

PLURALIZM MEDIÓW A MEDIA WSPÓLNOTOWE W UNII EUROPEJSKIEJ I POLSCE

BEATA KLIMKIEWICZ  <http://orcid.org/0000-0002-5839-6496>
MAGDALENA WILK  <http://orcid.org/0000-0002-8130-2005>

Institut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej
Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej
Uniwersytet Jagielloński

ABSTRACT

Media Pluralism and Community Media in the European Union and Poland

The condition of community media, often described as civic, social or third-sector media stands for an important aspect of media pluralism and a democratically functioning public sphere. The authors present selected definitions, most important functions and the analysis of a general condition of this media sector by studying media policy and actual situation. The authors describe indicators of Media Pluralism Monitor applied across the European Union. The indicators e.g. enable to evaluate legal regulations concerning community media, mechanisms of support used by the states, as well as the existing structures of community media. In addition to the European comparative perspective, the article specifically focuses on the situation of community media in Poland.

Keywords: community media, civic media, the third sector, Media Pluralism Monitor, media pluralism

Pluralizm mediów i inkluzja społeczna

W czasach postprawdy i nasycenia komunikacyjnego pluralizm mediów i inkluzja społeczna pozostają istotnymi warunkami funkcjonującej sfery publicznej w społeczeństwach demokratycznych. Jak zauważa Hannah Arendt w swojej znakomitej książce „Kondycja ludzka”, „rzeczywistość dziedziny publicznej zasadza się na równoczesnej obecności niezliczonych perspektyw i aspektów, w których prezentuje się wspólny świat i dla których nie da się wymyślić żadnej wspólnej miary czy wspólnego mianownika” (Arendt 2000, s. 63–64).

Zatem pluralizm mediów w najszerszym kontekście odnosi się do ładu środowiska medialnego jako całości, umożliwiającego funkcjonowanie szerokiej gamy podmiotów, usług i treści medialnych. Ponadto media są pluralistyczne, jeśli odzwierciedlają rozmaite poglądy, punkty widzenia, ale też reprezentacje kulturowe w społeczeństwie, a jednocześnie oferują różne formy interakcji oraz użytkowania. Takie struktury implikują nie tylko istnienie wielu organizacji czy właścicieli mediów, ale zakładają także różne rodzaje własności (np. prywatna, publiczna, społeczna) i finansowania mediów (z reklamy, sprzedaży, grantów itp.), a co za tym idzie, różne funkcje mediów w społeczeństwie (Klimkiewicz 2014).

Z kolei inkluzja społeczna w rozumieniu szerszym niż wtórna socjalizacja jednostek i grup środowiskowych przesądza o jakości oraz otwartości dobrze funkcjonującej sfery publicznej. Taka sfera bowiem powinna pozostać „otwarta dla wszystkich w kontraście do spraw zamkniętych lub ekskluzywnych” (Habermas 1991, s. 1). W przełożeniu na środowisko komunikacyjne i media inkluzja społeczna pokazuje, w jakim stopniu odzwierciedlają one i reprezentują różne grupy społeczne oraz aktorów, ich potrzeby i interesy, a także zasadnicze poglądy dotyczące rzeczywistości społecznej i politycznej. Inkluzja społeczna w mediach nie powinna jednak oznaczać zaspokajania potrzeb odbiorców w zamian za rezygnację z niezależności i integralności, lecz raczej powinna polegać na dostarczaniu bodźców i zachęt dla obywateli, by włączać się bardziej świadomie w proces polityczny (Gurevitch i Blumler, cyt. za: Habermas 1996, s. 378). Stąd też inkluzja społeczna w mediach implikuje z jednej strony wysoki poziom edukacji medialnej oraz kompetencji i zdolności posługiwania się mediami w sposób świadomy, z drugiej – implikuje szeroką reprezentację w środowisku medialnym rozmaitych grup społecznych oraz mniejszości. Z perspektywy medialnego systemu jako całości inkluzja społeczna i otwartość mogą oznaczać obecność mediów tzw. trzeciego sektora – czyli obecność mediów wspólnotowych lub środowiskowych obok mediów głównego nurtu (Klimkiewicz 2018, s. 299–323).

Media wspólnotowe i „trzeci sektor”

Media wspólnotowe i mniejszościowe zazwyczaj utożsamiane są z „trzecim sektorem”, ponieważ realizują funkcje, których nie oferują media publiczne ani ko-

mercyjne. Warto podkreślić, że kondycja takiego sektora pokazuje poziom pluralizmu społecznego i kulturowego w kontekście funkcjonowania mediów.

Media wspólnotowe, określane także jako środowiskowe (*community media*), zazwyczaj charakteryzują się jako media dostępne w różnych formach (radio, telewizja, prasa, *online*), niegenerujące zysku komercyjnego i tworzone przez wspólnoty, środowiska obywateli i grupy społeczne w nie zaangażowane. Takie media służą danej wspólnotocie i środowisku, są przez nie zarządzane, podtrzymują tożsamość danej zbiorowości i są usytuowane poza systemem mediów głównego nurtu¹. Media wspólnotowe mogą pełnić rozmaite funkcje społeczne poza funkcją komunikacyjną i funkcją informacyjną, np. wzmacniać „widzialność” i obecność mniejszości w sferze publicznej, edukować, wspierać talenty, stanowić kuźnię elit i liderów danego środowiska, umożliwiać partycypację obywatelską oraz polityczną itd. Media wspólnotowe bazują na dobrowolnym uczestnictwie członków danej społeczności, stąd często ich status ma charakter zaangażowany i mogą z niego wynikać „alternatywne formy przedstawiania wydarzeń, które mogą odbiegać od kanonów profesjonalnego dziennikarstwa” (Dahlgren 1995). Celem ich działalności powinny jednak być korzyści społeczne i powinien im towarzyszyć charakter otwarty i inkluzywny.

