

ADAM SZYNOL
Uniwersytet Wrocławski

Konwergencja mediów w praktyce

Wprowadzenie

Konstatacja, że żyjemy w społeczeństwie informacyjnym dziś już dla nikogo nie będzie zaskoczeniem ani odkryciem. Natłok informacji, a w szczególności technicznych możliwości docierania do nich powoduje, że termin „redundancja”, wcześniej używany głównie przez językoznawców, dziś znajduje także zastosowanie w medioznawstwie. Nadmiar informacji powoduje zdaniem niektórych badaczy (Mrozowski 2001: 109) „narastające przeciążenie informacyjne człowieka i społeczeństwa, uwikłanego w sieć wielorakich kontaktów komunikacyjnych”. Konsekwencji tych jest zresztą znacznie więcej, poczynwszy od zmian w strategii prowadzenia działalności biznesowej w sektorze mediów, poprzez modyfikację profesji dziennikarza, na społecznej dezintegracji skończywszy. Jak słusznie zauważa H. Jenkins (2007: 21), „konwergencja mediów to więcej niż prosta zmiana technologiczna. Konwergencja zmienia relacje pomiędzy działającymi technologiami, przemysłami, rynkami, gatunkami i grupami odbiorców. Przekształca ona logikę działania przemysłów medialnych, wykorzystywaną przez konsumentów do przetwarzania informacji i rozrywki”.

Koncerny medialne coraz chętniej sięgają po narzędzia, które poprawiają efektywność ich działań – synergii, konwergencję, a czasem również nieuczciwą konkurencję. Przykłady takich aktywności znajdują się w dalszej części artykułu. Jako że nieodłącznym elementem systemu komunikowania masowego są wciąż dziennikarze, również ich profesja ulega poważnym przeobrażeniom. „Nowe technologie, coraz szersze spektrum kanałów dystrybucji, za pomocą których można dotrzeć do odbiorców, stawiają wysokie wymagania wobec absolwentów kierunków dziennikarskich” (Szynol 2011a: 49). Jak zauważa A. Koroczyński (2012: 33) „konwergencja medialna pociąga za sobą głęboką transformację technologii pracy dziennikarskiej, samego zawodu dziennikarskiego. Rodzi ona nawet symbiotyczne formy współpracy różnego rodzaju mediów, nowe stosunki między organizacjami medialnymi i zawodowymi komunikatorami”.

Praktycy i dydaktycy zadają sobie pytanie, jak daleko nowinki technologiczne, wykorzystywane przez mass media, powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w procesie kształcenia przyszłych pracowników mediów.

Wreszcie, nie da się nie zauważyć, że ostatnim, choć wcale nie najmniej ważnym, ogniwem procesu komunikowania są odbiorcy i to właśnie oni są i będą głównymi beneficjentami tych zmian. Efekty te nie są jednak wyłącznie pozytywne. Nietrudno sobie wyobrazić dziś rodzinę, w której każdy członek komunikuje się z otoczeniem za pomocą innego urządzenia: smartfonu, tabletu, netbooka, laptopa, komputera osobistego, telefonu stacjonarnego czy tradycyjnej poczty. Różnorodność narzędzi, ale także platform, na których odbywa się komunikacja, może w skrajnych przypadkach prowadzić do dezintegracji społecznej, gdyż – jak słusznie zauważa Z. Kantyka (2012: 112–113) – „ubocznym skutkiem konwergencji jest zjawisko zastępowania życia realnego wirtualnym – zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i grupowym”.

Niniejszy artykuł skupia się przede wszystkim na zmianach, które zachodzą obecnie w przedsiębiorstwach medialnych, w ich strategiach zarządzania, a także na efektach tych działań dla pracowników mediów i odbiorców w aspekcie ekonomicznym. Autor tego opracowania podziela opinię M. Mrozowskiego (2001: 166), że „konkurencja rynkowa w warunkach oligopolu sprzyja ilościowemu zwiększaniu oferty przez mnożenie liczby kanałów dystrybucji przekazów, lecz nie zwiększa w stopniu proporcjonalnym jakościowego zróżnicowania oferty, a nawet przeciwnie, prowadzi do konwergencji programów, czyli stosowania podobnej formuły repertuarowej, powielania tych samych rozwiązań, powtarzania tych samych przekazów”.

Modne pojęcie

Termin „konwergencja” w ostatnich latach robi zawrotną karierę nie tylko w USA i w Europie, ale także w Polsce. Ośrodki naukowe organizują konferencje z konwergencją w tytule, a badacze publikują poświęcone temu zjawisku monografie. Z nowszych opracowań warto wymienić *Nową ekologię mediów* autorstwa K. Jakubowicza (z podtytułem *Konwergencja a metamorfoza*) i dwutomowe opracowanie zatytułowane *Konwergencja mediów masowych i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa*, wydane pod patronatem Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.

Pojęcie konwergencji po raz pierwszy zastosowano prawdopodobnie w początkach XVIII wieku w fizyce. Natomiast w odniesieniu do mediów, jak odnotowuje oksfordzki słownik języka angielskiego w dodatku z 2003 roku, pierwsze użycie słowa „konwergencja” miało miejsce w brytyjskim dzienniku „The Times” w 1978 roku. W dziedzinie mediów termin ten ma w Polsce stosunkowo krótką historię, a jego znaczenie czy raczej znaczenia ewoluują. W *Słowniku wyrazów obcych* z 1999 roku są cztery różne zastosowania pojęcia „konwergencja”, ale o medialnym odniesieniu wzmianki nie ma¹. Nawet w opracowaniu z tego okresu, dotyczącym terminologii używanej w medioznawstwie, przytoczona definicja wydaje się już dziś archaiczna: „w odniesieniu do mediów poję-

¹ Co ciekawe, w wydaniu z 1980 roku jest o jedno znaczenie więcej, ale również nie odnosi się do mediów.

cie to dotyczy szerokiej aktualnie tendencji większości z nich (telewizji, radia, prasy) do przyjęcia zunifikowanego elektronicznego formatu, który jest podobny do strony internetowej” (Skrzypczak 1999: 267). Skłonność do tego, by konwergencji upatrywać głównie w udostępnianiu produktów mediów tradycyjnych w sieci jest wciąż obecna. R. Radek (2012: 135) stwierdza, że „dyfuzja metod przekazu różnych informacji, na przykład polegająca na szerokim wykorzystaniu Internetu, bardzo ułatwia i uprzyjemnia ten proces. Globalna sieć jest bardzo dogodnym narzędziem, dzięki któremu można przeczytać prasę, słuchać radia czy oglądać telewizję (...)”. W podobnym tonie wypowiada się A. Pawlik (2012: 382–383), uznając, że: „Internet jest pojemną platformą, w ramach której mogą funkcjonować wszystkie istniejące już media – telewizja, radio, telefonia, gazety, książki. Wprowadzając nowe kanały przekazu tych samych treści, udostępnia je w nowych obszarach aktywności ludzkiej. Umożliwia także miraż [mariaż – przyp. autora] mediów tradycyjnych z nowymi mediami”.

Dopiero gdy minął okres fascynacji nowym medium, jakim jeszcze pod koniec lat 90. był Internet, medioznawcy zaczęli postrzegać konwergencję jako zjawisko rozumiane znacznie szerzej niż tylko w połączeniu: media tradycyjne – Internet. Wydaje się, że w kolejnej fazie dostrzeżono cały szereg zależności i konsekwencji, wynikających z konwergencji mediów. L. Słupek, autorka hasła w słowniku pod redakcją W. Pisarka (2006: 105–106) proponuje, by definiować ją jako „postępujące wzajemne powiązanie i przenikanie się sieci telekomunikacyjnych, audiowizualnych i informatycznych. Podstawą, punktem wyjścia dla tych procesów jest technologia cyfrowa, wdrażana przez wyżej wymienione sektory, a konsekwencją – stopniowe zacieranie się różnic między nimi. Przykładem konwergencji jest m.in. oferowanie programów telewizyjnych przez operatorów telekomunikacyjnych lub usług telekomunikacyjnych w sieciach operatorów kablowych”. Badaczka wspomina również o efekcie upodabniania się oferty nadawców komercyjnych i publicznych, co prowadzi do łączenia informacji z rozrywką (*infotainment*).

L. Küng (2012: 126 i nast.) jest zdania, że dotychczasowe próby naukowego wyjaśnienia interesującego nas pojęcia nie są spójne. Co więcej, proponuje trzy różne podejścia interpretacyjne w zależności od kontekstu i punktu widzenia. Badaczka, za J. Shillington, wymienia trzy etapy konwergencji w zależności od stopnia zaawansowania procesu. Ostatecznie jednak dochodzi do konkluzji, że „pojęcie konwergencji na przełomie wieku było tak samo popularne jak hasło »problem roku 2000«. Wówczas konwergencję postrzegano zazwyczaj jako stymulowane technologicznie rozmycie granic między sektorem medialnym, telekomunikacyjnym i informatycznym. Po dziesięciu latach trwania tego procesu jasne jest, że chociaż – jak ma to miejsce w przypadku wielu przepowiedni – prognoza dotycząca konwergencji nie była całkiem nietrafna, to jednak nie była w stanie w pełni ogarnąć realiów zachodzących zmian” (Küng 2012: 138).

Wydaje się, że obecnie można mówić o pewnym konsensusie wśród badaczy co do tego, że zjawisko konwergencji nie jest jednowymiarowe i nie da się zamknąć w jednej definicji wszystkich jego aspektów. K. Jakubowicz (2011: 33 i nast.), za M. Latzerem, wyróżnia sześć rodzajów konwergencji: techniczną, korporacyjną, socjofunkcjonalną, odbiorczą, przestrzenną i regulacyjną. Z kolei Z. Kantyka (2012: 100 i nast.) wymienia

aż dziewięć kontekstów konwergencji: technologiczny, ekonomiczny, dziennikarski, społeczno-strukturalny, kulturowy, prawny, psychologiczny, filozoficzno-etyczny i polityczny. Niejednokrotnie działania nadawców lub wydawców treści medialnych będą opierać się na różnych rodzajach lub aspektach konwergencji. Tym aspektem, który wybija się jednak na pierwszy plan, jest związana z konwergencją zmiana technologiczna. Jak stwierdza K. Doktorowicz (2012: 12–13): „Konwergencja technologii telekomunikacyjnych, komputerowych, sieciowej transmisji danych i mediów masowych tworzy zintegrowaną infrastrukturę komunikacyjną”. Co więcej, zarządzający dużymi przedsiębiorstwami medialnymi zdają sobie znakomicie sprawę z korzyści, jakie przynosi posiadanie różnorodnej infrastruktury, w szczególności w wymiarze ekonomicznym.

Warto podkreślić, że „konwergencja występuje dzięki temu, że ta sama treść może być dystrybuowana za pośrednictwem więcej niż jednego »kanału«. Na przykład filmy są udostępniane w kinach, na nagraniach wideo, w audycjach i telewizji kablowej, a nawet w sieciach telefonicznych” (McQuail 1994: 22). Zdaniem autora niniejszej publikacji to właśnie ten aspekt konwergencji jest dziś wykorzystywany przez koncerny medialne najchętniej i niesie za sobą bardzo istotne konsekwencje, tak dla rynku producentów, nadawców i wydawców, jak i odbiorców treści medialnych.

Praktyczny wymiar konwergencji

Od konkurencji do konwergencji

Kiedy Polska weszła na drogę przemian społeczno-politycznych, rozpoczęły się także poważne zmiany w funkcjonowaniu systemu medialnego. Sektorem, który podlegał im w pierwszej kolejności była prasa. W związku z tym, że w okresie wprowadzania regulacji prawnych nie przewidziano ograniczeń w zdobywaniu udziałów w spółkach wydawniczych przez inwestorów z zagranicy, polska prasa bardzo szybko została zdominowana przez firmy z Europy Zachodniej i Skandynawii. Przykładem segmentu prasowego, który niemal w całości został przejęty przez zagranicznych potentatów, jest regionalna prasa codzienna (Szynol 2011b). W połowie lat 90. niemiecki koncern, Verlagsgruppe Passau (w skrócie – VGP, której spółką reprezentantem w Polsce jest Polskapresse), i norweska Orkla Media podbiły większość regionów prasowych, a do końca dekady pozostały już tylko pojedyncze tytuły regionalne, które nie należały do którejś ze wspomnianych firm.

Zdominowanie segmentu rynku z jednej strony i kryzys ekonomiczny z drugiej przyczyniły się do tego, że konkurujące koncerny podjęły współpracę, którą z dzisiejszej perspektywy medioznawczej możemy nazwać konwergencją taktyczną, bazującą na „promocji krzyżowej, wymianie zawartości i zwiększaniu zyskowności. (...) stosowanej niezależnie od struktury właścicielskiej” – jak za R. Gordonem przytacza K. Kopecka-Piech (2011: 13). Orkla i VGP założyły w 2000 roku Mediatak, brokera reklamy, czyli firmę, która przez osiem następnych lat była odpowiedzialna za pozyskiwanie i dystrybuowanie reklam w dziennikach obu wydawców. Współpraca ta nie

została przerwana nawet wtedy, gdy Norwegowie sprzedali swoje medialne aktywa brytyjskiemu funduszowi Mecom. Dopiero nieudana próba wejścia Polskapresse z projektem „Polska The Times” w segment dzienników ogólnokrajowych przyczyniła się do zamknięcia Mediataku. Nie zmienia to jednak faktu, że alianse reklamowe różnych firm wydawniczych (np. Agora, Axel Springer, Polskapresse, Media Regionalne itd.) i budowanie megapakietów reklamowych stały się już normą i nikogo dziś już nie dziwi, że nawet konkurencyjne koncerny potrafią podejmować na tym polu współpracę.

