

Beata Klimkiewicz

*A polyvalent media policy in the enlarged European Union*¹

Jagiellonian University Press, Kraków 2014, 323 p., ISBN 978-83-233-3715-7

Paneuropejska polityka medialna prowadzona przez Radę Europy i Unię Europejską wkracza w coraz to nowe obszary, próbując stawić czoła nowym wyzwaniom. Należy przy tym zauważyć, że od lat 80. XX wieku UE w coraz większym stopniu wpływa na krajowe polityki medialne. Unijna polityka medialna, skupiona do niedawna na polityce audiowizualnej, nabiera coraz bardziej wszechstronnego charakteru, głównie w celu tworzenia jednolitego rynku, bardziej konkurencyjnego w wymiarze globalnym, ale też promującego wspólne wartości i standardy. Beata Klimkiewicz dowodzi w swojej książce, że w związku ze specyfiką i wrażliwością obszaru regulacji mediów polityka wspólnotowa w tej dziedzinie stanowi w ogóle jedno z największych wyzwań regulacyjnych w Unii (s. 47).

Zasygnalizowana problematyka, coraz istotniejsza wobec rosnącego znaczenia sektora mediów w gospodarce europejskiej, doczekała się także w polskim piśmiennictwie kilku, mniej lub bardziej kompleksowych, opracowań². Recenzowana monografia na gruncie polskim może być szczególnie przydatna, ponieważ zawiera analizę porównawczą implementacji unijnej polityki medialnej w czterech państwach

Europy Środkowo-Wschodniej: Czech, Polski, Słowacji i Węgier. Książka została podzielona na siedem rozdziałów, z których dwa pierwsze stanowią rodzaj obszernego studium wstępnego przybliżającego czytelnikowi obszar analizy, tło teoretyczne związane z przedmiotem badań (systemy medialne, polityka medialna) oraz charakterystykę głównych kwestii związanych z europejską polityką medialną. Rozdziały od trzeciego do szóstego zawierają analizę porównawczą przypadków wdrażania unijnych regulacji i standardów wraz z oceną jej skutków w czterech państwach, które stały się członkami Unii w 2004 roku. Rozdział siódmy zawiera obszerny konkluzje.

Autorka, przystępując do analizy szczegółowych zagadnień, prowadzi najpierw czytelnika po „mapie drogowej” kwestii teoretycznych (definicji, funkcji mediów) dotyczących polityki komunikacyjnej we współczesnych systemach medialnych. W pierwszym rozdziale pt. *Changing media, changing public spheres: the conceptual grounds for studying media policy* przedstawia między innymi fundamentalne problemy teoretyczne i praktyczne współczesnej polityki medialnej podążającej coraz wyraźniej w kierunku procesu *governance* (s. 37). Standar-

¹ *Wielowartościowa/ kompleksowa polityka medialna w rozszerzonej Unii Europejskiej* [tłum. własne].

² Zob. m.in. K. Jakubowicz, *Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką*, Warszawa 2010; A. Jaskiernia, *Rada Europy a problemy mediów masowych*, Warszawa 2002; C. Mik, *Media masowe w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 1999; J. Skrzypczak, *Polityka medialna w okresie konwersji cyfrowej radiofonii i telewizji*, Poznań 2011; E. Stasiak-Jazukiewicz, M. Jas-Koziarkiewicz, *Polityka medialna w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; P. Stęпка, *Model zinstytucjonalizowanych działań lobbingsowych firm telewizyjnych wobec instytucji Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

dem europejskim jest traktowanie wolności mediów jako kamienia węgielnego i fundamentu demokracji, co warunkuje ich postrzeganie jako szczególnego obiektu regulacji, a polityki medialnej – jako specjalnego typu polityki publicznej (s. 39). Swoistym paradoksem jest sytuacja, w której państwo, historycznie postrzegane jako podmiot kontrolujący, ma jednocześnie regulować i gwarantować wolność mediów (s. 38).