W Deklaracji Komitetu Ministrów Rady Europy z 11 lutego 2009 roku w sprawie roli mediów wspólnotowych w promowaniu spójności społecznej i dialogu międzykulturowego podkreśla się również, że media wspólnotowe powinna cechować „niezależność od rządu, komercyjnych oraz religijnych instytucji, a także partii politycznych”. Zbiór takich cech zapewne powoduje, iż w poszczególnych krajach i systemach medialnych różnie są one realizowane. Ich kombinacja może świadczyć o wysokiej autonomii i silnej pozycji trzeciego sektora w danym systemie medialnym lub wykazać słabe cechy mediów środowiskowych. Jak bowiem zauważa Tomasz Goban-Klas, prawdziwym testem wolności słowa i pluralizmu mediów jest wielość i wolność mediów wspólnotowych i mniejszościowych, a nie wolność mediów głównego nurtu (Goban-Klas 1989). Innymi słowy, w skali ogólnospołecznej liczą się nie pojedyncze procesy medialne i komunikacyjne, ale struktura całego ekosystemu mediów (Goban-Klas 1989, s. 118).

Media wspólnotowe w polityce medialnej UE

Choć media wspólnotowe są coraz częściej uznawane za nieodłączną część „trzeciego sektora” mediów w Unii Europejskiej, brakuje wspólnych rozwiązań regulacyjnych pozwalających scalić sfragmentaryzowane polityki krajowe. W 2004 roku powstało Europejskie Forum Mediów Wspólnotowych (Community Media Forum Europe) w celu reprezentowania interesów i postulatów „trzeciego sektora”

¹ Zob.: European Parliament (2008). Report on Community Media in Europe (2008/2011(INI)). A6-0263/2008; European Parliament (2008). Community Media in Europe. Resolution of 25.09.2008 (2008/2011(INI)). P6_TA (2008) 0456; Coyer, Hintz 2010; Lewis, Jones 2006.

w ramach rozmaitych grup roboczych na poziomie paneuropejskim, uzupełniając tym samym krajobraz organizacji reprezentujących media prywatne i publiczne. Głos trzeciego sektora dodatkowo wzmocniła europejska sekcja AMARC (AMARC Europe) – organizacji zrzeszającej nadawców wspólnotowych na szczeblu międzynarodowym.

W 2007 roku Parlament Europejski opublikował opracowanie pt. „Stan mediów wspólnotowych w Unii Europejskiej”², a w ślad za nim raport³ i rezolucję⁴ podkreślające znaczenie i istotną rolę „trzeciego sektora” w Europie. W tych dokumentach Parlament Europejski przytacza definicję mediów wspólnotowych, zarysowuje kontekst ich rozwoju historycznego oraz pokazuje obecną kondycję sektora w różnych krajach. Z opisu wynika, że media wspólnotowe, pomimo stosunkowo długiej obecności i pewnej tradycji w Europie, różnie są „osadzone” w krajowych ekosystemach medialnych. W stosunkowo niewielkiej liczbie krajów media wspólnotowe są prawnie uznane i finansowo wspierane, w wielu innych stanowią zaledwie wyraz determinacji środowisk społecznych uświadamiających sobie potrzebę integracji za pośrednictwem własnych mediów. Stąd też w dokumencie rezolucji Parlament Europejski nawołuje do prawnego uznania mediów wspólnotowych – jako odrębnej kategorii mediów rozwijających się obok sektora mediów publicznych i prywatnych – zarówno przez państwa członkowskie, jak i Unię Europejską. Rezolucja podkreśla także znaczenie rozmaitych form wsparcia dla mediów wspólnotowych, w tym wsparcia finansowego oraz aktywnego korzystania z funduszy unijnych.

Po prawie 10 latach od inicjatywy Parlamentu Europejskiego monitoring kondycji „trzeciego sektora” włączono do Monitora Pluralizmu Mediów (MPM – Media Pluralism Monitor) – narzędzia badawczego stanowiącego wynik długoletnich badań zainspirowanych kierunkami w polityce medialnej Unii Europejskiej.

Badanie kondycji mediów wspólnotowych w monitorze pluralizmu mediów

W 2014 roku Komisja Europejska zainicjowała pilotażowe zastosowanie MPM i ostateczne dopasowanie narzędzia do wymogów praktycznych. Pomiaru według MPM w dwóch rundach podjęło się Centrum ds. Wolności i Pluralizmu Mediów przy Instytucie Uniwersytetu Europejskiego we Florencji. Badania uporządkowano według czterech podstawowych obszarów ryzyka: ochrony podstawowej, pluralizmu rynkowego, niezależności politycznej oraz inkluzji społecznej. Każdy

² European Parliament (EP) (2007). The State of Community Media in the European Union. IP/B/CULT/FWC/2006-169/Lot03/C01.