Sieciovanie i formatowanie jako przejaw konwergencji

Kiedy w 1999 roku właściciele sieci radiowej Eska sprowadzili do Polski Geoffa Hollanda, nikt się nie spodziewał, że otworzy to nowy rozdział w polskiej radiofonii i zaowocuje tak daleko idącymi konsekwencjami. Australijczyk wprowadził w Esce format CHR (*contemporary hit radio*) i w krótkim czasie stacje należące do sieci zaczęły osiągać lepsze wyniki słuchalności, a także – co ważniejsze – w sprzedaży reklam i ogłoszeń. Dziś Eska jest największą siecią radiową w Polsce z najwyższą słuchalnością spośród wszystkich stacji sieciowych, a jej wyniki finansowe są wielokrotnie wyższe od rozgłośni regionalnych Polskiego Radia. Przy porównywalnym zasięgu technicznym komercyjny nadawca zarabia z reklam i ogłoszeń w jeden miesiąc więcej niż publiczny odpowiednik w ciągu całego roku².

Efekt ten nie byłby możliwy, gdyby komercyjny nadawca nie ujednolicił zawartości programowej i reklamowej wszystkich stacji nadających w ramach tego samego brandu. Proces ten można by w przybliżeniu określić jako konwergencję zawartości, rozumianą jako „szereg procesów zbieżności, integracji i krzyżowania się mediów w obrębie ich zawartości podczas całego procesu kreacji, poczynając od planowania, przez tworzenie i dostarczanie, po użytkowanie” (Kopecka-Piech 2011: 16). Aktywność nadawcy, zmierzająca do osiągnięcia takiego stanu, odbywała się etapowo. Najpierw Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe, do których należy grupa radiowa Time, a wśród nich także Radio Eska, wykupywały lokalne stacje radiowe w różnych miastach lub występowały do KRRiT z wnioskami o kolejne częstotliwości. Kiedy udało się zbudować wystarczająco liczną grupę, by wykorzystać efekt skali, przeprowadzono formatowanie całej sieci. Polegało ono przede wszystkim na ujednoliceniu bazy muzycznej, ale w kolejnych etapach zrezygnowano także z odrębnych audycji w poszczególnych miejscach nadawania. W zamian za to produkcja niemal całego programu została scedowana na centralę w Warszawie, a w pozostałych oddziałach/podstacjach pozostawiono głównie przedstawicieli handlowych, zajmujących się pozyskiwaniem reklam i ogłoszeń. Jednym z efektów ubocznych było oczywiście zwolnienie niepotrzebnych dziennikarzy i prezenterów radiowych lub przeniesienie kilku z nich do stolicy.

Podobne działania podjęła Agora, budując swoją największą sieć Złote Przeboje. Do 2007 roku część programu była realizowana przez poszczególne redakcje i zespoły

² Na przykład Eska Wrocław według raportów Kantar Media w listopadzie 2010 roku zarobiła 4,8 mln zł. Z danych KRRiT za rok 2011 wynika, że obie anteny Radia Wrocław (regionalna i miejska) zarobiły z reklam i ogłoszeń w ciągu całego roku 2010 niespełna 3,5 mln zł.

lokalne. Najwyraźniej jednak zarządzający siecią dostrzegli, że w ujednolicaniu i centralizowaniu tkwią spore możliwości, czytaj: oszczędności. Dlatego obecnie Złote Przeboje to sieć 20 stacji, nazywanych przez nadawcę – zupełnie niesłusznie – lokalnymi, których program jest przygotowywany i rozsyłany przez centralę do poszczególnych miast, w których koncern ma prawo do nadawania. Warto w tym miejscu wspomnieć o działaniach, które podejmują od kilku lat wszyscy nadawcy radiowi, czyli równoległe nadawanie poprzez sieć naziemnych nadajników i w Internecie. Słuchacze mają nie tylko możliwość śledzenia w sieci tego, co jest w danej chwili emitowane w tradycyjny sposób, ale także mogą konstruować własne listy odtwarzania w oparciu o bazę muzyczną stacji, a w niektórych przypadkach mogą także pobierać na różne urządzenia całe audycje na zasadzie podcastów. Konsumpcja kontentu może się zatem odbywać w czasie, miejscu i w sposób wybrany nie przez nadawcę, lecz odbiorcę.

Dla ZPR-ów ważnym uzupełnieniem infrastrukturalnym okazały się stacje telewizyjne: Polo TV i Eska TV. Ta druga rozwijała się jako naturalne ramie działalności radiowej. W 2008 roku Eska TV funkcjonowała jako kanał internetowy, w kolejnym roku była już dostępna na platformach telewizji satelitarnej, a pod koniec 2011 roku, po uzyskaniu zgody od KRRiT, rozpoczęła nadawanie w systemie naziemnej telewizji cyfrowej, podobnie jak Polo TV. Obecnie oba wymienione wyżej kanały należą do najpopularniejszych stacji rozrywkowych, a liczba ich widzów w ciągu roku zwiększyła się kilkukrotnie³. Mamy tu do czynienia z typowym przykładem konwergencji technicznej.

Prasa bezpłatna jako narzędzie synergii i konwergencji

Chociaż fenomen prasy bezpłatnej nie jest w Europie i na świecie zjawiskiem nowym, to z prawdziwą ekspansją mieliśmy do czynienia dopiero pod koniec ubiegłego stulecia. Kiedy w 1995 roku Szwedzi rozpoczęli wydawanie „Metra”, wkrótce było już jasne, że to pociąg, którego nie da się zatrzymać. Kwestią czasu było pojawienie się tego tytułu w Polsce. To właśnie dlatego Agora w 1998 roku zarejestrowała w sądzie gazetę pod dokładnie taką samą nazwą. Jest to typowy przykład zastosowania przewencyjnego modelu strategii wydawniczej, opisanego przez P. Bakker, przytaczanego przez S. I. Fiuta (2009: 8–9). Warto jednak podkreślić, że przez kolejne trzy lata koncern nie wypuścił produktu na rynek. To najlepsze świadectwo tego, że prasa bezpłatna ma negatywny wpływ na płatną. Jak bowiem inaczej wytłumaczyć tę kilkuletnią zwłokę? Menedżerowie Agory zdawali sobie sprawę, że wydawanie tytułu bezpłatnego uszczupli dochody głównego produktu, jakim jest „Gazeta Wyborcza”. Dlatego dopiero gdy na rynku pojawili się konkurenci, w dodatku używający zarejestrowanego w sądzie tytułu⁴, rodzimy koncern zareagował.

Początki „Metra” Agory były zresztą dość ubogie. Szczegółowo opisują to w innej publikacji (Szynol 2002). Koncern znakomicie wykorzystał synergię i konwergencję. Oba produkty

³ W ciągu roku Polo TV z poziomu 6045 widzów wzbił się do 27 958, a Eska TV z 7927 w 2011 roku do 23 188 w 2012 roku. Źródło: <http://www.wirtualnemedial.pl/artykul/top-30-kanalow-tematycznych-2012-roku-w-gore-eurosport-axn-i-polsat-news> [dostęp: 24.02.2013].

⁴ Mam na myśli szwedzkie „Metro”, które ostatecznie w Polsce musiało zmienić tytuł na „Metropol” oraz „AGB Metro”, wydawane przez polską spółkę 4Media, które także zmieniło tytuł na „Gazeta Bezpłatna”.

prasowe wspomagały się wzajemnie pod względem infrastrukturalnym, merytorycznym i personalnym. „Gazeta Wyborcza” i „Metro” korzystały przecież z tych samych drukarni, przy redagowaniu tekstów w obu kanałach medialnych pracowali często ci sami redaktorzy, edytorzy czy dziennikarze, nie wspominając o pracownikach pionu administracyjnego. Być może to był jeden z pierwszych momentów, kiedy zarządzający firmą dostrzegli wymierne, ekonomiczne aspekty rozszerzania działalności na inne segmenty. Wystarczyło, by pracownikom Agory w aneksach nieco zwiększyć zakres obowiązków, a w przyszłości nie wskazywać nazwy gazety, dla której się pracuje, by można było pracę dziennikarzy wykorzystywać w różnych mediach, należących do koncernu. Na przykład wrocławskie wydanie powstawało w pierwszym okresie w redakcji lokalnego dodatku „Wyborczej”, a jego przygotowaniem zajmował się jeden redaktor, korzystający z tekstów swoich kolegów. Mało tego, w „Metrze” można było znaleźć wiele odwołań do artykułów, znajdujących się w głównym produkcie. Szczególnym przejawem wspierania „Wyborczej” było zamieszczanie w tytule bezpłatnym wyboru repertuaru stacji TV. Po pełny program, w postaci osobnego dodatku, odsyłano oczywiście do piątkowego wydania „Gazety”.

Podobne działania, choć na zdecydowanie mniejszą skalę, stosowała Polskapresse za sprawą gazety bezpłatnej „Nasze Miasto” (od 2005 roku jako „Echo Miasta” i ponownie od września 2012 roku jako „Nasze Miasto”). Zaplecze infrastrukturalne i personalne jest również wykorzystywane w konkurencyjnej spółce Media Regionalne (obejmującej byłe aktywa Orkli, przejęte w 2006 roku przez Mecom). W odróżnieniu jednak od Agory i Polskapresse przedstawiciele brytyjskiego koncernu nie zdecydowali się na wprowadzenie na rynek tytułu ogólnokrajowego, tylko na dwa różne wzorce bezpłatnych tygodników lokalnych: „Moje Miasto + nazwa miasta” (Lublin, Szczecin, Zielona Góra) oraz „Teraz + nazwa miasta” (dziewięć miejscowości). Nie zmienia to jednak faktu, że także i ten wydawca wykorzystuje wspomniane wcześniej rodzaje konwergencji. Nie będzie więc dla nikogo zaskoczeniem, jeśli nazwisko redaktora naczelnego dziennika regionalnego (np. „Dziennik Wschodni”) będzie się pokrywało z nazwiskiem redaktora naczelnego tytułu bezpłatnego w Lublinie.

W przypadku Agory można mówić o konwergencji technicznej, korporacyjnej i socjofunkcjonalnej w ujęciu zaproponowanym przez M. Latzera (Jakubowicz 2011: 33 i nast.). Wykorzystując swoje możliwości w zakresie infrastruktury, koncern mógł bez większych przeszkód wprowadzić na rynek produkt z segmentu, w którym wcześniej nie był obecny (codzienna prasa bezpłatna). Pozyskując treści informacyjne, publicystyczne czy nawet rozrywkowe, mógł je umieszczać we wszystkich posiadanych przez siebie kanałach medialnych. Pozwalało to również na oferowanie reklamodawcom specjalnych pakietów, za pomocą których nadawcy reklam mogli docierać do szerszego, a przede wszystkim zróżnicowanego grona odbiorców. Dla porządku należy dodać, że wszyscy wymienieni powyżej wydawcy prasy bezpłatnej znaczną część wyprodukowanych treści zamieszczają w Internecie, choć nie ma jednego wzorca, według którego prowadzona jest strategia biznesowa poszczególnych firm w sieci.⁵

⁵ Np. część wydawców w 2012 roku podjęła współpracę w ramach projektu Piano Media, czyli tzw. paywalla, płatnych treści w Internecie.

Analizując dalszy przebieg konkurencji w sektorze prasy bezpłatnej, warto zauważyć zmianę strategii Agory w 2007 roku. Kiedy z rynku zniknęli najwięksi rywale, najpierw „Dzień Dobry” (w 2006 roku), a kilka miesięcy później „Metropol” (w styczniu 2007 roku), wydawca „Metra” podjął decyzję o centralizacji działań redakcyjnych. Można powiedzieć, że dziennik bezpłatny Agory stał się tym, czym był „Metropol”. Wykorzystując fakt posiadania pełnej infrastruktury wydawniczej, a także dysponując sporymi zasobami ludzkimi, rodzimy koncern zredukował zatrudnienie w lokalnych oddziałach, wychodząc z założenia, że do przygotowywania produktu tej klasy wystarczą pracownicy w centrali. Ostatecznie można przecież zawsze sięgnąć po efekty pracy dziennikarzy z dodatków lokalnych „Gazety Wyborczej”. To działanie zbiegło się mniej więcej w czasie z wcześniej opisywaną centralizacją sieci radiowej Złote Przeboje. Jakimkolwiek przejawem konwergencji by to nazwać, to i tak najważniejszy będzie aspekt ekonomiczny, choć niekoniecznie korzystny dla odbiorców nastawionych na bieżącą informację lokalną.

Duży może więcej

W dobie kryzysu ogólnosiwiatowego łączenie się podmiotów zajmujących się tą samą lub podobną działalnością nie jest niczym wyjątkowym. W świecie globalizowania się marek coraz częściej słyszymy o fuzjach firm, które nawet przed łączeniem się do najmniejszych nie należały (np. Axel Springer i Ringier). Jak słusznie zauważa T. Kowalski (2006: 36): „Przejawem ekspansji firm medialnych jest dążenie do osiągania korzyści ekonomii skali i ekonomii zakresu, z czym wiążą się także procesy konsolidacji mediów”. Jednak konsekwencje związane z nadmiarem tego typu fuzji mogą być wielowymiarowe i niekoniecznie dobre dla konsumentów. Na jedną z nich zwraca uwagę T. Mielczarek (2012: 71), który stwierdza, że: „Dostawcy wspomnianych [multimedialnych – przyp. autora] usług kierują się rachunkiem ekonomicznym. Upowszechniają swe usługi tam, gdzie koncentracja potencjalnych klientów jest największa. Trudno zatem się dziwić, że w społecznościach małomiasteczkowych i na wsi, gdzie mieszka ok. 50% Polaków, oferta jest ograniczona (...)”.

Równocześnie tworzenie się dużych koncernów medialnych powoduje powstawanie oligopoli, a w niektórych przypadkach prowadzi do zmonopolizowania rynku, głównie poprzez wypychanie z niego mniejszych firm. Przykładów takiego działania dostarcza choćby rynek prasy regionalnej i duopol czy też monopol spluralizowany, który ustanowiły wspomniane już firmy Orkla, Mecom i Polskapresse (Szynol 2012). Verlagsgruppe Passau w 2009 roku zdominowała już rynek prasy regionalnej w Czechach i wiele wskazuje na to, że do podobnej sytuacji może dojść również w Polsce, gdy tylko Mecom sprzeda Niemcom spółkę Media Regionale.

