trybunału Europejskiego, regularnie odbywają się konferencje ministrów poszczególnych resortów.

Rada Europy zajmuje się polityką medialną po to, aby zabezpieczyć i promować pluralizm w sektorze medialnym i wpływać na postanowienia poszczególnych państw członkowskich. W 1953 roku przyjęto Europejską Konwencję Praw Człowieka, która stała się podstawą ogólnej polityki medialnej. Przytaczany już wcześniej art. 10 zabezpiecza wolność mediów, informacji i idei. Wolność mediów jest tutaj traktowana jako warunek konieczny swobodnego wyrażania poglądów i opinii. Artykuł nakłada obowiązek zabezpieczenia pluralizmu w mediach. Na straży tej zasady stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka. W 1998 roku uchwalono konwencję o ochronie mniejszości narodowych, która zabezpiecza mniejszościom swobodny dostęp do mediów. Od 1993 roku obowiązuje konwencja o telewizji bez granic dotycząca między innymi swobodnego upowszechniania programów telewizyjnych i zakazu ograniczania terytorialnego nadawców. Oznacza to nieorganiczoną wymianę informacji, idei i poglądów. W związku z techniczną konwergencją mediów pewne przepisy doprecyzowano w 2010 roku (dyrektywa o „audiowizualnych usługach medialnych”). Jedną z najważniejszych jest także dyrektywa o produkcji filmowej (European Convention on Cinematographic) wspierająca europejski przemysł filmowy.

Drugim aktorem funkcjonującym na poziomie europejskim jest Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) zrzeszająca dzisiaj 56 krajów członkowskich. Powstała w 1973 roku jako forum dialogu między Wschodem i Zachodem. Siedzibą jest Wiedeń. Ministrowie spraw zagranicznych spotykają się raz w roku. Na co dzień pracami kieruje Sekretariat. W 1975 roku w Helsinkach podpisano Kartę Praw Człowieka, w której uwzględniono obowiązki krajów członkowskich w zakresie rozpowszechniania informacji i pracy mediów. Od 1997 roku obowiązuje umowa o wolności mediów i poglądów. W razie naruszenia tych zasad kraje członkowskie zobowiązane są do odpowiednich reakcji.

Bez wątpienia najważniejszym podmiotem polityki medialnej w skali europejskiej jest Unia Europejska będąca rezultatem europejskich procesów integracyjnych. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 11 jasno stanowi o wolności mediów i ich pluralizmie. Wynikają z tego określone obowiązki dla krajów członkowskich. Po pierwsze, media są objęte zasadą wolnych rynków, swobodnego krążenia towarów i usług. Radiofonia i prasa są traktowane jako usługi niepodlegające ograniczeniom międzygranicznym. Po drugie, istnieje zasada konkurencji, zakaz kartelizacji oraz zakaz pomocy państwowej dla prywatnych i publicznych przedsiębiorstw medialnych i telekomunikacyjnych. Po trzecie, sektor audiowizualny jest traktowany jako

„artykuł kulturowy”, co oznacza konieczność realizacji zadań kulturowych wobec społeczeństwa i wspólnot lokalnych. Istnieje tutaj pewna sprzeczność, gdyż z jednej strony mowa jest o konkurencji na rynkach, a z drugiej zaś strony występuje się przeciw negatywnym jej konsekwencjom. Wewnątrz UE powstają różne koncepcje co do zasad regulacji medialnej. Jedne kraje opowiadają się za silnym funkcjonowaniem wielostronności medialnej, inne chcą silniejszej kontroli nad tym zjawiskiem.

Obowiązująca od 2010 roku dyrektywa o służbie medialnej dotycząca sektora audiowizualnego wyznacza dwie zasady jego funkcjonowania. Po pierwsze, zakaz propagowania nienawiści rasowej, płciowej, religijnej lub przynależności państwowej (art. 6). Po drugie, ograniczenie lub zakaz prowadzenia komunikacji komercyjnej, na przykład reklamy papierosów (art. 9). Inne dalsze zalecenia dla telewizji to: priorytetowe traktowanie dużych, ważnych wydarzeń (art. 14 i 15), uwzględnianie treści europejskich wytworzonych przez producentów europejskich (art. 16 i 17), regulowanie czasu reklamowego (art. 19—26), ochrona dzieci i młodzieży (art. 27), uwzględnianie różnych punktów widzenia spraw i problemów (art. 28). W dyrektywie chodzi przede wszystkim o harmonizowanie regulacji narodowych, co jednak kłóci się z ogólnym trendem liberalizacyjnym. Ogólnym celem polityki medialnej UE jest zbudowanie europejskiego społeczeństwa informacyjnego, co jednak rodzi wiele zjawisk negatywnych, na przykład w postaci cyberprzestępczości czy wykluczenia cyfrowego¹³.