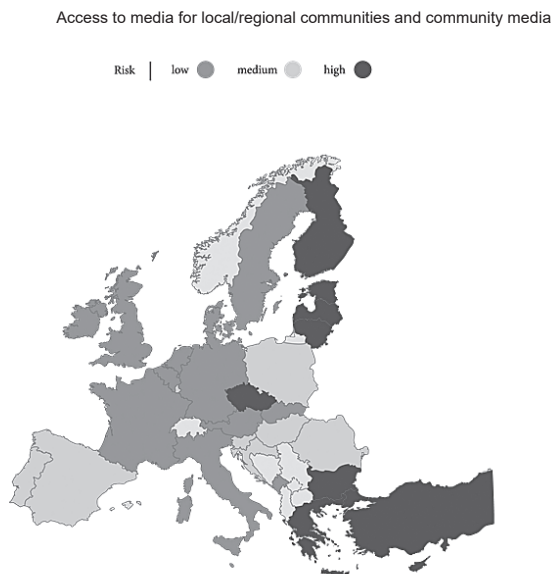
³ European Parliament (2008). Report on Community Media in Europe (2008/2011(INI)). A6-0263/2008.

⁴ European Parliament (2008). Community Media in Europe. Resolution of 25.09.2008. (2008/2011(INI)). P6_TA (2008) 0456.

obszar analizowano na podstawie pięciu podstawowych wskaźników, a na pomiar każdego wskaźnika składały się pytania cząstkowe i pozyskane dzięki nim dane poszerzone o wyjaśnienia.

Wiodące i jednocześnie scalające narzędzie badawcze w zastosowaniu MPM stanowił kwestionariusz dostępny na platformie *online*, który wypełniany był przez badaczy w poszczególnych krajach UE, a część pytań była dodatkowo opiniowana przez zespół ekspertów. Dane wykorzystywane w obliczeniach obejmowały zarówno dane ilościowe, jak i jakościowe. W rezultacie pomiaru każdy wskaźnik przyporządkowano wartości procentowej od 0 do 100, przy czym wartość 0–33% oznaczała niskie ryzyko dla pluralizmu, 34–66% – średnie, umiarkowane ryzyko, a powyżej 66% – wysokie ryzyko⁵.

Kondycję mediów wspólnotowych badano w MPM w ramach obszaru inkluzji społecznej. W 2016 roku kondycję tę oceniano wspólnie z dostępem wspólnot lokalnych i regionalnych do mediów. Zatem wskaźnik wspólny składał się z dwóch wskaźników cząstkowych. Pomiar agregatowy przedstawiał się następująco:



Rys. 1. Dostęp wspólnot lokalnych i regionalnych do mediów oraz media wspólnotowe, MPM 2016

Źródło: MPM⁶.

⁵ CMPF (Centre for Media Pluralism and Media Freedom) (2017). Media Pluralism Monitor: Monitoring risks for media pluralism in EU Member States [http://monitor.cmpf.eu.eu/; 8.11.2018]. Zob. też: Klimkiewicz 2018.

⁶ CMPF (Centre for Media Pluralism and Media Freedom) (2017). Media Pluralism...

Wskaźnik cząstkowy dotyczący kondycji mediów wspólnotowych (czyli jeden z dwóch składających się na pomiar wyżej przedstawionej mapy) w pierwszej kolejności oceniał prawne gwarancje dostępności takich mediów w danym systemie. Taką gwarancją może być np. zarezerwowanie częstotliwości radiowych lub telewizyjnych dla nadawców wspólnotowych lub zagwarantowanie dostępu do platform innych dostawców w regulacji typu *must-carry*. Istotnym elementem oceny było uwzględnienie niezależności mediów wspólnotowych, a także wsparcia finansowego ze strony państw⁷. Jak widać, taka logika zoperacjonalizowania monitoringu uwzględniła zalecenia w polityce medialnej UE, a w szczególności Parlamentu Europejskiego. W wyniku oceny wygenerowano dane, które umożliwiły określenie kondycji mediów wspólnotowych w danym kraju oraz zdefiniowanie rodzaju ryzyka dla pluralizmu mediów – jako wysokiego, umiarkowanego lub niskiego.

Analiza danych z 2016 roku pokazała, że w prawie połowie przebadanych krajów zanotowano wysokie ryzyko, a cztery z tych krajów – Bułgaria, Cypr, Portugalia i Łotwa wykazują najwyższe kategorie ryzyka⁸. W Bułgarii np. prawo nie przewiduje w ogóle istnienia mediów wspólnotowych, nie są one prawnie uznane, nie funkcjonują jako takie w krajobrazie medialnym, a media, które realizują pewne funkcje mediów wspólnotowych, koncesjonowane są jako publiczne lub komercyjne⁹. Z kolei media środowiskowe są stosunkowo dobrze rozwinięte w trzech największych systemach medialnych UE – Francji, Wielkiej Brytanii i Niemczech, gdzie korzystają zarówno z prawnych gwarancji dostępu do platform dystrybucji, jak i wsparcia finansowego ze strony państw. W Niemczech np. media środowiskowe, znane też jako „kanały otwarte”, korzystają z dofinansowania w ramach powszechnej opłaty medialnej uiszczanej na działalność mediów publicznych.

Według pomiaru z 2016 roku Polska należała do krajów z ryzykiem umiarkowanym. Z jednej strony prawo audiowizualne¹⁰ nie przewiduje istnienia trzeciego sektora i obecności nadawców wspólnotowych, z drugiej – można uznać, że funkcję mediów wspólnotowych w Polsce pełnią po części tzw. nadawcy społeczni. Choć prawo przewiduje pewne formy wsparcia dla takich nadawców (np.