Druga połowa lat 90. to początek tworzenia się dużych grup medialnych. W segmencie telewizyjnym działalność rozwija Zygmunt Solorz-Żak, którego imperium obejmuje dziś już nie tylko ogólnopolską telewizję Polsat i platformę Polsat Cyfrowy, ale także powiązane z grupą stacje o mniejszym zasięgu: TV4, Superstacja, sieć Odra czy Telewizja

Dolnośląska (lokalna stacja we Wrocławiu). Stosunkowo nowym nabytkiem jednego z najbogatszych baronów medialnych jest sieć telefonii komórkowej Plus (Polkomtel), w której uruchomiono najwyższy obecnie standard przesyłu danych dla odbiorców indywidualnych – LTE. Solorz-Żak poprzez swoje firmy zależne znakomicie wykorzystuje zjawisko konwergencji w przywołanym wcześniej znaczeniu McQuailowskim. Zwolennicy sitcomowej produkcji Polsatu dobrze wiedzą, że przegapienie odcinka *Świata według Kiepskich* nie stanowi problemu, bo na pewno prędzej czy później to samo będą mogli zobaczyć w kanale Polsat 2. Pozwalając sobie na odrobinę ironii, można by stwierdzić, że nie ma w rodzinie Polsatu takiego kontentu, którego nie dałoby się pokazać kilkakrotnie.

Tę zasadę, choć z nieco mniejszą konsekwencją, stosuje konkurencyjny koncern ITI. Posiadając obok głównego kanału i dwóch platform cyfrowych (N i Cyfra+) blisko dziesięć tematycznych, naziemną stację TTV na cyfrowym multipleksie i trzy stacje lokalne, można dowolnie przelewać zawartość z jednych kanałów do innych. Grupa osiągnęła jednak najwyższe mistrzostwo w kreowaniu dziennikarzy i celebrytów. Tak skutecznych kampanii cross-medialnych dla swoich pracowników pozostali nadawcy mogą tylko pozazdrościć. ITI boryka się jednak z kilkoma problemami, które znacznie zmniejszają efektywność działań biznesowych. Po pierwsze, w części mediów koncern jest tylko współudziałowcem (nie zawsze większościowym), po drugie – jest mocno zadłużony, wreszcie śmierć Jana Wejcherta położyła kres w miarę zgodnej współpracy z rodziną Walterów. Być może był to jeden z głównych czynników, który doprowadził do sprzedaży Onetu, najpopularniejszego polskiego portalu, spółce Ringier Axel Springer. W ten sposób jedno z najważniejszych ramion technologicznych wykorzystywanych w procesie konwergencji zostało odcięte.

Do grona potentatów medialnych urasta w ostatnich latach rodzimy koncern Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe. Z ZPR najczęściej kojarzona jest grupa radiowa Time (Eska, Eska Rock, WaWa). Dziś jest to jednak multimedialne przedsięwzięcie, na które składa się także wydawnictwo Murator („Super Express”, czasopisma budowlane i wnętrzarskie) oraz – o czym się często zapomina – spora gałąź przemysłu rozrywkowego dla dorosłych (salony gier i kasyna). Dołączając do tego wymienione wcześniej stacje telewizyjne Eska TV i Polo TV otrzymujemy multimedialne centrum rozrywki ze zintegrowanym newsroomem. Zdaniem K. Jakubowicza tworzenie multimedialnych newsroomów jest częstym przejawem konwergencji programowo-produkcyjnej. Taka organizacja jest możliwa „albo w ramach przedsiębiorstw działających na polu różnych mediów (bądź to w formie jednej zintegrowanej struktury, bądź też w przypadku, gdy w obrębie jednej korporacji działa wiele firm medialnych i poszukuje się efektu synergii między nimi a ich newsroomami), albo też w efekcie współpracy między niezależnymi przedsiębiorstwami medialnymi” (Jakubowicz 2011: 36).

Nie bez znaczenia dla kształtu rynku medialnego są uregulowania prawne. Jak zauważa T. Mielczarek (2012: 75): „Proces konwergencji polskich mediów uzależniony jest też od mnogości konkurujących ze sobą instytucji regulacyjnych. Poszczególne aspekty funkcjonowania polskich mediów znajdują się w kompetencjach co najmniej

ośmiu różnych organów państwa”. I na pewno nie jest to czynnik ułatwiający sprawne zarządzanie przedsiębiorstwami medialnymi. Mówiąc o kwestiach prawnych, warto wspomnieć o tym, że wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej, 1. maja 2004 roku, zniesione zostało ograniczenie udziału kapitału zagranicznego w sektorze mediów elektronicznych. W efekcie tej zmiany dwie największe komercyjne stacje radiowe przeszły w ręce europejskich koncernów. Jeszcze w 2004 roku spółka Eurozet, właściciel Radia Zet, została przejęta przez francuską grupę medialną Lagardere. Trzeba jednak przyznać, że mimo posiadania w Polsce kilku sieci radiowych (Planeta, Plus, Antyradio, Chilli Zet) oraz czasopism, wydawanych przez Hachette Filipacchi Burda Polska, Francuzi wykorzystują zjawisko konwergencji mniej efektywnie niż grupa Bauera. Niemiecki koncern przejął najpopularniejszą ogólnopolską stację radiową RMF FM pod koniec 2006 roku. Nowy właściciel znakomicie wykorzystuje synergię i konwergencję, dopasowując zawartość wyprodukowaną dla czasopism w mediach elektronicznych i vice versa. Ułatwieniem jest przejrzyste portfolio radiowe spółki, składające się z trzech, precyzyjnie targetowanych produktów: masowego (RMF FM), elitarnego (RMF Classic) i młodzieżowego (RMF Maxxx). Segmenty, w których Bauer wydaje czasopisma, częściowo odpowiadają radiowym produktom (np. czasopisma młodzieżowe). Otwiera to również duże możliwości w zakresie oferowania kampanii i promocji cross-mediowych (np. „Tina” z płytami przebojów lansowanych w RMF FM czy akcja „Swoją drogą” organizowana wspólnie przez RMF i „Motor”). Dopełnieniem aktywów medialnych Bauera jest oczywiście portal Interia.

Często pomijaną w opracowaniach naukowych grupą jest imperium medialne zbudowane przy pomocy fundacji Lux Veritatis przez ekscentrycznego zakonnika, Tadeusza Rydzyka. To dziś gracz liczący się na rynku. Konsekwentnie budowany koncern obecnie obejmuje najważniejsze media, począwszy od Radia Maryja, poprzez „Nasz Dziennik”, na telewizji Trwam skończywszy. Dbając o zapewnienie sobie wykwalifikowanej, jakkolwiek by to brzmiało, kadry, fundacja założyła nawet Wyższą Szkołę Kultury Społecznej i Medialnej. Jest również duża szansa na to, że w dodatkowym konkursie na uzupełnienie multipleksu naziemnej telewizji cyfrowej Trwam zdobędzie koncesję, o którą ramię w ramię z o. Rydzykiem walczą politycy kilku prawicowych partii i dziesiątki tysięcy odbiorców powyższych mediów. Mamy tu do czynienia z konwergencją korporacyjną, programowo-produkcyjną o jasno określonym profilu ideologicznym. Przy okazji każdych wyborów politycznych można obserwować, jak chętnie przedstawiciele elit politycznych starają się przypodobać zarządzającym opisywanym imperium medialnym, mając nadzieję na jego instrumentalne wykorzystanie.

Personalna redundancja i multiskilling

Ostatnie miesiące upłynęły pod znakiem oszczędzania, redukcji kosztów, cięcia wydatków reklamowych⁶. Nie ma tygodnia, by któryś z koncernów medialnych nie ogłaszał kolejnych zwolnień pracowników. W wakacje 2012 roku środowiskiem dziennikarskim wstrząsnęła informacja, że rodzimy koncern zamierza do końca stycznia

⁶ Artykuł opiera się na danych gromadzonych w pierwszym kwartale 2013 roku.

2013 roku zwolnić z firmy 250 pracowników⁷. Konkurencja, Ringier Springer Polska, zapowiada redukcję etatów i obniżenie wynagrodzeń pracowników połączonego newsroomu „Faktu” i witryny fakt.pl⁸. Kilka miesięcy później kolejny krajowy gigant (ITI) redukuje zatrudnienie wśród reporterów i researcherów kanału TVN24, choć na dużo mniejszą skalę⁹. Jako powód firma podaje wdrożenie nowego systemu organizacji pracy operatorów. Pod koniec roku ten sam koncern likwiduje oddział w Toruniu, a „Gazeta Wyborcza” rezygnuje z niemal połowy dodatków lokalnych, pozostawiając w zamian tylko kilka stron lokalnych wiadomości w głównym grzbiecie dziennika. Redukcję 200–300 etatów zapowiada również prezes publicznej telewizji, Juliusz Braun¹⁰. Z podobnymi problemami boryka się też gigant telekomunikacyjny, który zamierza zwolnić aż 1700 pracowników¹¹. Niestety, większość tych działań jest ubierana w bardzo różnorodną, czasem dość pokrętną, a nawet przewrotną motywację. Jeśli bowiem czytamy informację, że np. firma organizuje zintegrowany newsroom serwisów internetowych, to w rzeczywistości oznacza, że zamiast osobnych zespołów redakcyjnych będzie jeden, na pewno mniejszy.

Ten medal ma także drugą stronę. Wśród medioznawców mówi się o multitasking (wielozadaniowości) lub multiskilling (posiadaniu wielu umiejętności), zjawisku wynikającym z rozwoju technologicznego środków przekazu. Za jego sprawą, jak stwierdza K. Jakubowicz (2011: 205), „dziennikarz ma znacznie więcej obowiązków (musi napisać tekst, zdobyć do niego zdjęcia, przygotować do przedstawienia w Internecie), ma mniej czasu na rzeczywistą pracę dziennikarską, a wymogi nowej technologii sprawiają, że w newsroomie zamiast dziennikarzy coraz więcej jest osób o kompetencjach technicznych”. Niezwykle trafnie ujął to T. Harcup (2010: 24), pisząc, że: „10 czy 15 lat temu wychodziło się szukać swoich własnych tematów i to było aktywne dziennikarstwo. Teraz stało się ono re-aktywne. Dostajesz przetelegrafowaną kopię i reporterzy „ubijają ją”, przetwarzając materiał i zazwyczaj przydając lokalnego kolorytu. Ma to wpływ na pracę redakcji informacyjnych w całym kraju i reporterzy stają się *churnalists*” [powielaczami – przyp. autora]. Dlatego kiedy czytamy o projekcie pod szumną nazwą „Newsroom Przyszłości”, warto zadać sobie pytanie, co się pod nią kryje i czy nie będzie to tylko kolejny argument do tego, by zwolnić jednych, a dołożyć zadań drugim.

⁷ <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/aktualnosci-gpw/agora-bedzie-zwalniac-nawet-250-pracownikow.29401,1> [dostęp: 23.02.2013].

⁸ <http://www.press.pl/newsy/prasa/pokaz/39478,Fakt-zwalnia-i-obniza-pensje> [dostęp: 23.02.2013].

⁹ <http://www.wirtualnemedial.pl/artykul/ciecna-w-tvn24-zwolnienia-pracownikow-obnizki-dla-operatorow> [dostęp: 23.02.2013].

¹⁰ <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/tvp-przejdzie-restrukturyzacje-beda-zwolnienia.30729,1> [dostęp: 23.02.2013].

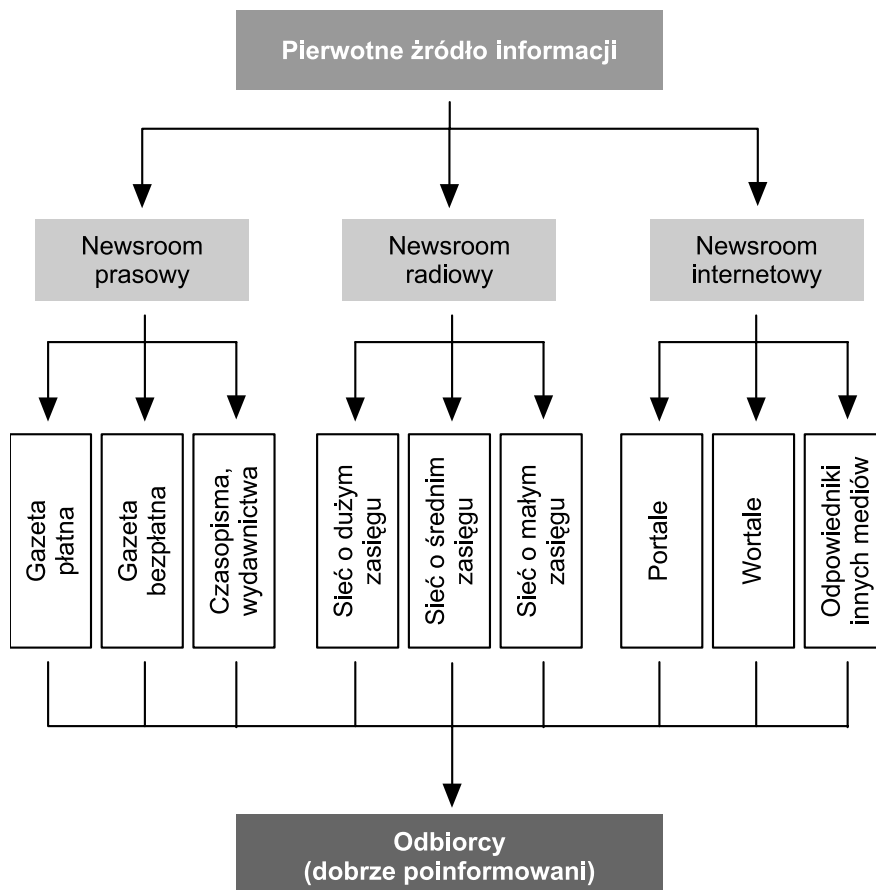
¹¹ <http://gospodarka.dziennik.pl/praca/galeria/419126,1,szykuja-sie-wielkie-zwolnienia-w-tp-sa-galeria-zdjec.html> [dostęp: 23.02.2013].