Rozdział drugi pt. *European media policies: Stages of harmonization and discord* został poświęcony ewolucji polityk medialnych w Europie (UE). Autorka zauważa, że wielu badaczy postrzega ją jako ograniczoną do polityki audiowizualnej, natomiast ona sama określa ją jako poliwalentną, uwzględniającą różne potrzeby i kryteria (funkcjonalne i celowościowe, społeczne i jednostkowe), zakładającą godzenie sprzeczności oraz osiąganie komplementarności (s. 41). Autorka uważa, że mechanizm pomijania pewnych obszarów regulacji stanowi także pewnego rodzaju politykę medialną. Zwraca przy tym uwagę, że w UE stosuje się różne mechanizmy w ramach tzw. *soft law*, tam gdzie Wspólnota nie zdecydowała się na twarde regulacje. Przykładem są kwestie finansowania mediów publicznych, ograniczania koncentracji, statusu regulatorów rynku mediów lub wsparcia pluralizmu mediów. Ale także w powyższych obszarach pojawiają się nowe inicjatywy. Na przykład z inicjatywy Komisji Europejskiej (dalej: KE) zostały powołane grupy robocze o charakterze konsultacyjnym (The High Level Group on Media Freedom and Pluralism) – w 2013/2014 został przeprowadzony pilotażowy monitoring (*media pluralism monitor*) poziomu pluralizmu w 9 krajach członkowskich (s. 83). Dobrze rozpoznawalne są zwłaszcza obszary i programy związane z polityką audiowizualną, edukacją cyfrową, ze wsparciem produkcji audiowizualnej oraz kultury, koordynowane

przez Media Task Force oraz różne dyrekcje generalne (s. 49–50). Znamienne są zmiany w strukturze KE pod tym względem, a zwłaszcza widoczny zwrot w stronę nowych technologii komunikacyjnych, kiedy to w 2012 r. kompetencje w obszarze polityki medialnej przejął DG CONNECT³.

Zdaniem autorki, unijną politykę medialną charakteryzuje coraz większa kompleksowość. Przemawia za tym współwystępowanie kilku kluczowych elementów: różnorodność aktorów; wartości i standardów wynikających z różnych funkcji mediów oraz oczekiwań społecznych; konieczność wyważenia społecznych roli mediów wobec zamiaru ich traktowania jako źródła ekonomicznych zysków i tworzenia miejsc pracy; różnorodność regulacji sektorowych w dobie konwergencji. Nie oznacza to, że nie dostrzega ona niskiej efektywności wielu działań „europeizacyjnych”, w tym tworzenia mediów unijnych czy też wspierania produkcji europejskiej. Rynek audiowizualny nadal zachowuje kulturalną, językową i polityczną różnorodność, w związku z czym trudno mówić o tendencjach przyszłych kierunków regulacji (s. 89).

Rozdział trzeci pt. *EU Enlargement and media policy: a superficial synchronicity* w sposób skrupulatny i szczegółowy przedstawia analizę skutków akcesji do Unii 10 państw „piątej fali”, która dokonała się w 2004 r., jako historycznego aktu politycznej reunifikacji Europy (s. 102). W tym akcie autorka widzi rolę mediów jako katalizatora zmian oraz konsolidacji demokracji, a zarazem obiekt koniecznych zmian regulacyjnych. Postrzega je jako hybrydowy proces zmian wewnętrznych oraz impulsów zewnętrznych traktowanych jako antidotum na stary system (s. 107). W tym kontekście podkreśla rolę ratyfikacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jako fundamentu aksjologicznego

³ DG for Communications Networks, Content and Technology.

oraz demokratyzacji systemu mediów, a także przyjęcia i implementacji postanowień Europejskiej Konwencji o Telewizji Ponadgranicznej, ratyfikowanej przez kraje postkomunistyczne, których systemy medialne zostały poddane analizie porównawczej. Autorka podkreśla dwa zasadnicze kryteria spośród wymogów akcesyjnych, czyli kryteriów kopenhaskich z 1993 r. – kryterium politycznej i ekonomicznej demokratyzacji systemów. W regularnych raportach z okresu przedakcesyjnego ocenia się, czy państwo kandydujące osiągnęło (lub dąży do) „stabilizacji instytucji gwarantujących demokrację, przestrzeganie prawa, praw człowieka i poszanowania ochrony mniejszości” (s. 111). Autorka słusznie zauważa, że te raporty nie przedstawiają pełnego i rzeczywistego obrazu problemów i unikają zbyt ostrej krytyki, skupiając się raczej na propozycjach szczegółowych rozwiązań na wzór krajów starej Unii, które nie załatwiły wielu kwestii. Dlatego też istotne problemy na trwałe wpisały się w krajobraz medialny Europy. To jedna z ciekawszych obserwacji autorki, podobnie jak konstatacja dotycząca wagi implementacji standardów z dziedziny wolności słowa i mediów jako nieodzownego warunku akcesji, które stanowią poważną przeszkodę w przyjęciu do Unii choćby Turcji czy grupy państw postjugosłowiańskich (s. 140).