⁷ Do ustalenia kondycji mediów wspólnotowych w krajach UE posłużyły następujące przykładowe pytania:

Czy prawo gwarantuje dostęp mediów wspólnotowych do platform dystrybucyjnych lub innych form rozpowszechniania? Jeśli tak, to czy dane rozwiązania są skutecznie wdrażane?

Czy prawo gwarantuje niezależność mediów wspólnotowych? Jeśli tak, to czy taka niezależność jest zapewniona w praktyce?

Czy państwo wspiera media wspólnotowe poprzez subsydia lub granty, lub inne środki pomocowe?

⁸ CMPF (Centre for Media Pluralism and Media Freedom) (2017). Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in the European Union, Montenegro and Turkey [http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/; 8.11.2018].

⁹ Tamże, s. 56.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji. Dz.U. z 2017 r. poz. 1414 z późn. zm. [http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19930070034; 8.11.2018].

zwolnienie z opłaty za koncesję na nadawanie), rozwiązania regulacyjne nie gwarantują niezależności tego typu mediów. Stąd też formalnie niewiele instytucji w Polsce korzysta ze statusu „nadawców społecznych”.

Analiza przeprowadzona w 2017 roku na przykładzie 32 krajów pokazała, że w przeważającej liczbie krajów (25 z 32) kondycja mediów wspólnotowych odzwierciedla umiarkowane lub wysokie ryzyko. Jedno z największych wyzwań dla „trzeciego sektora” stanowił brak funduszy umożliwiających prowadzenie takich mediów, w szczególności ze środków publicznych, ale problemem były też niewystarczające rozwiązania prawne. Gwarancje prawne dostępu mediów wspólnotowych do platform dystrybucyjnych nie występowały w większości z przebadanych krajów. Wyniki badań zasygnalizowały także podział wewnętrzny Unii Europejskiej na kraje „nowej” i „starej” Unii. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzowały się mniej sprzyjającymi rozwiązaniami dla „trzeciego sektora” niż kraje Europy Zachodniej, co było widać w szczególności na przykładzie uznania niezależności mediów wspólnotowych, a także realizacji tego warunku¹¹.

Media wspólnotowe w Polsce

Polski model rynku audiowizualnego, zgodnie z prawem, opiera się na istnieniu dwóch kategorii nadawców: publicznych oraz komercyjnych. Nie reguluje natomiast funkcjonowania „trzeciego sektora” mediów. Warto nadmienić, że także nazwa i definicja mediów wspólnotowych nie są jednoznaczne i prawnie uregulowane. Często bowiem spotykamy się z takimi określeniami jak: media obywatelskie, wspólnotowe, społeczne, wolontarystyczne, trzeciego sektora, czy wreszcie środowiskowe – wszystkie one odnoszą się właśnie do trzeciego sektora bazującego na partycypacji i zaangażowaniu społecznym. W tym krajobrazie swoje długoletnie miejsce zajmują niewątpliwie media studenckie lub akademickie (prowadzone najczęściej przez studentów szkół wyższych), media organizacji pozarządowych, mniejszości narodowych i etnicznych (prowadzone przynajmniej częściowo w językach mniejszości) oraz wyznaniowe (np. Kościoła rzymskokatolickiego). Z całą pewnością do tej grupy można zaliczyć media działające na rzecz inaczej zdefiniowanych społeczności i wspólnot, takich jak np. grup ekologów, ruchów miejskich, diaspor, społeczności lokalnych itd.

Choć rozwiązania dla mediów o charakterze społecznym dyskutowano w Polsce od początku reformy systemu mediów, a nawet wcześniej (Ociepka 2003), dopiero od 19 maja 2000 roku wprowadzono przepisy umożliwiające formalne korzystanie ze statusu „nadawcy społecznego”¹². Kategoria ta wprowadziła ułatwienia w procesie ubiegania się o koncesje na nadawanie dla, między innymi, or-

¹¹ Dane wewnętrzne CMPF. W trakcie przygotowywania niniejszego artykułu do druku raport MPM za 2017 rok nie był jeszcze publicznie dostępny.

¹² Znowelizowana ustawa weszła w życie 26 maja 2001 roku.

ganizacji pozarządowych, stowarzyszeń i fundacji. Zgodnie z art. 4 pkt 10 Ustawy o radiofonii i telewizji z 1992 roku nadawca społeczny upowszechnia działalność wychowawczą, edukacyjną oraz charytatywną, respektuje chrześcijański system wartości, kieruje się uniwersalnymi zasadami etyki, a jego działania zmierzają do ugruntowania tożsamości narodowej¹³. W programach nadawcy społecznego nie mogą być rozpowszechniane audycje, ani inne przekazy, które zagrażają fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich. Co ważne, nadawca społeczny nie może nadawać przekazów handlowych ani pobierać opłat z tytułu rozpowszechniania, rozprowadzania lub odbierania programu¹⁴. Status nadawcy społecznego przyznaje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji¹⁵. O jego przyznanie mogą się ubiegać:

- stowarzyszenia i fundacje w ramach realizacji swoich celów statutowych,
- kościelne lub wyznaniowe osoby prawne kościoła lub związku wyznaniowego o uregulowanej w ustawie sytuacji prawnej.