Konkluzje

Ekonomiczne aspekty wykorzystania konwergencji

Agora, wielokrotnie wymieniana w niniejszym tekście, jest koncernem, który niemal do perfekcji wykorzystuje zjawisko konwergencji. W szczególności wyraźny jest jej aspekt ekonomiczny. Poniższy schemat ilustruje, jak przedsiębiorstwo multimedialne, niekoniecznie Agora, wykorzystuje fakt posiadania wielu kanałów dystrybucji treści komunikacyjnych. Przyjmijmy, że analizujemy wyłącznie treści o charakterze informacyjno-publicystycznym, z góry narzucając pewną selekcję kanałów medialnych, w których moglibyśmy owe treści zamieszczać. Mamy do dyspozycji źródło informacji, którym może być dziennikarz lub korespondent. Pozyskaną przez niego informację przesyłamy dowolnym sposobem do częściowo zintegrowanych newsroomów, przykładowo w rozbiciu na poszczególne typy dziennikarstwa, wciąż przecież obecne zarówno w praktyce, jak i w programach dydaktycznych wyższych uczelni.

Każdy z zespołów edytorsko-dziennikarskich (churnaliści?) opracowuje informację i dopasowuje ją do konkretnego kanału medialnego. W przypadku Agory możemy więc w jednym newsroomie przygotować artykuł dla „Gazety Wyborczej”, dla „Metra” i któregoś z czasopism z portfolio spółki. Drugi zespół, dysponując także przekazem dźwiękowym od korespondenta, dokonuje stosownej obróbki audio, dodaje oprawę tekstową i w pakietach wysyła do emisji w sieci o odpowiednim zasięgu technicznym czy też o odpowiednim profilu odbiorcy (nie każdy materiał dla Roxy FM będzie się nadawał dla słuchaczy Tok FM i odwrotnie). Słowo „zasięg” możemy tu więc równie dobrze zastąpić określeniem „profil odbiorcy” (starszy-młodszy, lepiej-gorzej wykształcony etc.). Trzeci newsroom, mając do dyspozycji relację dźwiękową i fotograficzną korespondenta (bo przecież obowiązuje wymóg multiskillingu), przygotowuje odpowiednio zedytowaną relację do mediów internetowych, np. do portalu gazeta.pl, wortalu wyborcza.pl czy odpowiednika sieciowego „Metra” (metroMSN.pl).



Rysunek 1. Schemat wykorzystania konwergencji w przedsiębiorstwie multimedialnym

Źródło: opracowanie własne.

Odbiorcy, którzy mienią się świetnie poinformowanymi, żyją w dość niebezpiecznej iluzji. Po pierwsze, korzystając z różnych mediów, lecz tego samego koncernu medialnego (z czego nie zawsze zdają sobie sprawę), mają wrażenie, że otrzymali różne relacje na temat tego samego wydarzenia. Po drugie, jest niemal pewne, że większość odbiorców nie ma świadomości, że źródło informacji jest w każdym przypadku to samo. Po trzecie i nie mniej istotne, w wymiarze ekonomicznym koncern ubija złoty interes, gdyż za konkretną relację płaci korespondentowi tylko raz, ale jego pracę wykorzystuje później wielokrotnie, zgodnie z pojęciem konwergencji, przytoczonym za D. McQuailem. Gdyby w powyższym schemacie dodać jeszcze newsroom telewizyjny, którego Agorze wciąż brakuje, mielibyśmy pełny obraz tego, w jak efektywny sposób korporacje multimedialne mogą wykorzystywać zjawisko konwergencji.

Pozytywne i negatywne aspekty konwergencji

Zdaniem K. Kopeckiej-Piech (2011: 20) „konwergencja mediów w Polsce wchodzi obecnie w fazę intensyfikacji. Po etapie inicjowania działań nowatorskich w zakresie technologii, zarządzania i tworzenia oraz dystrybuowania zawartości następuje standaryzacja. Przedsiębiorstwa medialne coraz częściej i na szerszą skalę stosują strategię konwergencyjną, odpowiadając na zapotrzebowanie coraz bardziej wymagających użytkowników, dążąc do zwiększenia zysków i wyprzedzenia konkurencji w zastosowaniu innowacji”. Ta pogoń za nowymi rozwiązaniami jest zjawiskiem na ogół korzystnym, gdyż powoduje wzajemne pobudzanie rywalizujących koncernów do ciągłych poszukiwań i ulepszeń. Struktury oligopolowe, które w wielu segmentach rynku medialnego potworzyły się w Polsce, są – w opinii T. Kowalskiego (2006: 26) – korzystne, bo „charakteryzują się znaczną różnorodnością produktów i ich intensywnym marketingiem (reklamą), przy znacznej stabilności cen w dłuższych okresach oraz umiarkowaną konkurencją cenową”. Konwergencja techniczna umożliwia, a nawet wymusza dostęp do szerszej oferty danego nadawcy i stwarza możliwość budowania ofert kompaktowych lub/i kompleksowych (np. *triple play*). Jak zostało zilustrowane na schemacie, produkcja treści w koncernie multimedialnym jest o wiele tańsza niż w przypadku spółki jednosegmentowej, zatem wyższa jest też efektywność zarządzania firmą. Posiadanie wielu kanałów medialnych daje także możliwość przeprowadzania cross-mediowych kampanii reklamowych i promocyjnych, zatem lepsza będzie też ich skuteczność lub wpływ na tytułu sprzedaży reklam.

Jednak tym pozytywnym aspektem towarzyszą także negatywne. Wśród nich Z. Kantyka (2012: 109) wyróżnia dwie tendencje: „skrajną komercjalizację oraz spadek znaczenia sektora publicznego. Są one sprzężone ze sobą. Korporacje medialne potrafią doskonale komercjalizować społeczeństwo, nie wywiązując się natomiast z zadań związanych z umacnianiem społecznej integracji”. Powstawanie większych struktur biznesowych, multikonsorcjów i międzynarodowych korporacji powoduje wypadanie z obiegu mniejszych nadawców, wydawców i producentów, a tym największym daje możliwość sterowania opinią publiczną. „Tworzenie newsroomów multimedialnych rodzi też wątpliwości natury systemowej, gdyż oznacza faktyczne zmniejszenie liczby niezależnych od siebie źródeł informacji, a tym samym może szkodzić pluralizmowi i demokracji” (Jakubowicz 2011: 201), co również zostało zobrazowane na powyższym schemacie. Duże koncerny w takich warunkach mogą również narzucać ceny towarów i usług, a nawet stosować dumping, przy czym ich produkcja w wyniku konsolidowania się poszczególnych segmentów rynku medialnego podlega postępującej homogenizacji.

Wypada mieć tylko nadzieję, że H. Jenkins (2007: 9) nie pomylił się w swej diagnozie społecznych skutków konwergencji, twierdząc, że: „Konwergencja nie dokonuje się poprzez urządzenia medialne, bez względu na to, jak wyrafinowane mogą się one stać. Konwergencja zachodzi w umysłach pojedynczych konsumentów i poprzez ich społeczne interakcje z innymi konsumentami. Każdy z nas tworzy swoją własną osobistą mitologię z części oraz fragmentów informacji wyluskanych ze strumienia mediów i przekształconych w zasoby, dzięki którym nadajemy sens naszemu życiu

codziennemu”. Warto jednak monitorować poczynania koncernów medialnych, a także polityków odpowiedzialnych za regulacje prawne, by ów strumień nie zamienił się w jednolitą strużkę, niedającą szansy na stworzenie takich mitologii.

Bibliografia

- Doktorowicz K. (2012), *Konwergencja technologiczna i strukturalna we współczesnych mediach. Skutki dla komunikacji, rynku i polityki*, [w:] Z. Oniszczyk, M. Wielopolska-Szymura (red.), *Konwergencja mediów masowych i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, t. 1.
- Fiut I. S. (2009), *Prasa bezpłatna w Polsce w latach 1989–2009. Nowe zjawiska rynkowe i czytelnicze*, „Zeszyty Prasoznawcze”, nr 3–4, s. 7–24.
- Gawroński S. (red.), (2011), *Dydaktyka dziennikarstwa. Opinie i postulaty*, Konsorcjum Akademickie, Kraków–Rzeszów–Zamość.
- Gierula M., Szostok P. (red.), (2012), *Konwergencja mediów masowych i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Harcup T. (2010), *Dziennikarstwo – teoria i praktyka*, tłum. E. Rodzeń-Leśnikowska, D. Leśnikowski, Wydawnictwo AHE w Łodzi, Łódź.
- Jakubowicz K. (2011), *Nowa ekologia mediów. Konwergencja a metamorfoza*, Poltext, Warszawa.
- Jenkins H. (2007), *Kultura konwergencji. Zderzenie starych i nowych mediów*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Kantyka Z. (2012), *Konwergencja mediów a polityczna sfera życia społecznego*, [w:] Z. Oniszczyk, M. Wielopolska-Szymura (red.), *Konwergencja mediów masowych i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Kopecka-Piech K. (2011), *Koncepcje konwergencji mediów*, „Studia Medioznawcze”, nr 3, s. 1–19.
- Koroczyński A. (2012), *Dziennikarstwo międzynarodowe w warunkach konwergencji środków masowego przekazu*, [w:] M. Gierula, P. Szostok (red.), *Konwergencja mediów masowych i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Kowalski T., Jung B. (2006), *Media na rynku. Wprowadzenie do ekonomiki mediów*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Küng L. (2012), *Strategie zarządzania na rynku mediów*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- McQuail D. (1994), *Mass Communication Theory. An Introduction*, Sage, London.
- Mielczarek T. (2012), *Konwergencja polskich mediów. Próba analizy zjawiska*, [w:] Z. Oniszczyk, M. Wielopolska-Szymura (red.), *Konwergencja mediów masowych i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Mrozowski M. (2001), *Media masowe. Władza, rozrywka i biznes*, Aspra-JR, Warszawa.
- Oniszczyk Z., Wielopolska-Szymura M. (red.), (2012), *Konwergencja mediów masowych i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, t. 1.
- Pawlik A. (2012), *Seriale radiowe w Internecie – sztuka audialna w procesie konwergencji*, [w:] Z. Oniszczyk, M. Wielopolska-Szymura (red.), *Konwergencja mediów masowych i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa*, t. 1, Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Pisarek W. (red.), (2006), *Słownik terminologii medialnej*, Universitas, Kraków.

- Radek R. (2012), *Postęp konwergencji mediów na przykładzie stron internetowych wybranych euroregionów*, [w:] M. Gierula, P. Szostok (red.), *Konwergencja mediów masowych i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Skrzypczak J. (red.), (1999), *Popularna encyklopedia mass mediów*, Kurpisz, Poznań.
- Sobol E. (red.), (1999), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa.
- Szynol A. (2002), *Dolnośląskie dzienniki a prasa bezpłatna – konkurencja, konwergencja, synergia*, [w:] I. Borkowski, A. Woźny (red.), *W lustrze. Wizerunek mediów własny*, Arboretum, Wrocław, s. 182–199.
- Szynol A. (2011a), *Dziennikarstwo specjalistyczne czy multimedialne – kilka uwag na temat współczesnego kształcenia dziennikarzy*, [w:] S. Gawroński (red.), *Dydaktyka dziennikarstwa. Opinie i postulaty*, Konsorcjum Akademickie, Kraków–Rzeszów–Zamość.
- Szynol A. (2011b), *Towards commercialisation and politicisation – Polish media and Polish journalism 20 years after socio-political change*, [w:] B. Dobek-Ostrowska, M. Głowacki (red.), *Making Democracy in 20 Years*, s. 235–247, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Szynol A. (2012), *Verlagsgruppe Passau, Orkla Media and Mecom – Analysis of Different Business Strategies on Polish Press Market*, „Journalism and Mass Communication”, Vol. 2, No. 2, s. 355–362.

JAKUB RYSZARD STEMPIEŃ
Uniwersytet Medyczny w Łodzi¹

Media masowe i instytucje kontroli państwowej jako watchdogi – misja i ograniczenia. Analiza z wykorzystaniem modelu Principal–Agent

Wprowadzenie

Współczesne społeczeństwa – w przeciwieństwie do małych greckich *polis* – nie są w stanie sprawować pieczy nad kwestiami publicznymi w sposób bezpośredni i nie mogą samodzielnie wykonywać zadań związanych z zarządzaniem sprawami publicznymi. Konieczne staje się cedowanie obowiązków z tego zakresu na inny, wyspecjalizowany podmiot, którym jest aparat administracji publicznej. Można zatem przyjąć, że między całym społeczeństwem i obywatelami (z jednej strony) a politykami i urzędnikami (z drugiej strony) dochodzi do relacji zlecenia i wykonywania określonych zadań w sferze zarządzania sprawami publicznymi. Dlatego też coraz częściej w socjologicznych i politologicznych analizach dotyczących współczesnych systemów demokratycznych autorzy odwołują się do modelu Principal–Agent (Alvarez, Hall 2006; Markowski 2007; Lupia, McCubbins 2000; Burean 2007; Lane, Ersson 2007; Kiser, Drass, Brustein 1995; Baum 2005), wywodzącego się z teorii przedstawicielstwa (*agency theory*).

Założenia modelu Principal–Agent oraz możliwości i konsekwencje jego wykorzystania w socjologicznych analizach systemów demokracji przedstawicielskiej zostały szerzej omówione w innym miejscu (Stempień 2012b). Tu należy jedynie podkreślić i przypomnieć, że immanentną cechą relacji łączącej Zleceniodawcę i Wykonawcę – oprócz pewnego konsensusu dotyczącego celów i środków ich osiągnięcia – pozostają: konflikt interesów (odmienne priorytety każdego ze wskazanych dwóch aktorów), brak pełnego zaufania oraz przewaga informacyjna leżąca po stronie Wykonawcy.

¹ Zakład Socjologii; e-mail: j.r.stempien@wp.pl.