Rozdziały czwarty, piąty i szósty książki stanowią szczegółowe studia poświęcone problemom europeizacji polityk medialnych w czterech krajach Europy Środkowo-Wschodniej: Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech. Autorka omawia zagadnienia dotyczące wdrażania strategii unijnych w obszarze mediów w tych krajach, modeli implementacji oraz dokonuje analizy porównawczej efektów. Rozdział

czwarty pt. *Shaping a European audiovisual landscape: Two dimensions of AVMSD* jest poświęcony włączeniu mediów audiowizualnych z powyższych czterech krajów członkowskich do wspólnotowego obszaru audiowizualnego pod kątem prawnym (implementacja przepisów dotyczących przepływów transgranicznych usług o charakterze audiowizualnym) oraz zmiany w zawartości mediów (produkcja europejska i niezależna). Z analiz raportów KE autorka wyciąga generalny wniosek, że czwórka nowych państw członkowskich po upływie dekady integracji była w stanie dokonać skutecznej implementacji regulacji przepisów oraz osiągnąć pożądany poziom tzw. kwot europejskich i niezależnych (s. 179), przy jednoczesnym zróżnicowaniu przepisów krajowych. Różnice w poziomie regulacji bywają często brzemienne w skutkach, o czym świadczy opisany przez autorkę przypadek Czech jako kraju szczególnie przyjaznego dla zagranicznych nadawców, także spoza rynku unijnego. Co trzeci nadawca zarejestrowany w tym kraju kieruje swoje programy (kanały) do innych krajów europejskich, a także poza region Europy (s. 173). Nadawcami korzystającymi z czeskich liberalnych przepisów już od początku lat 90. ubiegłego wieku są głównie korporacje z USA (Time Warner, Viacom, CBS). Z kolei w przypadku Węgier odnotowano szczególnie wysoki wskaźnik produkcji europejskiej (81%) oraz produkcji niezależnej⁴.

Wiele miejsca w monografii zajmuje kwestia pluralizmu mediów rozumianego jako zróżnicowanie własnościowe i różnorodność zawartości przekazów. Autorka zwraca uwagę, że unijny monitor pluralizmu mediów (*media pluralism monitor*) uwzględnia – jako niezwy-

⁴ Wymagany poziom produkcji europejskiej, określony w art. 13, 16 i 17 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, wynosi odpowiednio: ponad połowę czasu programowego dla kwot produkcji europejskiej oraz co najmniej 10 proc. czasu na emisję utworów europejskich niezależnych od nadawcy lub finansowania takiej produkcji w wysokości co najmniej 10 proc. budżetu przeznaczanego na działalność programową. Do takiego udziału nie wlicza się czasu na programy informacyjne, sportowe, reklamy, gry i telezakupy (art. 16 ust. 1).

kle istotne – kryteria zawartości przekazów audiowizualnych, także w odniesieniu do produkcji europejskiej. Jak zauważa autorka, temat regulacji dotyczących własności w sektorze mediów był w Unii dość niechętnie podejmowany i nie doczekał się twardych rozwiązań, na przykład w postaci dyrektywy (s. 187). Na razie w tej kwestii obserwuje się raczej politykę wyczekiwania czy też „politykę bez polityki” (*silent policy or nonpolicy*), aczkolwiek pojawiają się inicjatywy zachęcające Unię do zdynamizowania działań w obszarze pluralizmu mediów, tworzenia warunków dla ochrony autonomii dziennikarzy czy też zapobiegania nadmiernej koncentracji. Rozszerzenie Unii skomplikowało problem ewentualnej harmonizacji reguł w obszarze pluralizmu własnościowego, ze względu na włączenie w obszar wspólnotowy relatywnie młodych rynków medialnych, które podlegały intensywnej transformacji. Wiele państw członkowskich wdraża strategię chroniącą różnorodność rynku i zawartości mediów, ale żaden z krajów Europy Środkowo-Wschodniej nie stosuje formalnych instrumentów (indeksów) pomiaru pluralizmu strukturalnego (s. 193).

Autorka zauważa, że konwergencja mediów usuwa w cień tradycyjne podejście do kwestii pluralizmu, a ważniejsze staje się takie, w którym chroni się demokratyczne i obywatelskie wartości dziennikarstwa, stawiając je ponad interesami korporacji i zyskami (s. 189). Twierdzi, że UE stara się pójść drogą wyznaczaną przez podejście komplementarne, o czym świadczy różnorodność wskaźników zawartych w studium z 2009 r.⁵ czy w opracowaniach Centrum Pluralizmu i Wolności Mediów (*Centre for Media Pluralism and Media Freedom*). Autorka dokonuje pod tym kątem analizy polityki medialnej w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech, dostrze-