Nadawca społeczny jest zwolniony z opłat za udzielenie lub zmianę koncesji¹⁶. Wykaz nadawców społecznych zawiera poniższa tabela¹⁷:

Tabela 1. Wykaz „nadawców społecznych” w Polsce – stan na 2018 r.

| Nazwa nadawcy | Nazwa programu | Rok uzyskania statusu nadawcy społecznego |
|--|----------------|---|
| Prowincja Warszawska Zgromadzenia Najświętszego Odkupiciela (Redemptoryści) | RADIO MARYJA | 21 czerwca 2001 r. ¹⁸ |

¹³ Art. 4 pkt 10 litera a Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji [<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19930070034/U/D19930034Lj.pdf>; 8.11.2018].

¹⁴ Tamże, art. 4 pkt 10 litera c i d.

¹⁵ Tamże, art. 6, ustęp 2 pkt 3a.

¹⁶ Tamże, art. 39 ustęp 1 i 2.

¹⁷ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2018). Wykaz nadawców społecznych [<http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/wykaz-nadawcow-spolecznych/> – stan na 25 czerwca 2018 r.; 7.11.2018].

¹⁸ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2001). Wykaz decyzji dla 003/P/2001-R [<http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/wykaz-koncesji-i-decyzji/details,003--P--2001-R> [html; 7.11.2018].

¹⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2008). Wykaz decyzji dla 015/K/2008-R [<http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/wykaz-koncesji-i-decyzji/details,015--K--2008-R> [html; 7.11.2018].

²⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2011). Wykaz decyzji dla 068/K/2011-R [<http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/wykaz-koncesji-i-decyzji/details,068--K--2011-R> [html; 7.11.2018].

²¹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2011). Wykaz decyzji dla 075/K/2011-R [<http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/wykaz-koncesji-i-decyzji/details,075--K--2011-R> [html; 7.11.2018].

| | | |
|--|--|------------------------------------|
| Klasztor OO. Paulinów Jasna Góra – Częstochowa | Radio Jasna Góra | 14 listopada 2008 r. ¹⁹ |
| Prawosławna Diecezja Białostocko-Gdańska | Radio ORTHODOXIA | 18 marca 2011 r. ²⁰ |
| Archidiecezja Przemyska Obrządku Łacińskiego | Radio FARA – Rozgłośnia Archidiecezji Przemyskiej | 26 kwietnia 2011 r. ²¹ |
| Diecezja Kaliska | Radio Rodzina Diecezji Kaliskiej | 12 lipca 2001 r. ²² |
| Parafia Rzymskokatolicka p.w. Św. Jana Chrzciciela w Zbroszy Dużej | Radio Katolickie Zbrosza Duża | 23 lipca 2001 r. ²³ |
| Rzymskokatolicka Parafia p.w. Nawiedzenia NMP w Skomielnej Czarnej | AIN KARIM Radio Skomielna Czarna | 27 czerwca 2003 r. ²⁴ |
| Parafia Rzymskokatolicka p.w. Matki Bożej Nieustającej Pomocy w Tarnobrzegu | Katolicka Telewizja Serbinów | 22 października 2003 r. |

Źródło: KRRiT.

Tak zdefiniowany status „nadawcy społecznego” nie uwzględnia szeregu kluczowych elementów wyróżniających media wspólnotowe w polityce medialnej Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europy. Po pierwsze, należy do nich inkluzywny charakter, otwartość i działanie na rzecz wspólnoty. Drugim istotnym elementem jest warunek niezależności. W sytuacji, gdzie większość nadawców społecznych prowadzona jest i finansowana przez instytucje religijne, brakuje mechanizmów gwarantujących skuteczną niezależność redakcyjną. Po trzecie, ograniczenia związane z udziałem środków reklamowych lub opłat w finansowaniu działalności nadawców społecznych nie gwarantują w pełni ich charakteru *non profit*.

²² Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2001). Wykaz decyzji dla 012/P/2001-R [<http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/wykaz-koncesji-i-decyzji/details,012--P--2001-R>] [html; 7.11.2018].

²³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2001). Wykaz decyzji dla 022/P/2001-R [<http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/wykaz-koncesji-i-decyzji/details,022--P--2001-R>] [html; 7.11.2018].

²⁴ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2003). Wykaz decyzji dla 289/2003-R [<http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/wykaz-koncesji-i-decyzji/details,289--2003-R>] [html; 7.11.2018].

Polityka medialna na rzecz „trzeciego sektora”: wybrane aspekty

Pomimo niewystarczających uregulowań prawnych Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) od wielu lat stara się wprowadzić pewne zmiany w zaistniałej sytuacji. Niestety, większość z tych działań sprowadza się do zapisów w dokumentach, nie mając bezpośredniego przełożenia na praktyczne działania.

Postulat rozszerzenia definicji nadawcy społecznego pojawił się w 2003 roku w zielonej księdze pt. „Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej – założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych”. Zgodnie z założeniami nadawcą społecznym powinien być podmiot, który realizuje m.in. wszelkie niekomercyjne cele społeczne, kulturalne, artystyczne, edukacyjne czy religijne. Dzięki tej działalności nadawcy mogliby tworzyć programy, które poszerzają dostępne treści w środowiskach lokalnych i regionalnych. Zaproponowano brak opłaty koncesyjnej oraz możliwość przeznaczania do 2% czasu antenowego na reklamy. Natomiast nadawcy społeczni, którzy nie korzystaliby z możliwości emitowania reklam, mieliby możliwość otrzymania pomocy z Funduszu Radiowo-Telewizyjnego. Granty na realizację programów przydzielałaby powołana komisja, złożona z przedstawicieli nadawców oraz reprezentacji widzów i słuchaczy²⁵. Rok później w białej księdze pt. „Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej – założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych” KRRiT zaproponowała wprowadzenie funduszu dla nadawców publicznych (regionalnych), społecznych, lokalnych finansowanego z podatku (akcyzy) od reklamy radiowej i telewizyjnej²⁶. W obydwu księgach KRRiT wyraźnie zasygnalizowała potrzebę zmiany polityki i rozwiązań wobec mediów realizujących cele inkluzji społecznej.