W skrócie, Zleceniodawca często podejrzewa, że wynajęty Wykonawca nie działa w jego najlepiej pojętym interesie, że ogranicza własne wysiłki oraz że nie dba ani o minimalizację kosztów, ani o perfekcję wykonawstwa. Ewentualne niedotrzymanie warunków umowy (terminów i zadań) Wykonawca będzie skłonny tłumaczyć nieprzewidzianymi okolicznościami i niekorzystnymi warunkami, w jakich działał. Niezwykle istotne jest, że posiada on na ten temat większą wiedzę od Zleceniodawcy i może względnie bezpiecznie konfabulować. Niemniej swoje niedoinformowanie (dotyczące warunków działania i jakości wykonanych zadań) Zleceniodawca może niwelować poprzez wykorzystanie określonych strategii monitoringowych. W przypadku odnośzenia modelu Principal-Agent do systemów demokracji przedstawicielskiej wskazać można następujące ścieżki monitoringu działań, podejmowanych przez Wykonawcę (Stempień 2012b: 111–114):

- monitoring wewnętrzny, realizowany przez wyspecjalizowane instytucje publiczne (takie jak Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Regionalne Izby Obrachunkowe);
- monitoring ze strony mediów (w ramach akcji tzw. dziennikarstwa śledczego);
- monitoring ze strony niesformalizowanych, spontanicznych działań organizujących się obywateli;
- monitoring prowadzony przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe, zwane strażniczymi.

Tymi czterema kanałami obywatele (Principal) są w stanie kontrolować działania realizowane przez instytucje administracji publicznej (Agent) w ich imieniu. W dobie przyspieszającego tempa życia społecznego i politycznego oraz komplikowania się obszaru spraw publicznych taki monitoring działań reprezentantów wydaje się szczególnie istotny. Sam mechanizm wyborczy okazuje się tu niewystarczający (działa zbyt rzadko i pozwala na rozliczanie jedynie polityków, nie zaś urzędników). Potrzebny jest „pies stróżujący” (ang. *watchdog*).

Celem prezentowanego tekstu jest wstępne omówienie możliwości kontrolowania aparatu administracji publicznej przez media oraz publiczne instytucje kontrolno-śledcze (NIK, RPO, CBA itp.). Przedstawione zostaną tu zarówno mocne strony tych rozwiązań, jak i ich ograniczenia. Wykorzystane będą nie tylko ustalenia teoretyczne (spekulatywne), lecz również dane empiryczne. Wywód będzie opierać się na analizie aktów prawnych, doniesień prasowych oraz wyników badań medioznawczych.

Monitoring wewnętrzny w perspektywie modelu Principal-Agent

Pod pojęciem monitoringu wewnętrznego rozumie się tutaj kontrolę ze strony wyspecjalizowanych urzędów i ich personelu, sprawowaną nad działaniami podejmowanymi przez inne instytucje administracji publicznej, ich pracowników i kierownictwo (urzędnicy i politycy). Perspektywa oferowana przez model Principal-Agent uwydatnia specyfikę tego wymiaru kontroli. W pewnym uproszczeniu można bowiem

powiedzieć, że chodzi tu o kontrolę pracy jednego urzędu przez inny urząd, a więc w skrócie o kontrolowanie jednego urzędnika przez innego urzędnika. Działania jednego z Wykonawców są tu nadzorowane przez innego Wykonawcę w imieniu ich wspólnego Zleceniodawcy. Nadzór ze strony Zleceniodawcy ma tu zatem charakter pośredni, co wyraźnie odróżnia ten typ kontroli od monitoringu prowadzonego przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe lub ruchy obywatelskie (tu sami obywatele-Zleceniodawcy podejmują w sposób bezpośredni działania kontrolne).

Wynikają z tego określone konsekwencje. Przede wszystkim nie jest oczywiste, że organ kontroli wewnętrznej będzie działać w sposób obiektywny, reprezentując interesy społeczeństwa jako Zleceniodawcy i suwerena. Możliwa jest bowiem również identyfikacja z działaniami instytucji kontrolowanych ze względu na podobieństwo statusu Wykonawcy. Co więcej, nie jest jednoznaczne, jaki podmiot jest faktycznym Zleceniodawcą dla organów kontroli wewnętrznej. W założeniu powinno być to społeczeństwo i obywatele (Principal); jednak w istocie Wykonawca odpowiedzialny za kontrolę wewnętrzną jest powoływany przez innego Wykonawcę. Znajduje to odzwierciedlenie w przepisach prawa.

I tak nadzór nad administracją publiczną jest sprawowany w Polsce między innymi przez takie instytucje, jak NIK, RPO oraz CBA². Należy tu przypomnieć, że to Sejm (a więc jeden z Wykonawców) posiada uprawnienia do mianowania prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, zaś premier (kolejny Wykonawca) powołuje szefa CBA. NIK konstytucyjnie podlega Sejmowi i dostarcza mu coroczne sprawozdanie ze swojej działalności (art. 202 ust. 2; art. 204 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku). Podobnie przedstawia się sytuacja z relacjami Sejmu i RPO. Zgodnie z Konstytucją „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”(art. 210). RPO jest powoływany przez Sejm (za zgodą Senatu) i raz w roku informuje obydwie izby parlamentu o swojej działalności (art. 209 ust. 1; art. 212).

W odniesieniu do CBA można natomiast mówić o podległości w stosunku do premiera. Zgodnie z Ustawą o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym „Prezes Rady Ministrów określa kierunki działania CBA w drodze wytycznych. Szef CBA, najpóźniej na 2 miesiące przed końcem roku kalendarzowego, przedstawia Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia roczny plan działania CBA na rok następny. Szef CBA przedstawia corocznie do dnia 31 marca Prezesowi Rady Ministrów oraz Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych sprawozdanie z działalności CBA za poprzedni rok kalendarzowy. Szef CBA przedstawia corocznie do dnia 31 marca Sejmowi oraz Senatowi informację o wynikach działalności CBA, z wyjątkiem informacji, do których stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych” (art. 12 ust. 1–4).

Należy podkreślić, że kontrola wewnętrzna ma charakter zwrotny. RPO, NIK i CBA odpowiadają przed wskazanymi wyżej organami i jednocześnie posiadają prerogaty-

² Dodatkowo można wskazać Regionalne Izby Obrachunkowe, odpowiadające za nadzór w zakresie gospodarki finansowej (budżetu) i zamówień publicznych między innymi nad jednostkami samorządu terytorialnego (http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=orio_historia).

wy do ich kontrolowania (choć skupiają się raczej na działaniach innych instytucji). Chodzi tu o nadzór, jakiemu podlegają ze strony RPO i prezesa NIK-u projekty aktów normatywnych parlamentu (rzecznik i prezes mogą wnioskować do Trybunału Konstytucyjnego o sprawdzenie zgodności konkretnej ustawy z Konstytucją RP). NIK może też kontrolować działania Kancelarii Senatu (na wniosek Senatu), przy czym prezes NIK-u jest powoływany za zgodą izby wyższej polskiego parlamentu (Zięba-Załużka 2000: 44). Można więc powiedzieć, że NIK kontroluje organ wobec siebie zwierzchni. Podobne regulacje dotyczą CBA.

Polski ustrojodawca poczynił starania, aby organom kontroli państwowej zapewnić niezależność i zagwarantować ich maksymalną bezstronność. I tak, prezes NIK-u powoływany jest na sześcioletnią kadencję, która może zostać skrócona tylko w wyjątkowych (określonych w ustawie) sytuacjach. Ponadto prezes NIK-u i wiceprezesi (oraz pracownicy prowadzący działania kontrolne) nie mogą przynależeć do partii politycznych, pełnić innych funkcji publicznych, a prezesowi NIK-u przysługuje immunitet (Zięba-Załużka 2000: 41–42, 50–51)³. Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku RPO. Rzecznik również musi być osobą apolityczną, nie może łączyć pełnienia swojego stanowiska z jakimkolwiek innym zatrudnieniem lub funkcją publiczną (poza profesurą w szkole wyższej), nie może też przynależeć do partii politycznych i związków zawodowych (Zięba-Załużka 2000: 128–130). Analogiczne gwarancje zostały poczynione w odniesieniu do szefa CBA. Jak przedstawia się zagadnienie funkcjonowania tych przepisów w praktyce polityki polskiej?

Niezależność (apolityczność) kontroli wewnętrznej – praktyka polska

Można stwierdzić, że kwestia apolityczności prezesów NIK-u i Rzeczników Praw Obywatelskich w Polsce prezentuje się odmiennie niż zakładał wskazany wyżej projekt. Warto bowiem pamiętać, że spośród pierwszych pięciu prezesów NIK-u, którzy sprawowali swój urząd po 1989 roku, aż trzech było wcześniej aktywnymi politykami. Lech Kaczyński przed wyborem na stanowisko prezesa NIK-u był działaczem NSZZ „Solidarność”, senatorem I kadencji, posłem na Sejm (startując z list Porozumienia Centrum) i ministrem stanu w Kancelarii Prezydenta. Po zakończeniu skróconej kadencji prezesa NIK-u (1992–1995) startował w 1995 roku w wyborach prezydenckich. Potem pełnił jeszcze funkcję ministra sprawiedliwości (i prokuratora generalnego), prezydenta Warszawy, był politykiem PiS-u, posłem na Sejm IV kadencji. W 2005 roku został wybrany Prezydentem RP (<http://www.prezydent.pl/prezydent/historia-prezydentury/iii-rzeczpospolita/strona.2.html>). Lecha Kaczyńskiego na stanowisku prezesa NIK-u zastąpił Janusz Wojciechowski, który w latach 1993–1995 był posłem na Sejm II kadencji z ramienia PSL. Po zakończeniu kadencji prezesa NIK-u Wojciechowski

³ Andrzej Sylwestrzak (2004: 193) pisze, że NIK „pozostaje samodzielnym pionem organów państwowych, a więc nie jest instytucją w jakikolwiek sposób organizacyjnie zintegrowaną w szczególności z administracją publiczną, co w polskich warunkach posiada wyjątkowe znaczenie na tle wręcz tragicznych doświadczeń z lat 1952–1957 i 1976–1980, kiedy kontrola pozostawała integralną częścią administracji” (zob. też Sylwestrzak 2004: 93–107, 124–139).

ponownie został posłem (w 2001 roku), a następnie wicemarszałkiem Sejmu i posłem do Parlamentu Europejskiego. W okresie 2004–2005 był prezesem PSL (http://pl.wikipedia.org/wiki/Janusz_Wojciechowski). Kolejnym prezesem NIK-u został Mirosław Sekuła, w latach 1997–2001 poseł (wiceprzewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego, następnie Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych). Po zakończeniu kadencji prezesa NIK-u został posłem VI kadencji z ramienia PO (<http://miroslawsekula.pl/index.php/publisher/articleview/frnArticleID/2/>). Jedynie pierwszy (Walerian Pańko) i piąty z kolei (Jacek Jezierski) prezes NIK-u w III RP nie mogą być uznawani za polityków. Jezierski został prezesem NIK-u w 2007 roku, pracując wcześniej w NIK przez 15 lat (http://pl.wikipedia.org/wiki/Jacek_Jezierski_%28urzc4%99dnik%29).

Apolityczność Rzeczników Praw Obywatelskich nie budzi już takich wątpliwości⁴. Niemniej warto przypomnieć, że Janusz Kochanowski, który został mianowany na urząd RPO w 2006 roku, wcześniej startował z list PiS-u jako kandydat na posła do Parlamentu Europejskiego, a jego nominacja wzbudzała poważne obawy, iż może być rzecznikiem sprzyjającym programowi PiS-u (Siedlecka 2006: 2).

Należy podkreślić, że instytucja RPO cieszy się niewątpliwie wysokim zaufaniem społecznym⁵, a NIK posiada znaczące osiągnięcia w zwalczaniu korupcji, wykrywaniu i niwelowaniu mechanizmów korupcjogennych czy wskazywaniu rozmaitych nieprawidłowości. NIK z pewnością dysponuje wystarczającymi środkami prawnymi, technicznymi i kadrowymi do prowadzenia rzetelnych kontroli. Niemniej przedstawione rozważania, odwołujące się do konsekwencji wynikających z perspektywy modelu Principal–Agent, oraz wskazane polityczne koneksje kolejnych prezesów NIK-u (jednego z RPO) pozwalają na postawienie tezy, że kontrola wewnętrzna nie powinna być postrzegana jako wyłączny, wystarczający gwarant prawidłowego, zgodnego z prawem, funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Apolityczność i stricte obywatelski charakter tej kontroli nie są bowiem niepodważalne. Czy media mogą stanowić wystarczające uzupełnienie tego mechanizmu?

Media masowe jako watchdogi – misja

Podstawowym zadaniem mediów masowych pozostaje informowanie społeczeństwa. Wojciech Chudy (2003: 89) stwierdza: „istotny etos mass mediów, istotne ich przeznaczenie i posłannictwo wiąże się z realizacją wartości, która określa ich podstawową funkcję. Jest nią prawda”. W tym zdaniu zawiera się też realizacja funkcji kontrolnej,

⁴ W sondażu CBOS z 1995 roku ponad połowa respondentów (51%) była zdania, że ówczesny RPO (Tadeusz Zieliński) jest w swych działaniach apolityczny (Badora 1995: 4–6). Opinia o działalności ówczesnego prezesa NIK-u, Lecha Kaczyńskiego, była wyraźnie gorsza: tylko 28% ankietowanych uznało, że jest on w swoich działaniach niezależny (Badora 1995: 1–3). Zarazem aż 81% dorosłych Polaków uważało, że prezesem NIK-u powinna być osoba niepowiązana z żadną partią polityczną (Badora 1995: 4).