gając istotne różnice w kwestii pluralizmu: w regulacjach dotyczących pluralizmu własności, regulacji antymonopolowych czy też obecności kapitału zagranicznego. Obszerny fragment rozdziału piątego poświęca przedstawieniu reguł oraz rezultatów polityk medialnych w tych krajach wobec zjawiska koncentracji, zauważając – pomimo zróżnicowanych regulacji – podobne efekty (w szczególności w kwestii rynkowej pozycji koncernów zagranicznych). We wszystkich tych krajach, z wyjątkiem Polski, koncerny zagraniczne dominują na rynkach telewizyjnych (Węgry – RTL, Czechy, Słowacja – CME) oraz prasowych (koncerny niemieckie). Podobna sytuacja panuje wśród dostawców internetu oraz na rynku telekomunikacyjnym, na którym dominującą pozycję zdobyły koncerny zagraniczne z Europy (francuski Telecom, Deutsche Telekom), co akurat jest zgodne z unijną polityką wzmocnienia tego sektora jako konkurencyjnego wobec konkurentów spoza Unii. Autorka słusznie podkreśla pozaekonomiczny problem, jaki stwarzają procesy transnacionalizacji (globalizacji) kapitału, które mogą być traktowane jako „symboliczna kolonizacja narodowej sfery publicznej przez zagranicznych właścicieli mediów” (s. 223). Potwierdzają to konkretne posunięcia rządu Orbana na Węgrzech czy też wypowiedzi niektórych liderów politycznych w Polsce (Jarosława Kaczyńskiego).

Przedostatni, szósty, rozdział autorka poświęca mediom publicznym oraz kwestii niezależności regulatorów rynku mediów, które określa jako ważne konstytutywne centra publicznej infrastruktury komunikacyjnej (s. 251). Legitymizacja istnienia nadawców publicznych w UE została niejako potwierdzona w protokole interpretacyjnym stanowiącym załącznik do traktatu WE, znanego jako Protokół Amster-

⁵ *Independent study on indicators for media pluralism in the member states: Towards a risk approach*, Leuven 2009.

damski⁶. Przytaczając opinie z literatury przedmiotu, stwierdza, że media publiczne powinny cechować powszechny dostęp, różnorodność oraz kreowanie przestrzeni dla debaty publicznej. Media publiczne w Unii są traktowane jako element korygujący rynek, pełniący istotne funkcje społeczne odbiegające od logiki rynkowej (s. 274). Jednakże nasilanie się warunków gry rynkowej powoduje skargi kierowane do KE z sektora prywatnego, który kwestionuje ich dotychczasowy status oraz finansowanie ze źródeł publicznych. W związku z tym od 2001 r. obowiązują bardziej restrykcyjne zasady finansowania przez państwa członkowskie nadawców publicznych, w oparciu o które Komisja podejmuje decyzje w konkretnych sprawach (s. 75).

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej media publiczne są dodatkowo obciążone balastem historycznym w postaci wizerunku państwowych molochów, zbiurokratyzowanych i politycznie zinstrumentalizowanych. Od dwudziestu lat, już jako media publiczne, muszą nie tylko wypracowywać model nowoczesnych nadawców publicznych, ale też mierzyć się z konkurencją ze strony nadawców prywatnych. Sytuacja mediów publicznych w czterech krajach Europy Środkowo-Wschodniej, podlegających analizie, wykazuje istotne różnice, bynajmniej niewynikające tylko z wielkości rynku czy też jego konkurencyjności, lecz raczej z polityk medialnych przyjętych przez władze. Różnice są widoczne także w poziomie lojalności audytoriów – od 2000 roku publiczni nadawcy telewizyjni w tych krajach tracą widownię, ale w Polsce nadal mają ponad 40% udziałów, podczas gdy w Czechach – niecałą jedną trzecią (27,8%), a na Węgrzech i Słowacji zaledwie kilkanaście procent (odpowiednio: 13,5%

i 17,4%)⁷. Odmienne jest także model ich finansowania. Polska telewizja publiczna TVP zasila budżet w lwiej części dochodami z działalności komercyjnej (prawie 90%), podczas kiedy węgierska – z dotacji budżetowych. Tylko czeski model finansowania, w którym ponad 80% dochodów pochodzi z abonamentu, można porównać do niektórych krajów zachodnich, jak Niemcy czy Wielka Brytania. W konkluzji autorka stwierdza, że w UE jest odczuwalne napięcie pomiędzy nadawcami publicznymi i komercyjnymi, które – bez klarownej strategii – trudno będzie załagodzić, bez wsparcia i współpracy ze strony audytoriów oraz władz (s. 283).