Te założenia wykorzystano w długoterminowym dokumencie strategicznym pt. „Strategia Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005–2020”. KRRiT podkreśliła w nim, że obecna definicja nadawców społecznych zawężyła to pojęcie do określonego typu nadawców, co można uznać za niezgodne z art. 31, 32, 35, 53 oraz 54 Konstytucji RP. Nowa lub zmieniona ustawa medialna powinna stworzyć warunki prawne, aby rozszerzyć katalog podmiotów, które mogłyby się ubiegać o uznanie za nadawcę społecznego. Przykładem mogą być szkoły wyższe oraz inni nadawcy, którzy realizują niekomercyjne cele społeczne, kulturalne, artystyczne, edukacyjne, religijne, charytatywne itp. Jedna

²⁵ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2003). ZIELONA KSIĘGA: Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej – założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/zielona_ksiega.pdf; 7.11.2018].

²⁶ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2004). BIAŁA KSIĘGA: Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej – założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/biala_ksiega.pdf; 7.11.2018].

z zaproponowanych nowelizacji wyraźnie zatem odnosiła się do zakresu działalności mediów o charakterze społecznym. W analizowanym dokumencie wskazano także, że opisywane działania powinny być podejmowane ze względu na szacunek dla różnorodności kulturalnej i światopoglądowej. Co ważne, KRRiT przyznała, iż wprowadzenie w 2000 roku do ustawy o radiofonii i telewizji kategorii nadawcy społecznego i zwolnienie go z opłaty koncesyjnej nie wpłynęło w istotny sposób na zwiększenie i zróżnicowanie oferty programowej radiofonii. Jeżeli chodzi o telewizję satelitarną, nadawcy nie skorzystali z tej możliwości ze względu na niską opłatę koncesyjną. Wykazano również, że w celu promowania pluralizmu powinny być stosowane instrumenty publicznych polityk prawnych, regulacyjnych, koncesyjnych i finansowych. Przy działaniach koncesyjnych wskazano kształtowanie warunków koncesji oraz koncesjonowanie różnych typów nadawców, w tym nadawców społecznych²⁷.

W 2009 roku został przygotowany poselski projekt ustawy o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych. Zakładał on pojawienie się nowego typu nadawcy – tzw. nadawcy pożytku publicznego. Status takiego nadawcy mogłaby mieć np. szkoła, uczelnia lub jednostka organizacyjna gminy powołana w celach działalności kulturalnej na jej terenie. Ostatecznie wprowadzono zmianę, że organizacja pozarządowa (nie gmina) mogłaby się starać o status tego rodzaju nadawcy, a nadawca byłby całkowicie zwolniony z opłaty za używanie częstotliwości. 17 lipca 2009 roku Prezydent Lech Kaczyński odmówił podpisania ustawy²⁸.

Także w krótkoterminowym dokumencie strategicznym pt. „Strategia regulacyjna na lata 2011–2013” KRRiT powróciła do zapisów dotyczących trzeciego sektora mediów. W dokumencie wskazano, iż niekomercyjne media społeczne i obywatelskie „trzeciego sektora” mogą być przeciwwagą dla tabloidyzacji. Podkreślono ich niedostateczny rozwój w Polsce. Zawarto też informację, że w dobie koncentracji mediów prywatnych to właśnie media społeczne wzbogacają debatę społeczną i stanowią skuteczne narzędzia do umacniania różnorodności kulturowej oraz językowej. Analizując proces konwersji cyfrowej telewizji i radia, wskazano, że należy zadbać o nadawców społecznych oraz pożytku publicznego w nowym, cyfrowym krajobrazie medialnym. Uznano także, że celowym działaniem jest rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą się ubiegać o nadanie statusu nadawcy społecznego, o podmioty „trzeciego sektora”, działające na zasadzie *non profit*, oraz inne podmioty, które realizują niekomercyjne cele społeczne, kulturalne, edukacyjne itp. Co ważne, w założeniach KRRiT podstawa prawna

²⁷ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2005). Strategia państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005–2020, wersja przyjęta przez międzyresortowy Zespół ds. Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji, przekazana do konsultacji społecznych, a następnie na wniosek Ministra Kultury przyjęta do wiadomości przez Radę Ministrów w październiku 2005 r. [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/strategia_050826.pdf; 8.11.2018].

²⁸ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2009). Poselski projekt ustawy o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych [<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1847.htm>; 8.11.2018].

danego podmiotu (np. w formie fundacji, stowarzyszenia, jednostki kultury...) nie miałyby decydującego znaczenia w działalności takiego podmiotu.