⁵ W styczniu 2008 roku poziom zaufania społecznego do instytucji RPO przewyższał zaufanie do sądów, IPN-u, rządu, gazet, urzędników administracji publicznej, dużych przedsiębiorstw, związków zawodowych, parlamentu, kościołów wyznań nierzymskokatolickich oraz partii politycznych. Polacy częściej niż RPO ufali tylko Wielkiej Orkiestrze Świątecznej Pomocy, Wojsku, Caritas, PCK, Kościołowi rzymskokatolickiemu, Policji, UE, ONZ, harcerstwu, NATO, władzom lokalnym i telewizji. Ogółem 62% dorosłych Polaków zadeklarowało wówczas, że ma zaufanie do instytucji RPO (Wciórka 2008: 7 i nast.).

a więc obserwowanie działań przedstawicieli administracji publicznej (głównie polityków, ale również urzędników) i nagłaśnianie wykrytych nieprawidłowości, patologii, przypadków łamania prawa itp. Stąd ważna rola tzw. dziennikarstwa śledczego i prowokacji dziennikarskich. Podkreśla się znaczenie mediów w umacnianiu porządku demokratycznego. Magdalena Bierzyńska-Sudoł (2006: 82) pisze: „nieskrępowana i niczym nieograniczona możliwość uprawiania dziennikarstwa śledczego stanowi jeden z istotnych elementów warunkujących sprawne funkcjonowanie systemu demokratycznego w państwie. Należy przy tym pamiętać, że żurnalistyka interwencyjna nie może zastępować konstytucyjnie ustanowionych organów państwa, stojących na straży przestrzegania prawa. Pełni natomiast ważną rolę wówczas, gdy pokazuje problemy, których inni z różnych powodów nie chcą lub nie mogą ujawnić”. Można więc mówić o uzupełnianiu się monitoringu dziennikarskiego i kontroli wewnętrznej. Najbardziej znanym w świecie przykładem pracy dziennikarzy śledczych jest oczywiście ujawnienie tzw. afery Watergate z lat 1972–1974. Śledztwo dziennikarskie prowadzone przez Boba Woodwarda i Carla Bernsteina z redakcji „Washington Post” do dziś stanowi wzór profesjonalizmu: rzetelności i staranności oraz skuteczności (Hofman 2007: 85–86; zob. też Goban-Klas 2006: 7–12).

Media jako watchdogi – praktyka polska

Czy polskie dziennikarstwo śledcze zbliża się do tych wysokich standardów? Odpowiedź na to pytanie jest istotna z punktu widzenia rozważań na temat faktycznych możliwości spełniania przez media funkcji kontrolnej. Polska (podobnie jak miało to miejsce w przypadku uregulowań prawnych kontroli wewnętrznej oraz sfery praktyki stosowania prawa) może stanowić tu swoiste studium przypadku.

Z pewnością można tu podać wiele przykładów dziennikarskiej „dobrej roboty”. W efekcie dziennikarskich śledztw lub prowokacji ujawniono w ostatnich latach wiele patologii i nagannych działań zarówno wielkiego, jak i mniejszego formatu. Jako przykład przede wszystkim wskazać należy sprawę wykrycia i ujawnienia w 2003 roku przez Annę Marszałek, dziennikarkę „Rzeczpospolitej”, wycieku informacji z Policji w tzw. aferze starachowickiej, kiedy to przestępcy zostali (przy współudziale posłów SLD) poinformowani o planowanych aresztowaniach, co mogło narazić na niebezpieczeństwo policjantów zaangażowanych w akcję (Bereś 2005: 253–254). Warto przypomnieć również prowokacje dziennikarzy programu *Uwaga* ujawniające między innymi korupcję w Urzędzie Miasta Krakowa w 2003 roku czy prowokacje dziennikarzy „Super Expressu” z ostatnich lat, wykazujące niesprawność działań warszawskiej i poznańskiej Policji (Bereś 2005: 260–262; Johann 2005: 208–209).

Z drugiej jednak strony Helena Kowalik w przekonujący sposób dokumentuje słabości polskiego dziennikarstwa śledczego. Okazuje się bowiem, że wiele z zarzutów przedstawianych przez dziennikarzy w głośnych „aferach” nie znajdowało następnie potwierdzenia w procesach sądowych. Sędziowie orzekali o niedochowaniu przez dziennikarzy należytej staranności oraz rzetelności w trakcie zbierania informacji,

a autorzy tekstów byli obligowani do publikowania przeprosin. Można tu wskazać przypadek toruńskiego sędziego Zbigniewa Wielkanowskiego pomówionego o kontakty z gangsterami w artykule *Sędzia do wynajęcia* opublikowanym w 2000 roku na łamach „Rzeczpospolitej” oraz przypadek byłego komendanta głównego Policji Zenona Smolarka oskarżonego w 1994 roku przez dziennikarzy „Gazety Wyborczej” o przyjęcie łapówki od jednego z poznańskich przedsiębiorców (Kowalik 2007: 20–23)⁶. Nietrudno jest znaleźć więcej takich przykładów.

Wskazane przez Kowalik przypadki nierzetelnej pracy dziennikarzy śledczych dotyczą braku staranności w zbieraniu i ocenie danych. Brak profesjonalizmu polskich dziennikarzy przejawia się jednak również w poddawaniu się manipulacjom ze strony osób będących źródłem informacji (najczęściej w formie wycieku). Założenie o bezinteresownym charakterze działań informatorów okazuje się nierzadko błędne. Osoba, która przekazuje informacje, może próbować sterować dziennikarzem, np. aby wywołać skandal korzystny dla siebie lub swojego ugrupowania/środowiska (Kowalska 2005: 78). Ulegając takim manipulacjom, dziennikarz przestaje być autonomiczny, zostaje natomiast włączony do gry o charakterze politycznym lub do rozgrywek wewnętrzzorganizacyjnych.

Dobrym przykładem wydaje się przekazanie w 2005 roku przez ówczesnego komendanta wojewódzkiego Policji w Łodzi i szefa zarządu Centralnego Biura Śledczego w Olsztynie dziennikarzom „Gazety Wyborczej” informacji o rzekomej współpracy wysokich rangą oficerów Komendy Głównej Policji z gangsterami napadającymi na samochody ciężarowe. W efekcie w gazecie ukazał się artykuł *Gang w Komendzie Głównej*, zaś po zdecydowanym dementi ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz po kilku dniach dodatkowego śledztwa dziennikarze przyznali się do swojego błędu i do tego, że zostali zmanipulowani (Hofman 2007: 90 i nast.).

Mankamenty w zakresie braku staranności czy nieświadomego ulegania manipulacjom informatorów wynikają niewątpliwie z pośpiechu (aby opublikować materiał przed konkurentami) lub braków warsztatowych. Słabości te nie mają zatem charakteru immanentnego⁷. Znacznie poważniejszym problemem jest natomiast brak obiektywizmu i niezależności mediów. Dobrą ilustracją tego zagadnienia jest przypadek afery Rywina, kiedy to „Gazeta Wyborcza” o kilka miesięcy opóźniła publikację tekstu *Ustawa za łapówkę, czyli przychodzi Rywin do Michnika*, tak aby poważnymi oskarżeniami nie osłabiać pozycji polskiego premiera w negocjacjach akcesyjnych z UE (Bereś 2005: 236–240; zob. też Hofman 2007: 88–90). Nie wdając się w spory, czy decyzja redakcji była słuszna, czy nie, można stwierdzić, że dziennikarze i redaktorzy, ustalając termin publikacji, kierowali się racjami politycznymi (będąc eurosceptykami, prawdopodobnie wydrukowaliby tekst wcześniej). Gazeta okazała się nie tylko instytucją gromadzącą i publikującą informacje, lecz również podmiotem politycznym,

⁶ Zresztą artykuł Piotra Najsztuba i Macieja Gorzelińskiego *Korupcja w poznańskiej policji*, w którym zarzucono Smolarkowi łapownictwo, jest uznawany za początek polskiego dziennikarstwa śledczego w III RP.

⁷ Niemniej pogoń za sensacją i skracanie przez wydawców czasu, jakim dysponują dziennikarze na przeprowadzenie śledztwa wydają się dość trwałą cechą funkcjonowania współczesnych mediów (Hofman 2007: 93–94).

kierującym się racjami politycznymi lub przynajmniej uwzględniającymi je w swoich działaniach⁸.

Wskazany problem braku obiektywizmu mediów wiąże się ściśle z zagadnieniem ich upolitycznienia. Podkreślić trzeba, że chodzi tu o media prywatne, nie zaś publiczne. Te ostatnie jako nadzorowane przez polityków (poprzez decydowanie o obsadzie kierowniczych stanowisk) i finansowane ze środków publicznych z definicji słabo nadają się do roli strażnika działań administracji rządowej i samorządowej⁹. Dla prowadzonych tu rozważań ważnym problemem są natomiast związki mediów prywatnych w Polsce (będących najlepszymi kandydatami do realizacji funkcji kontrolnej) z określonymi siłami politycznymi lub angażowanie się przez media w akcje zwalczania określonych opcji politycznych. Przywołanie związków „Trybuny” z SLD, „Gazety Wyborczej” z Unią Wolności oraz „Naszego Dziennika” z ugrupowaniami skrajnej prawicy wydaje się niemal zbędne. Można jednak przypomnieć również polityczne konotacje Radia Maryja oraz zaangażowanie Superstacji w otwartą krytykę i zwalczanie PiS-u¹⁰. Oczywiście media niedochowujące zasady niezależności politycznej nie mogą dobrze pełnić funkcji kontrolera władzy. Tracą wiarygodność i możliwe staje się, że będą uważniej przyglądać się działaniom wrogich ugrupowań i ich polityków niż działaniom „swojej” partii i wytypowanych przez nią urzędników.

Co równie istotne, upolitycznione media tracą skuteczność działania. Katarzyna Kowalska wskazuje, że słabością polskiego dziennikarstwa śledczego bywa nieefektywność. Zdarza się, że politycy i działacze nie obawiają się ujawnienia określonych negatywnych faktów przez media i nie dbają o wynikający z tego skandal (Kowalska 2005: 76). Dzieje się tak dlatego, że jeśli ów skandal wywołuje gazeta związana z wrogim ugrupowaniem (lub sprzyjająca mu), to akcję taką łatwo nazwać prowokacją polityczną. Warto przypomnieć przypadek ujawnienia przez telewizję TVN tzw. taśm prawdy, czyli wykonanych przez jedną z posłanek Samoobrony nagrań z prób prze kupienia jej przez wiceprezesa PiS-u (chodziło o zmianę przynależności partyjnej). Po upublicznieniu nagrań przez TVN władze PiS-u ogłosiły, że było to działanie wrogich im mediów (sprzymierzonych z będącą wówczas w opozycji Platformą Obywatelską), obawiających się zmian wprowadzanych w Polsce przez ówczesną PiS-owską ekipę rządzącą (Hofman 2007: 99 i nast.).

⁸ Można oczywiście dowodzić, że publikacja wielu artykułów będących rezultatami dziennikarskiego śledztwa ma swój polityczny wymiar i wywołuje jakieś polityczne efekty (np. w postaci dymisji skorumpowanego ministra). Należy to jednak odróżnić od publikowania tekstów z nadzieją osiągnięcia lub uniknięcia określonych politycznych skutków.

⁹ Leon Dyczewski wśród zadań mediów publicznych wyróżnia co prawda funkcję kontrolną (ukazywanie osób życia publicznego i sposobów pełnienia przez nie funkcji publicznych) obok zadań: przekazywania informacji z kraju i ze świata; aktywizowania obywateli do udziału w życiu publicznym; utrwalania tożsamości zbiorowej i integracji społecznej oraz rozrywki (Dyczewski 2001: 19–20). Wydaje się jednak, że jest to wizja życzeniowa, nieodpowiadająca rzeczywistości funkcjonowaniu mediów publicznych w Polsce. W istocie przykłady ostatnich kilkunastu lat pokazują nieodmiennie wysoki poziom uzależnienia personalnego mediów publicznych od aktualnie rządzących ugrupowań politycznych w Polsce (można tu mówić nawet o serwilizmie). Wydatnie ogranicza to możliwości pełnienia przez media publiczne funkcji kontrolnej.

¹⁰ Radio Maryja stanowi tu o tyle specyficzny przypadek, że samo może być uważane za siłę o charakterze politycznym, o której względu w ostatnich latach zabiegały różne partie prawicowe. Nie jest więc ono w żadnym razie „tuba” jakiegoś konkretnego ugrupowania i zachowuje wysoki poziom niezależności.

Media lokalne – skuteczni strażnicy?

Powyższe rozważania wskazują na ograniczenia działania gazet, radia i telewizji na poziomie centralnym, ogólnopolskim. Czy sytuacja w przypadku mediów lokalnych jest odmienna? Jest to pytanie tym ważniejsze, że pełnienie przez media lokalne roli watchdoga pozwalałoby na kontrolowanie działań władz samorządowych, a więc tych „najbliższych obywatelowi i konkretnym problemom”. By dobrze realizować funkcję kontrolną, media powinny być niezależne (finansowo i organizacyjnie) od przedmiotu swojego zainteresowania. Marian Gierula (2007: 120) dodatkowo wskazuje tu jeszcze na niezbędność pluralistycznego charakteru mediów lokalnych.

Analizy medioznawców pokazują jednak, że kwestia pluralizmu i niezależności polskich mediów lokalnych przedstawiała się w ostatnich latach niepokojąco. Przede wszystkim należy podkreślić fakt, że media lokalne w Polsce często borykają się z trudnościami finansowymi. Przykładowo, jeśli w danej gminie czy powiecie wychodzi jednocześnie gazeta prywatna i (najczęściej bezpłatny) periodyk samorządowy, to na ogół ta pierwsza nie jest w stanie sprostać konkurencji. Musi bowiem kierować się ściśle rachunkiem ekonomicznym, nie ma dodatkowych dochodów w postaci subwencji z budżetu samorządu, przez co zazwyczaj oferuje droższe (a więc i mniej popularne) reklamy (Gruchot 2007: 148–149; Braun 2003: 17)¹¹. Oczywiście gazeta samorządowa nie może być tu żadnym kandydatem do roli lokalnego watchdoga¹². Jeśli uda się jej wyprzeć prywatnego konkurenta, to społeczność lokalna w praktyce nie będzie w stanie poprzez media kontrolować działań władzy lokalnej¹³.

Problemem pozostaje zachowanie pluralistycznego charakteru mediów lokalnych. Przede wszystkim ich mnogość jest funkcją sytuacji gospodarczej, zaś „analizy pokazują, że zdolność lokalnego życia gospodarczego do utrzymania mediów lokalnych na wielu obszarach Polski jest stosunkowo ograniczona” (Gierula 2007: 120; zob. też Jastrzębski 2003: 120). Czynnikiem ograniczającym pluralizm mediów jest nie tylko wspomniana (silna na ogół) konkurencja ze strony prasy samorządowej, ale i procesy koncentracji oznaczające wykupywanie lokalnych tytułów np. przez Agorę, norweski koncern Orkla lub wywodzącą się z Niemiec spółkę Polskapresse (Braun 2003; Porczyńska 2003; Szyńol 2003; Michalczyk 2000: 190–191)¹⁴. Procesy koncentracji mogą

¹¹ Konkurencja między prasą samorządową i prywatną bywa zacięta. Znane są przypadki utrudniania dostępu do informacji gazetom konkurującym z prasą samorządową (Gruchot 2007: 148–149; Braun 2003: 17).