W odniesieniu do modelu regulatorów rynku mediów elektronicznych autorka zauważa szczególną popularność modelu francuskiego CSA (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*) z pewnymi modyfikacjami, które szczegółowo przedstawia. Słusznie stwierdza, że w krajach Europy Środkowo-Wschodniej ich formalna niezależność może być faktycznie ograniczana przez procedury powoływania władz oraz egzekwowania odpowiedzialności (s. 272).

Generalne konkluzje autorki, dotyczące kluczowych wyzwań dla polityki medialnej w UE, można sprowadzić do konstatacji, że największym z nich będzie taka harmonizacja standardów, która zareaguje na potrzeby obywateli w sposób odpowiedni i pozwalający na budowę społecznego zaufania. Osiągnięcie pożądanej równowagi i różnorodności (owej *polivalency*) wymaga jednakże uważnego rozłożenia akcentów. Autorka wykazuje, że unijna polityka w dziedzinie mediów już dawno przestała być wyłącznie audiowizualna, a stała się właśnie medialna, ponieważ wkroczyła w ob-

⁶ Protokół w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich [w:] Traktat Amsterdamski zmieniający traktaty założycielskie i Traktat o Unii Europejskiej; wraz z załącznikami i protokołami, www.krrit.gov.pl [dostęp: 19.05.2014].

⁷ Dane dotyczą 2010 roku.

szary szeroko pojętej polityki komunikacyjnej, obejmując takie tematy jak edukacja medialna, pluralizm mediów czy różnorodność kulturowa. Unia przywiązuje też ogromną wagę do wdrażania strategii agendy cyfrowej, która stała się głównym filarem polityki komunikacyjnej. Wykazuje przy tym daleko idącą elastyczność instrumentów, od twardych regulacji (dyrektywy) po *soft law* (wytyczne, komunikaty) oraz monitoring. Dobrym podsumowaniem roli UE jest metafora Unii raczej jako „architekta krajobrazu polityki unijnej” niż ogrodnika krajobrazu mediów w Europie (s. 102). Książka Klimkiewicz, odnosząca się do skutków tej polityki w czterech krajach Europy Środkowo-Wschodniej, pozwala na ocenę konkretnych osiągnięć oraz błędów wraz ze skutecznością stosowanych rozwiązań.

Monografia imponuje rozmachem tematycznym zawierającym – poza studium polityki medialnej UE i jej skutków w wybranych nowych krajach członkowskich – także solidne tło teoretyczne. Stanowi lekturę „gęstą”, wymagającą czasu i skupienia. Autorka oparła swoje oceny i konkluzje na bardzo bogatej literaturze źró-

dłowej (dokumenty UE i RE) oraz literaturze przedmiotu, w przeważającej części – angielskojęzycznej. Dokonała istic benedyktyńskiego wysiłku, porządkując informacje pozyskane z różnych baz danych, opracowań oraz raportów, nie tylko unijnych. Pomimo ogromnego obszaru i różnorodności poruszanych wątków, nie sposób zagubić się w lekturze, ponieważ ułatwia ją logiczny układ, a także liczne tabele i wykresy, które porządkują kluczowe dane. Czytelnik, zarówno medioznawca jak i politolog, a także socjolog lub prawnik, odnajdzie w niej wiele interesujących kwestii dotyczących kondycji mediów epoki cyfrowej mogących stanowić inspirację do dalszych badań. Książka jest publikacją angielskojęzyczną, więc ma szansę zaistnieć w szerszym obiegu naukowym, warto jednak pomyśleć o jej wydaniu także w wersji polskiej. Monografia, ze względu na jej aktualność oraz analityczny i jednocześnie empiryczny charakter, wnosi nową jakość do dorobku polskiej nauki o polityce medialnej Unii Europejskiej.

Alicja Jaskiernia



Modele współczesnego dziennikarstwa

red. Kazimierz Wolny-Zmorzyński, Paweł Urbaniak, Katarzyna Bernat
Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, 342 s.,
ISBN 978-83-229-3456-2

Początek dziennikarstwa to moment powstania się refleksji na temat tożsamości dziennikarzy i rodzące się aspiracje do pełnienia przez nich unikatowej roli w społeczeństwie – roli wynikającej z zawodowej ideologii wyznawanej przez dziennikarzy. Podstawowe modele współczesnego dziennikarstwa, definiowane przez samych dziennikarzy, to przede wszyst-

kim szereg uniwersalnych wartości tworzących ten zawód i połączonych w jedną całość. Dziennikarze czują, że nadają one moc i sens temu, co robią. David Weaver, porównując 21 państw, stwierdził, że wartości tworzące ideologię zawodową dziennikarzy w znacznym stopniu są wspólne na całym świecie, choć wskazał zarazem, że są one realizowane w tak różny sposób,