Aktorzy globalni. W warunkach globalizacji komunikowania aktorzy globalni, tacy jak: International Telecommunication Union (ITU), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) czy World Trade Organization (WTO), starają się wywierać wpływ na regulacje krajowe i europejskie. Jednak regulacja na poziomie globalnym ma jedną zasadniczą wadę. Mianowicie, różne umowy, deklaracje i rezolucje nie są z sobą ściśle powiązane. Brakuje też narzędzi ich egzekwowania w poszczególnych krajach ze względu na nieistnienie sankcji i instrumentów prawnych. Tym niemniej ważna jest sama próba koordynacji działań w sektorze mediów, zwłaszcza w sektorze audiowizualnym. Powstawanie regulacji międzynarodowych odbywało się w trzech fazach. Faza pierwsza wiąże się z okresem przedwojennym i dotyczy powstawania i rozwoju telefonii i telegrafii. Faza druga (okres powojenny) łączy się z powstaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych i związanej z tym faktem współpracy międzynarodowej. Rezolucje ONZ dotyczące praw człowieka mówiły o prawach w zakresie wolności poglądów. Na początku były to zaledwie postulaty, które jednak przekształ-

¹³ Szerzej na temat europejskiej polityki medialnej zob. Ch. HOLTZ-BACHA: *Medienpolitik für Europa*. Wiesbaden 2006 oraz D. DÖRR: *Die europäische Medienordnung*. In: *Internationales Handbuch Medien* (Hans-Bredow-Institut), 28 Auflage. Hamburg 2009, s. 41—63.

cane były w rzeczywistość. Trzecia faza wiązała się z rozwojem handlu międzynarodowego, powstawaniem organizacji pozarządowych oraz dużych koncernów medialnych. Trwa praktycznie do dzisiaj.

Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna (ITU) została założona w 1865 roku przez 20 krajów europejskich pod ówczesną nazwą International Telegraph Union. Aktualnie realizuje cele związane z rozwojem telekomunikacji, koordynowaniem działań przedsiębiorstw prywatnych oraz rozwojem krajów trzeciego świata. Zrzesza 191 państw oraz przeszło 700 prywatnych przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych. Siedziba znajduje się w Genewie. Trzy główne zadania to: po pierwsze, alokacja częstotliwości i pozycjonowanie satelitów (ITU-Radiocommunication Sector); po drugie, standaryzacja i normowanie w zakresie telekomunikacji (ITU-Telecommunication Standardization Sector); po trzecie, pomoc rozwojowa dla krajów słabiej rozwiniętych (ITU-Development Sector). W tych trzech sektorach organizacja powołała grupy naukowo-robocze, organizuje konferencje i zebrań. Centralnym tematem ostatnich lat jest analizowanie różnych aspektów społeczeństwa informacyjnego.

UNESCO to organizacja zajmująca się głównie kształceniem, nauką, kulturą i telekomunikacją. Jest agendą ONZ założoną w 1945 roku, zrzesza aktualnie 193 państwa członkowskie i 7 państw stowarzyszonych. Organem decyzyjnym jest Konferencja Generalna, która ustala wytyczne i programy działania. Konkretnie zaś zadania realizuje Rada Wykonawcza składająca się z 58 przedstawicieli krajów członkowskich. Dyrektor Generalny i Sekretariat mają siedziby w Paryżu. Funkcjonuje także wiele różnych komisji tematyczno-problemowych. W obszarze medialnym u podstaw działania leży zasada *free flow of informations*. Chodzi o swobodny przepływ informacji ponad granicami państw. Na tym tle dochodziło w przeszłości do różnych konfliktów między Wschodem i Zachodem. Dzisiaj głównym problemem są relacje między krajami uprzemysłowionymi a rozwijającymi się. Te drugie są importerami treści medialnych, z czym wiąże się narzucanie wartości zachodnich i ogólny imperializm kulturowy. W latach siedemdziesiątych XX wieku UNESCO podjęło wielką debatę na temat nowego ładu informacyjnego w świecie, co doprowadziło do pewnej liberalizacji zasady *free-flow* w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Dzisiaj głównymi celami organizacji są: zapewnienie wolności mediom, likwidacja *digital divide* oraz zapewnienie i utrzymanie wielokulturowości w państwach.