¹² Stanisław Michalczyk wyróżnia trzy modele zarządzania pismami samorządowymi: dyrektywno-cenzorski, doradczo-konsultacyjny i liberalno-partnerski. Tylko w przypadku ostatniego modelu można mówić o niezależności mediów samorządowych. Michalczyk podkreśla, że jeśli już w prasie samorządowej pojawiają się artykuły krytyczne, to na ogół nie mają personalnego charakteru (nie jest wskazywana osoba odpowiedzialna za zaistniałą sytuację), dotyczą działań podejmowanych na wyższym szczeblu (np. wojewódzkim), często krytykuje się w nich postawy społeczne (np. brak inicjatywy, wywożenie śmieci do lasu), a nie działania urzędników (Michalczyk 2000: 184–186).

¹³ Optymistyczne są tu jednak wyniki badań z 1998 roku przedstawiane przez Michalczyka (2000: 178–179, 191–192), który zwraca uwagę, iż w Polsce pisma samorządowe ukazują się dość rzadko (głównie miesięczniki) i mają niskie nakłady (najczęściej do 1000 egzemplarzy). Prasa prywatna ukazuje się częściej (głównie tygodniki), a połowa pism osiąga nakłady powyżej 2000 egzemplarzy. Oznacza to, że media prywatne mogą mieć jednak szanse w konkurencji z prasą samorządową.

¹⁴ Polskapresse posiada obecnie między innymi dziewięć dzienników regionalnych (w tym: „Polska Dziennik Łódzki”, „Polska Dziennik Bałtycki”, „Polska Gazeta Wrocławska”), jest też wydawcą bezpłatnej gazety

oznaczać ubożenie rynku prasy lokalnej, a także jego standaryzację i tabloidyzację, która będzie prowadzić do porzucania dziennikarstwa śledczego na rzecz rozrywki i lokalnej sensacji.

Trudności napotymane przez media lokalne w pełnieniu funkcji kontrolnej wylicza Jerzy Jastrzębski, który wskazuje, że dziennikarze lokalni nie są postaciami anonimowymi, lecz dobrze znanymi swoim czytelnikom i osobom, o których piszą. To zaś ułatwia wywieranie na nich presji. Dziennikarze ograniczają też więzi rodzinne, towarzyskie, czasem polityczne. Utrudnia to przyjmowanie pozycji niezależnej, obiektywnej (Jastrzębski 2003: 118–119). Dziennikarze nie zawsze mogą też znaleźć oparcie w swojej redakcji, bowiem „media lokalne są na ogół biedne i słabe, a zatem trudno im się wybić na niepodległość i skutecznie bronić dziennikarzy bezkompromisowo pełniących swą misję. Tacy dziennikarze bywają wręcz kłopotliwi dla swych redakcji, bo ich nonkonformizm może spowodować represje wobec całego zespołu ze strony miejscowych polityków, sponsorów, reklamodawców oraz innych wpływowych grup i osobistości” (Jastrzębski 2003: 119; zob. też Michalczyk 2000: 187–190).

Media jako watchdogi – uniwersalizm problemu

Przytoczone wyżej informacje i opinie pokazują, że polskie media nie zawsze i nie w pełni są w stanie sprostać wymaganiom stawianym im w związku z pełnieniem funkcji kontrolnej. Problemem są niedostatki profesjonalizmu, zaangażowanie polityczne, uleganie wpływom itp. Dotyczy to zarówno mediów ogólnopolskich, jak i lokalnych. Rozważania Natalii Ryabinskiej pozwalają spojrzeć na to zagadnienie z szerszej perspektywy. Ryabinska (odwołując się między innymi do ustaleń Karola Jakubowicza i Petera Grossa) pokazuje, iż w całym byłym bloku wschodnim media wciąż borykają się z problemem nienależytego wywiązywania się z roli watchdoga. O ile w zasadzie we wszystkich krajach postkomunistycznych zaraz po przełomie 1989 roku wprowadzono niezbędne zmiany prawne i funkcjonowanie mediów prywatnych stało się faktem, o tyle nie wszędzie procesy przemian w zakresie kultury politycznej zaszły wystarczająco daleko (Ryabinska 2007: 119–126). W efekcie dziennikarze nie zredefiniowali swojej społecznej roli, wciąż żywe pozostają ich uwikłania polityczne lub (częściej) ideologiczne. Nadal postrzegają swoją misję jako „oświecanie społeczeństwa”, nie zaś jako dostarczanie rzetelnego opisu zdarzeń. Mają skłonność do dogmatyzmu i nadmiernego komentowania informacji przy częstym braku kompetencji w tym zakresie (Ryabinska 2007: 119–126).

Ryabinska odwołuje się do przykładu Ukrainy, by pokazać wciąż funkcjonujące bariery świadomościowe zarówno w środowisku dziennikarzy (przyzwyczajonych w poprzednim ustroju do odmiennej roli środków masowego komunikowania jako „tuby” partii komunistycznej), jak i wśród elit politycznych (nawykłych do ingerencji i kontrolowania mediów postrzeganych jako „własność”). Na Ukrainie problemem

miejskiej „Echo Miasta”, ukazującej się w siedmiu największych miastach kraju; http://www.polskapresse.pl/prasa/dzienniki/?ses_pp=85eed298725223693e317c7c42ca3f82; <http://www.polskapresse.pl/kat/24.html> [dostęp: 21.09.2011].

pozostaje również sfera własności mediów: spośród około 4000 tytułów prasowych aż blisko 1500 stanowi własność państwa lub władz lokalnych. Pozostałe prywatne środki przekazu należą przeważnie do finansowo-politycznych oligarchów i też nie mogą być uważane za niezależne (Ryabinska 2007: 126–134). Zauważyć trzeba, że na tym tle polskie media i ich polityczne otoczenie przedstawiają się znacznie korzystniej¹⁵.

Na zakończenie warto przytoczyć następującą opinię Iwony Hofman (2007: 35): „powołane do informowania i kontrolowania życia publicznego media, a raczej ich pracownicy, dysponują kapitałem społecznego zaufania; aby utrzymać wyjątkową pozycję, media powinny być obiektywne, wiarygodne, niezależne, wolne od politycznych nacisków, a dziennikarze – rzetelni, zrównoważeni w opiniach, zachowujący najwyższe standardy etyczne i profesjonalizm”. Hofman wyraża jednak przekonanie, że jest to stan utopijny. Kwestią problematyczną pozostaje poziom oddalenia od tak nakreślonego ideału. W przypadku polskich mediów jest to wciąż dystans zbyt duży, by uznawać je za w pełni wiarygodnego i „samodzielnego” watchdoga.

Obywatelska alternatywa dla mediów i kontroli wewnętrznej

We Wprowadzeniu zaznaczono, że społeczny nadzór nad funkcjonowaniem instytucji administracji publicznej (na szczeblu państwowym i samorządowym) może dokonywać się w czterech formach. Dwie z nich (kontrola wewnętrzna i media) zostały tu szerzej omówione. Ze względu na ich ograniczenia interesujące wydaje się, czy działania prowadzone w pozostałych dwóch wymiarach mogłyby stanowić realne uzupełnienie lub alternatywę. Chodzi tu o niesformalizowane akcje samych obywateli oraz o aktywność profesjonalnych organizacji pozarządowych, koncentrujących swoje wysiłki wokół zadania monitorowania instytucji administracji publicznej.

Niesformalizowane działania obywateli o charakterze kontrolnym (wobec instytucji administracji publicznej) mogą przybierać postać ruchów obywatelskich lub być przeprowadzane w mniejszej skali, np. w formie tworzenia ad hoc niewielkich grup w celu monitorowania realizacji konkretnego przedsięwzięcia lub w postaci działań pojedynczych osób (np. pisanie listów do redakcji)¹⁶. Ciekawym przykładem jest tzw. *whistle-blowing*. Zgodnie z określeniem Gregory’ego R. Watchmana przywołanym przez Annę Wojciechowską-Nowak (2008: 5) *whistle-blower* „to aktywny obywatel, który będąc świadkiem bezprawnego działania, zabiega o jego wyeliminowanie”. Może tu zatem chodzić o nagłaśnianie i zaskarżanie przez pojedyncze osoby „zachowań łamiących prawo, zagrożeń dla zdrowia publicznego, oszustw, nadużyć władzy lub błędów stwarzających ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego” (tamże)¹⁷.

¹⁵ Wolność mediów na Ukrainie bywa tłumiona w sposób niezwykle brutalny. W 2003 roku Nina Karpaczowa, Pełnomocnik Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka, w swoim corocznym raporcie podała, że w ciągu poprzednich dziesięciu lat zabito co najmniej 36 pracowników środków masowego przekazu (Ryabinska 2007: 130).

¹⁶ Istotne możliwości w tym zakresie są oferowane przez Internet, który w znacznym stopniu ułatwia obywatelską mobilizację (Rothert 2003).

¹⁷ *Whistle-blowing* posiada najdłuższą tradycję w krajach anglosaskich. Tam też funkcjonują specjalne regulacje prawne, mające gwarantować ochronę demaskatorom. W USA istnieje nawet organizacja National

Wiele wskazuje jednak na to, że niesformalizowane działania obywatelskie mogą charakteryzować się ograniczoną skutecznością i przede wszystkim ograniczonym zasięgiem. Trudno wyobrazić sobie, aby mogły one stanowić alternatywę dla działań takich podmiotów, jak telewizja czy prasa (z jednej strony) lub NIK czy CBA (z drugiej strony). Warto jednak pamiętać, że działania samych obywateli (np. w postaci pisania skarg do określonych instytucji lub listów do redakcji) mogą być przesłanką do podjęcia przez inne podmioty określonych działań. W tym ujęciu niesformalizowane przedsięwzięcia obywateli w istotny sposób uzupełniałyby i usprawniałyby funkcjonowanie dwóch przedstawionych wyżej reżimów społecznej kontroli nad administracją publiczną.

Inaczej przedstawia się natomiast sytuacja w przypadku organizacji pozarządowych, specjalizujących się w monitoringu. Poziom autonomiczności i skuteczności ich działań może być znacznie wyższy w porównaniu z niesformalizowanymi akcjami obywateli. Szerszy może być również zasięg tych przedsięwzięć. Owe wyspecjalizowane NGO-sy nazywane są organizacjami strażniczymi (ang. *watchdog NGOs*). Zarówno socjologowie i politolodzy, jak i sami działacze trzeciego sektora zazwyczaj zgodnie podkreślają, że głównym zadaniem organizacji strażniczych jest kontrolowanie władz państwowych i samorządowych. Barbara Klimek (2008) z Portalu Organizacji Pozarządowych (www.ngo.pl) pisze: „strażnictwo to działalność polegająca na obserwacji życia publicznego – tego, jak działają instytucje oraz osoby publiczne w celu podniesienia przejrzystości życia publicznego i przestrzegania w tej sferze litery prawa”. Natomiast Wiktor Osiatyński (2004: 153) w następujący sposób charakteryzuje zadania organizacji strażniczych: „tropią korupcję, badają sposób wydatkowania publicznych pieniędzy, sprawdzają przestrzeganie prawa i prawdziwość informacji podawanych przez urzędy oraz pilnują ochrony środowiska. Bronią także praw konsumentów, pacjentów oraz grup zagrożonych przez władze państwowe: więźniów, narkomanów, nosicieli wirusa HIV. Są tu także organizacje grup dyskryminowanych, organizacje reprezentujące interesy mniejszości narodowych czy religijnych, a także organizacje na rzecz praw kobiet i wiele innych. Wspólną cechą takich organizacji jest zdolność do monitorowania działalności organów państwa pod kątem zgodności z konstytucją, prawem krajowym i międzynarodowym, formułowania postulatów zmian prawa oraz występowania przeciw władzom i urzędnikom do rzecznika praw obywatelskich, parlamentu, sądu czy przed opinią publiczną”.

Wielu badaczy jest przekonanych o słabości polskich organizacji strażniczych i ich niewielkiej liczebności (Gliński 2004: 235–236 i 2005: 236–237; Magoska 2006: 35; Niesporek 2007: 102; Osiatyński 2004: 153–154). Przekonanie to podzielają często również sami reprezentanci trzeciego sektora¹⁸. Oficjalne statystyki w tym obszarze

Whistleblower Center zajmująca się ochroną demaskatorów. Za ich ochronę odpowiada także (na mocy *Whistleblower Protection Act*) Biuro Rady Specjalnej (Wojciechowska-Nowak 2008: 26–31).

¹⁸ Jak pisze Marta Gumkowska (i inni) (2008: 65), „61% uczestników panelu *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce 2007* skłaniało się ku pogładowi, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są skuteczne w działaniach służących monitorowaniu czynności administracji publicznej. Z drugiej strony 28% panelistów wskazało na monitorowanie działań administracji publicznej jako na jeden z obszarów, w którym organizacje są zdecydowanie za mało aktywne”. Wspomniany panel został zorganizowany na potrzeby Indeksu Społeczeństwa Obywatelskiego; jego uczestnikami byli działacze trzeciego sektora

nie są jednak prowadzone i dotychczas liczba polskich watchdogów nie została precyzyjnie określona (Skrzypiec 2008).

Niemniej z badań własnych autora niniejszego artykułu wynika, że działalność monitoringowa prowadzona przez organizacje strażnicze w Polsce nierzadko charakteryzuje się rzeczywistym profesjonalizmem. Badania wykonane wśród podmiotów będących w latach 2004–2008 beneficjentami prowadzonego przez Fundację im. S. Batorego programu „Działania Strażnicze” wykazały znaczną różnorodność pól realizowanego monitoringu oraz wykorzystywanych przy tym technik pozyskiwania informacji (Stempień 2010 i 2012a). Organizacje strażnicze nie ograniczają więc swoich działań ani do kontrolowania tylko jednego wycinka rzeczywistości, ani do wykorzystywania jednej techniki badawczej, ani też do monitorowania jednego typu instytucji. Najistotniejsze jest jednak, że nie zawężają one swoich działań do samego monitoringu, lecz niemal zawsze starają się też dostarczać rekomendacji do zmiany nagannego status quo. Należy też wreszcie podkreślić, że wiele wskazuje na to, iż organizacji typu watchdog działa w Polsce więcej niż się na ogół sądzi (Stempień 2008).