W dokumencie strategicznym podkreślono, że w pierwszym kwartale 2012 roku rozpoczną się prace nad stworzeniem programu rozwoju trzeciego sektora mediów elektronicznych – nazywanych też mediami obywatelskimi. W planach były także propozycje form wsparcia tych nadawców poprzez rozwiązania prawne i finansowe, w tym m.in.: dopuszczenie możliwości emisji reklam w bardzo ograniczonym zakresie z zaznaczeniem, że wszelkie przychody z tego źródła mogą być przeznaczone wyłącznie na działalność programową i rozwój nadawcy. W „Strategii regulacyjnej na lata 2011–2013” KRRiT zaznaczyła także, że przetrwanie i rozwój nadawców społecznych uzależnione są od uwzględnienia ich w planach konwersji cyfrowej, w podziale kanałów w multipleksach, szczególnie w planach wykorzystania „dywidendy cyfrowej”²⁹.

W drugiej połowie 2012 roku rozpoczęto proces konsultacji społecznych w sprawie wybranych kierunków zmian prawa medialnego. Jeden z konsultowanych obszarów stanowiło rozpoznanie możliwości stworzenia bardziej sprzyjających warunków dla nadawców społecznych. W założeniach procesu konsultacyjnego podkreślono, że ten rodzaj nadawców oferuje treści społeczne, które są niewystarczająco eksponowane lub bywają pomijane przez nadawców publicznych oraz komercyjnych. Celem konsultacji było zapoznanie się ze stanowiskami i argumentami różnych podmiotów, m.in.: obecnie funkcjonujących nadawców społecznych, nowych podmiotów zainteresowanych prowadzeniem takiej działalności, odbiorców programów, organizacji konsumenckich, środowisk akademickich oraz innych uczestników rynku radiofonii i telewizji. W obszarze pytań o nadawcę społecznego wpłynęło 533 odpowiedzi. Większość z nich (w formie opinii jednobrzmiących) przekazano przez Biuro Poselskie Posła na Sejm RP Bartosza Józefa Kownackiego oraz Klub Parlamentarny Solidarna Polska³⁰. Świadczy to nie tylko o wysokim upolitycznieniu procesu konsultacyjnego, ale również o niewielkim zainteresowaniu niezależnych podmiotów społecznych oraz współ-

²⁹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2011). Strategia regulacyjna na lata 2011–2013 [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/strategia_110420.pdf; 8.11.2018].

³⁰ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2012). Podsumowanie konsultacji publicznych w sprawie modernizacji prawa medialnego [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/konsultacje/podsumowanie-konsultacji-ws.-modernizacji-prawa-medialnego.pdf; 8.11.2018].

W ramach konsultacji przygotowano sześć pytań:

- 1) Czy należy rozszerzyć katalog podmiotów mogących się ubiegać o status nadawcy społecznego, np. wskazując formy prowadzonej przez nich działalności gospodarczej?
- 2) Jakie podmioty mogłyby się ubiegać o przyznanie statusu nadawcy społecznego?
- 3) Jakie ulgi mógłby uzyskać nadawca społeczny?
- 4) Jakie zadania programowe powinien realizować nadawca społeczny?
- 5) Czy Państwa zdaniem zasadne jest dopuszczenie emisji przekazów reklamowych przez nadawców społecznych w ograniczonym zakresie, np. połowa czasu reklamowego?
- 6) Przy założeniu, że nadawca społeczny będzie mógł nadawać przekazy handlowe w ograniczonym zakresie, czy powinien zostać zobowiązany do przeznaczania całości przychodów reklamowych na działalność antenową, charytatywną lub społeczną?

not możliwością stworzenia bardziej sprzyjającego mechanizmu dla mediów wspólnotowych. Przeprowadzona konsultacja nie przełożyła się na zmianę modelu regulacyjnego radiofonii i telewizji w Polsce.

Do tematu mediów trzeciego sektora KRRiT powróciła ponownie w dokumencie pt. „Strategia regulacyjna na lata 2014–2016”. Po raz pierwszy posłużono się w nim terminem „media środowiskowe”. Jeden z celów działań opisanych w strategii stanowi rozwój pluralizmu własności i źródeł finansowania mediów, a także różnorodności oferty programowej. Za ważny aspekt takiej różnorodności KRRiT uznaje wspieranie mediów społecznych, środowiskowych i lokalnych oraz zapewnienie dostępu do mediów wszystkim grupom społecznym³¹.

Podsumowanie

Mimo że media wspólnotowe uznawane są w polityce medialnej na szczeblu europejskim oraz krajowym za istotny przejaw pluralizmu oraz inkluzji i integracji społecznej, ich potencjał jest wykorzystywany tylko w niewielkim stopniu. Powyższa analiza pokazuje, że w kontekście monitoringu w ramach MPM 2016 oraz 2017 stosunkowo niewielka liczba krajów UE gwarantuje prawne uznanie oraz niezależność mediów wspólnotowych. Regularne mechanizmy wsparcia finansowego, w tym ze środków publicznych, stosowane są w niewielkiej liczbie krajów. W 2017 roku tylko w 7 z 32 przebadanych krajów kondycja mediów wspólnotowych wykazywała niskie ryzyko dla pluralizmu mediów i można ją było uznać za zadowalającą według przyjętych kryteriów analizy.