WTO — Organizacja Handlu Światowego — jest jedną z młodszych organizacji międzynarodowych, gdyż powstała w 1995 roku, aczkolwiek przesłanki jej powstania sięgają czasów bezpośrednio powojennych. Należą do niej 153 państwa skupiające w sobie 97% handlu światowego. Dalsze 30 państw ma status obserwatora. Głównym celem jest wspieranie i liberalizowanie handlu światowego, handlu towarami (GATT), usługami (GATS)

oraz wypracowywanie zasad tychże działalności (*basic principles* — TRIPS). Naczelnym organem WTO jest Konferencja Ministrów, centralnym organem operacyjnym zaś jest Rada Generalna. GATT obejmuje międzynarodowy handel towarami, w skład których wchodzi także media. Opiera się na zasadzie niedyskryminowania państw i otwartym dostępie do rynku zagranicznych towarów. W obszarze mediów wyraża się to w dwóch aspektach. Po pierwsze, istnieją przepisy normujące handel dobrami kulturowymi, jak książki, gazety i czasopisma. Istnieją tutaj jednak bariery językowe, z czym wiąże się fakt, że handel tymi dobrami odbywa się najczęściej w ramach tych samych przestrzeni językowych. Ale i tu dochodzi niekiedy do konfliktów, przykładowo Kanada chroni swoje gazety i czasopisma przed ekspansją ze strony USA. Po drugie, pewnym wyjątkiem od ogólnej liberalizacji jest ochrona rodzimej twórczości filmowej, jej wspieranie, co ma na celu ograniczanie inwazji państw dominujących, w tym głównie USA. GATS natomiast traktuje media audiowizualne jako usługę. Umowy międzynarodowe zapewniają swobodne ich przemieszczanie się między krajami oraz otwarty dostęp do rynków.

Aktorami globalnymi są także organizacje samo- i współregulacyjne. Jedną z nich jest Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). To organizacja pozarządowa działająca na prawie kalifornijskim, troszcząca się o techniczną infrastrukturę Internetu. Założona została w roku 1998. Inną tego typu organizacją jest Family Online Safety Institute (FOSI) zajmująca się ochroną rodziny przed szkodliwymi treściami medialnymi. Polega to między innymi na dążeniu do zakładania filtrów ochronnych do stron internetowych.

Zakończenie

Podstawowe pytanie w polityce medialnej brzmi: Jakie obszary działalności mediów są regulowane? Najogólniejsza odpowiedź pozwala wskazać na dwa takie obszary. Po pierwsze, na struktury mediów, i po drugie, na treści mediów. W zakresie struktur chodzi o następujące regulacje szczegółowe: a) dostęp do rynku (zakładanie stacji publicznych, licencjonowanie prywatnych); b) organizacja (wyznaczanie struktur organizacyjnych, wyznaczanie standardów jakościowych); c) finansowanie (określanie zasad subwencjonowania stacji publicznych, regulowanie udziału reklamy); d) własność (zapobieganie koncentracji, zapobieganie ograniczeniom roli rynków); e) infrastruktura (kształtowanie sieci, platform i standaryzacja techniczna);

f) dystrybucja (zapewnienie dostępu do sieci komunikacyjnych nadawcom, dostęp do sieci odbiorcom). W zakresie treści chodzi o zabezpieczanie odpowiedniej jej jakości, wydawanie dyrektyw etycznych, treściowe nakazy i zakazy.

W warunkach społeczeństwa medialnego działania w obszarze polityki medialnej zawierają w sobie trzy aspekty zasadnicze będące jednocześnie wyzwaniem i wymaganiami wobec niej: legitymizacyjny, polityczno-światopoglądowy oraz ekonomiczno-technologiczny.

- 1) aspekt legitymizacyjny; w nowoczesnym społeczeństwie informacja i komunikacja są „grami strategicznymi” decydującymi o sukcesie lub niepowodzeniu jednostek, organizacji i całego społeczeństwa; komunikacja to pewna zdolność funkcjonowania w sferze publicznej i opinii publicznej, z czym wiąże się osiągnięcie legitymizacji przez komunikację; polityka medialna powinna zatem tworzyć warunki równych szans dla wszystkich w warunkach społeczeństwa otwartego;
- 2) aspekt polityczno-światopoglądowy; media to aktywny czynnik kształtowania opinii społecznej; w tym kontekście ważna jest liberalizacja systemu mediów, która w Europie Zachodniej rozpoczęła się w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku, a w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych; ilościowy rozwój nadawców wiązał się jednak jednocześnie z konkurencją i komercjalizacją, zróżnicowaniem treściowym i koncentracją; zjawiska pozytywne przeplatały się zatem z negatywnymi; media zaczęły się rządzić własną logiką, a nie logiką państwa czy społeczeństwa; do logiki mediów musiała się dostosować polityka i jej aktorzy; wszystko to wymyka się spod kontroli polityki medialnej;
- 3) aspekt ekonomiczno-technologiczny; ekonomia i technologia współcześnie to najważniejsze wyzwania dla polityki medialnej; koncentracja ekonomiczna, publicystyczna i redakcyjna przebiegają zarówno na arenie narodowej, jak i międzynarodowej; liczy się dochód z reklam, szczególnie w mediach drukowanych, natomiast w mediach elektronicznych szybko wzrastają wymagania inwestycyjne w zakresie technologii i produkcji; w tych warunkach polityka medialna musi czuwać nad procesami koncentracyjnymi, po to aby zabezpieczyć pluralizm mediów i opinii.