Słaba kondycja „trzeciego sektora” w Polsce ma kilka powodów. Stosowana w prawie i regulacji mediów kategoria „nadawcy społecznego” zdecydowanie zawężyła katalog potencjalnych podmiotów – głównie do instytucji religijnych i kościołów, które jako jedyne wydają się być w stanie sfinansować działalność mediów przy ograniczeniach finansowania ze środków reklamowych. Istotny wydaje się też brak zaangażowania w politykę medialną stron zainteresowanych (np. mediów studenckich, organizacji pozarządowych, organizacji mniejszości narodowych, ruchów miejskich itp.). Prawdopodobnie wynika to z fragmentaryzacji środowisk społecznych i wspólnot w Polsce, a także braku form współpracy, które mogłyby przynieść wypracowanie wspólnego frontu i form lobbingu w polityce medialnej. Brakuje także poparcia politycznego dla zmian zaproponowanych przez instytucję regulacyjną – KRRiT. Jednym z powodów obecnego stanu rzeczy może być dynamika rozwoju środowiska medialnego, w której bardziej tradycyjne formy mediów zastępują nowe – w tym przede wszystkim media społecznościowe. Z perspektywy znaczenia inkluzji społecznej dla pluralizmu mediów ważną pozostaje jednak potrzeba szerszego zrozumienia i monito-

³¹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2004). Strategia regulacyjna na lata 2014–2016 [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/strategia_final.pdf; 8.11.2018].

rowania struktur, charakteru i form mediów wspólnotowych oraz oczekiwań ich odbiorców.

Bibliografia

- Arendt, H. (2000). *Kondycja ludzka*. Warszawa: Aletheia.
- CMPF (Centre for Media Pluralism and Media Freedom) (2017). *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in the European Union, Montenegro and Turkey* [<http://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/>; 8.11.2018].
- Coyer K., Hintz A. (2010). *Developing "The Third Sector": Community Media*. W: B. Klimkiewicz (red.). *Media Freedom and Pluralism: Media Policy Challenges in the Enlarged Europe* (s. 275–298). Budapest: CEU Press.
- Dahlgren P. (1995). *Television and the Public Sphere: Citizenship, Democracy and the Media*. London: Sage Publications.
- European Parliament (2007). *The State of Community Media in the European Union*. IP/B/CULT/FWC/2006-169/Lot03/C01.
- European Parliament (2008). *Community Media in Europe*. Resolution of 25.09.2008. (2008/2011(INI)). P6_TA (2008) 0456.
- European Parliament (2008). *Report on Community Media in Europe (2008/2011(INI))*. A6-0263/2008.
- Goban-Klas T. (1989). *Prasa lokalna i środowiskowa w Stanach Zjednoczonych. W cieniu gigantów*. Kraków: PAN.
- Habermas J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Klimkiewicz B. (2014). *A Polyvalent Media Policy in the Enlarged European Union*. Kraków: Wydawnictwo UJ.
- Klimkiewicz B. (2018). *Analiza systemowa na przykładzie badań pluralizmu mediów*. W: A. Szymańska, M. Lisowska-Magdziarz, A. Hess (red.). *Metody badań medioznawczych i ich zastosowanie* (s. 299–323). Kraków: Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej.
- KRRiT (2003). *ZIELONA KSIĘGA: Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej – założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych* [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/zielona_ksiega.pdf; 7.11.2018].
- KRRiT (2004). *BIAŁA KSIĘGA: Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej – założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych* [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/biala_ksiega.pdf; 7.11.2018.].
- KRRiT (2005). *Strategia państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005–2020, wersja przyjęta przez międzyresortowy Zespół ds. Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji, przekazana do konsultacji społecznych, a następnie na wniosek Ministra Kultury przyjęta do wiadomości przez Radę Ministrów w październiku 2005 r.* [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/strategia_050826.pdf; 8.11.2018].
- KRRiT (2011). *Strategia regulacyjna na lata 2011–2013* [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/strategia_110420.pdf; 8.11.2018].

- KRRiT (2014). Podsumowanie konsultacji publicznych w sprawie modernizacji prawa medialnego [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/konsultacje/podsumowanie-konsultacji-ws.-modernizacji-prawa-medialnego.pdf; 8.11.2018].
- KRRiT (2014). Strategia regulacyjna na lata 2014–2016 [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/strategia_final.pdf; 8.11.2018].
- KRRiT (2018). Wykaz nadawców społecznych [http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/koncesje/wykaz-nadawcow-spoecznych/; 7.11.2018].
- Lewis P.M., Jones S. (2006). *From the Margins to the Cutting Edge: Community Media and Empowerment*. Cresskill: Hampton Press.
- Ociepka, B. (2003). *Dla kogo telewizja? Model publiczny w postkomunistycznej Europie Środkowej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji. Dz.U. z 2017 r. poz. 1414 z późn. zm. [http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19930070034; 8.11.2018].

STRESZCZENIE

Kondycja mediów wspólnotowych, określanych także jako środowiskowe, obywatelskie, społeczne czy trzeciego sektora, stanowi istotny element pluralizmu mediów oraz demokratycznie funkcjonującej sfery publicznej. W niniejszym artykule zaprezentowano wybrane definicje, najważniejsze funkcje oraz analizę ogólnej kondycji tego sektora mediów, opierając się na polityce medialnej i stanie faktycznym. Przedstawiono m.in. wskaźniki Monitora Pluralizmu Mediów, narzędzia badawczego stosowanego w skali Unii Europejskiej. Pozwalają one np. ocenić regulacje prawne dotyczące mediów wspólnotowych, formy wsparcia przez państwa, a także istniejące struktury. Oprócz europejskiej perspektywy porównawczej, artykuł w szczególności uwzględnia sytuację mediów wspólnotowych w Polsce.

Słowa kluczowe: media wspólnotowe, media środowiskowe, trzeci sektor, Monitor Pluralizmu Mediów, pluralizm mediów