Z drugiej jednak strony, uwagę zwraca słaba skuteczność działań podejmowanych przez organizacje strażnicze. W badaniu ankietowym beneficjentów programu „Działania Strażnicze” najwięcej watchdogów przyznało, że jest w stanie wymusić zmianę jedynie w mniejszej części stwierdzonych sytuacji patologicznych lub wcale (Stempień 2010 i 2012a). Oznacza to, że praktyczne możliwości organizacji strażniczych w Polsce w zakresie skutecznego podejmowania działań w celu zmiany istniejącego nagannego stanu rzeczy są znacznie ograniczone.

Podsumowanie

Powyżej przedstawiono wybrane zagadnienia dotyczące obywatelskiej kontroli instytucji administracji publicznej w perspektywie teoretycznej wyznaczanej przez model Principal–Agent. Wyróżnione cztery formy tej kontroli (kontrola wewnętrzna, monitoring ze strony mediów, niesformalizowane działania obywateli, aktywność organizacji strażniczych) różnią się między sobą skutecznością (a więc możliwościami eliminacji wykrytych patologii), zasięgiem (a więc spektrum podejmowanych przedsięwzięć w sensie merytorycznym, instytucjonalnym i przestrzennym) oraz poziomem „uobywatelnienia” (Stempień 2012b). Ten ostatni aspekt odnosi się do wiarygodności prowadzonego monitoringu i wiąże się z tym, czy kontrola ma charakter stricte obywatelski, czy też jest wykonywana w imieniu obywateli przez podmiot ich reprezentujący.

Dzięki zaangażowaniu liczного wykwalifikowanego personelu oraz dysponowaniu odpowiednimi środkami (także prawnymi), działania instytucji odpowiedzialnych za kontrolę wewnętrzną aparatu administracji publicznej powinny cechować się znaczną skutecznością oraz szerokim zasięgiem. Ta forma monitoringu charakteryzuje się jednak istotnymi ograniczeniami, związanymi z jej nieobywatelskim charakterem.

oraz przedstawiciele administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Łącznie w panelu wzięło udział 183 ekspertów.

Zgodnie z perspektywą modelu Principal-Agent można tu mówić o kontrolowaniu działań Wykonawcy przez innego, specjalnie powołanego Wykonawcę w imieniu Zleceńodawcy. Problematiczna pozostaje kwestia niezależności (apolityczności) instytucji kontroli wewnętrznej, co potwierdzają przytoczone wyżej dane.

Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku mediów. Zasięg ich działania jest podobnie duży (choć monitoring ma tu charakter „wyrwkowy”). Niższa jest jednak skuteczność kontroli, gdyż możliwości wywierania wpływu na zmianę istniejącego stanu rzeczy są mniejsze niż w przypadku działań organów kontrolnych lub śledczych. Potwierdza to praktyka polska, szerzej omówiona w tekście. Wątpliwości budzi też obywatelski charakter mediów, które często same mianują się rzecznikiem interesu społecznego, jednak ich obywatelska legitymacja może przedstawiać się jako wątpliwa.

Reżim monitoringu wewnętrznego administracji publicznej i monitoringu ze strony mediów powinien być więc wspierany przez działania kontrolne, realizowane przez samych obywateli (w tym przez organizacje strażnicze). Skuteczność tych przedsięwzięć może być niższa, znacznie wyższy będzie jednak poziom ich uobywatelnienia.

Powyższe rozważania można podsumować stwierdzeniem: wyróżnione formy kontroli nad funkcjonowaniem aparatu administracji publicznej są wobec siebie komplementarne, nie zaś konkurencyjne. Każda z nich posiada określone ograniczenia, które są jej przynależne w sposób względnie stały. Minimalizacja znaczenia tych mankamentów jest możliwa poprzez odwoływanie się do innych form, które są ich pozbawione. Mocne strony każdej z form będą się natomiast na siebie nakładać i „nawarstwiać”.

Bibliografia

- Alvarez M., Hall T. (2006), *Controlling Democracy: The Principal-Agent problems in Election Administration*, „The Policy Studies Journal”, No. 4.
- Badora B. (1995), *Prezes Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich – niezależni czy uwikłani w politykę?*, komunikat z badań CBOS nr 1409.
- Baum J. (2005), *Designing Accountability in Governance: Bureaucratic Transparency and Public Participation in New Democracies*, referat przedstawiony na dorocznym spotkaniu The International Studies Association w Honolulu, 5.03.2005 r.
- Bereś W. (2005), *Tuzin przypadków dziennikarskich... które wstrząsnęły Polską*, [w:] S. Mocek (red.), *Dziennikarstwo, media, społeczeństwo*, ISP PAN, Collegium Civitas, Warszawa.
- Bierzyńska-Sudoł M. (2006), *Rola dziennikarstwa śledczego w budowaniu demokracji i społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Palczewski, M. Worsowicz (red.), *Dziennikarstwo śledcze. Teoria i praktyka w Polsce, Europie i Stanach Zjednoczonych*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź.
- Braun J. (2003), *Media lokalne i regionalne wobec procesów koncentracji rynku*, [w:] I. Borkowski, A. Woźny (red.), *Media lokalne w świecie wolności i ograniczeń*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław.
- Bureau T. (2007), *Political Accountability and Representation. A Conceptual Overview*, [w:] J. Niżnik, N. Ryabinska (red.), *Political Accountability: Conceptual, Theoretical and Empirical Dimensions*, IFIS PAN, Warszawa.

- Chudy W. (2003), *Filozofia kłamstwa. Kłamstwo jako fenomen zła w świecie osób i społeczeństw*, Wolumen, Warszawa.
- Dyczewski L. (2001), *Rola mediów w kształtowaniu demokracji w III Rzeczypospolitej*, [w:] J. Adamowski, M. Jabłonowski (red.), *Polskie media u progu XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Gierula M. (2007), *Znaczenie mediów lokalnych w życiu społeczności lokalnych*, [w:] J. Jarowiecki, A. Paszko, W. M. Kolasa (red.), *Polskie media lokalne na przełomie XX i XXI wieku*, Wojewódzka Biblioteka Publiczna, Kraków.
- Gliński P. (2004), *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rycharz (red.), *Niepokoje polskie*, IFiS PAN, Warszawa.
- Gliński P. (2005), *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*, [w:] W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości: Polska, Europa, świat*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Goban-Klas T. (2006), *Dziennikarstwo śledcze w USA. Powstanie, rozkwit, rozkład*, [w:] M. Palczewski, M. Worsowicz (red.), *Dziennikarstwo śledcze. Teoria i praktyka w Polsce, Europie i Stanach Zjednoczonych*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź.
- Gruchot A. (2007), *Sytuacja ekonomiczna prasy lokalnej w kontekście jej przeobrażeń i perspektywy rozwoju (1989–2006)*, [w:] J. Jarowiecki, A. Paszko, W. M. Kolasa (red.), *Polskie media lokalne na przełomie XX i XXI wieku*, Wojewódzka Biblioteka Publiczna, Kraków.
- Gumkowska M., Szolańska J., Herbst J., Buttler D., Mozga-Górecka M., Batko-Tołuć K., Kuraszko I., Iłowiecka-Tańska I. (2008), *Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego w Polsce 2007*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Hofman I. (2007), *Polityka, media, społeczeństwo. Studia i szkice*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Jastrzębski J. (2003), *Etyka mediów lokalnych*, [w:] I. Borkowski, A. Woźny (red.), *Media lokalne w świecie wolności i ograniczeń*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław.
- Johann W. (2005), *Dziennikarstwo w demokratycznym łańdź medialnym*, [w:] S. Mocek (red.), *Dziennikarstwo, media, społeczeństwo*, ISP PAN, Collegium Civitas, Warszawa.
- Kiser E., Drass K., Brustein W. (1995), *Ruler Autonomy and War in Early Modern Western Europe*, „International Studies Quarterly”, No. 39.
- Klimek B. (2008), *W Warszawie spotkały się organizacje strażnicze*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/338383.html> [dostęp: 19.06.2008].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* – tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe.
- Kowalik H. (2007), *Dokąd idzie dziennikarstwo śledcze?*, „Przegląd”, nr 38.
- Kowalska K. (2005), *Czwarty stan – dziennikarz wobec wyzwań współczesnej sfery publicznej*, [w:] S. Mocek (red.), *Dziennikarstwo, media, społeczeństwo*, ISP PAN, Collegium Civitas, Warszawa.
- Lane J.-E., Ersson S. (2007), *Party System Instability in Europe: Persistent Differences in Volatility between West and East?*, „Democratization”, No. 14.
- Lupia A., McCubbins M. (2000), *When is Delegation Abdication? How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed*, „European Journal of Political Research”, No. 3.
- Magoska M. (2006), *O nowych formach aktywności obywatelskiej*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 1.

- Markowski R. (2007), *Political Accountability and Representation: Theoretical Assuptions vs. Empirical Measurement*, [w:] J. Niżnik, N. Ryabinska (red.), *Political Accountability: Conceptual, Theoretical and Empirical Dimensions*, IFiS PAN, Warszawa.
- Michalczyk S. (2000), *Media lokalne w systemie komunikowania. Współczesne tendencje i uwarunkowania rozwojowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Niesporek A. (2007), *Siła i słabość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] K. Wódz (red.), *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Osiatyński W. (2004), *Rzeczpospolita obywateli*, Rosner & Wspólnicy, Warszawa.
- Pokrzycka L. (2003), *Koncentracja prasy w Lublinie – terażniejszość i perspektywy*, [w:] I. Borkowski, A. Woźny (red.), *Media lokalne w świecie wolności i ograniczeń*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław.
- Rothert A. (2003), *Technopolis. Wirtualne sieci polityczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Ryabinska N. (2007), *Media and Accountability in Post-Communist State: Ukrainian Media at the Turn of the Century*, [w:] J. Niżnik, N. Ryabinska (red.), *Political Accountability: Conceptual, Theoretical and Empirical Dimensions*, IFiS PAN, Warszawa.
- Siedlecka E. (2006), *Władza silna rzecznikiem obywateli?*, „Gazeta Wyborcza”, nr 24.
- Skrzypiec R. (2008), *Nie szukamy „haków”*, „gazeta.ngo.pl – Pismo organizacji pozarządowych”, nr 5.
- Stempień J. R. (2008), *Organizacje strażnicze – biała plama trzeciego sektora w Polsce?*, [w:] A. Kościański, W. Misztal (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie – między ideą a praktyką*, IFiS PAN, Warszawa.
- Stempień J. R. (2010), *Obywatelska kontrola administracji publicznej – przyczynek do charakterystyki organizacji strażniczych w Polsce*, referat wygłoszony na XIV Ogólnopolskim Zjeździe Socjologicznym zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Socjologiczne w Krakowie w dniach 8–11.09.2010 r.
- Stempień J. R. (2012a), *Obywatelski monitoring władzy państwowej i samorządowej w działalności wybranych organizacji pozarządowych* – praca doktorska obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego.
- Stempień J. R. (2012b), *Use of the “Principal-Agent” model in the process of investigating and analyzing representative democratic systems*, „Przegląd Socjologiczny”, nr 4.
- Sylwestrzak A. (2004), *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Szynol A. (2003), *Perspektywy i zagrożenia dla sektora prasy codziennej na Dolnym Śląsku*, [w:] I. Borkowski, A. Woźny (red.), *Media lokalne w świecie wolności i ograniczeń*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, DzU z 2006, nr 104, poz. 708.
- Wciórka B. (2008), *Zaufanie społeczne w latach 2002–2008*, Raport CBOS nr 30.
- Wojciechowska-Nowak A. (2008), *Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa.
- Zięba-Załucka H. (2000), *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów.

Źródła internetowe

http://pl.wikipedia.org/wiki/Jacek_Jezierski_%28urz%C4%99dnik%29 [dostęp: 20.04.2014].

<http://miroslawsekula.pl/index.php/publisher/articleview/frmArticleID/2/> [dostęp: 21.09.2011].

http://pl.wikipedia.org/wiki/Janusz_Wojciechowski [dostęp: 20.04.2014].

http://www.polskapresse.pl/prasa/dzienniki/?ses_pp=85eed298725223693e317c7c42ca3f82;http://www.polskapresse.pl/kat/24.html [dostęp: 21.09.2011].

<http://www.prezydent.pl/prezydent/historia-prezydentury/iii-rzeczpospolita/strona.2.html> [dostęp: 21.09.2011].

http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=orio_historia [dostęp: 21.09.2011].

PAWEŁ URBANIAK
Uniwersytet Wrocławski

The autonomy on the media market as an element of journalistic culture

The representatives of all media systems in democratic countries have been searching for methods of making activities of national media in conformity with ethical norms. Only ethical media are able to realize public interest. There are twofold results of these searches. In some media systems the conviction is present that external subjects which control activity of media, like for example the state, can be the most effective in control of its ethicality. In other systems the thesis which is dominating assumes that high ethical standards on individual media markets are better kept only thanks to environmental control, control within journalistic environment. In other words according to some observers of media phenomena the best protective instruments for the quality of media are the elements of various regulating systems, according to others more effective is self-regulation. The former are based on legal acts concerning media and can – as claimed by Karol Jakubowicz (2008) – concern either process or result. In the first case both goal and method of its achievement are determined. In the second only goal is determined, while the way to its achievement is left to mechanisms of self- and co-regulation. Self-regulation of media is the situation when publishers and editors or other subjects involved in media determine the rules which organize functioning of media market. The effort of drawing up, controlling, enforcing and introducing potential changes lies with subjects, which undertake them out of their own will and initiative.

Both ideas reach some kind of compromise in co-regulating solutions which are different from self-regulating mechanisms because in case of the former state-run institutions still remain responsible for the supervision of the functioning of the media market. The role of the state is to create legal norms and regulations, which not only define the aims for national media but also constitute basic legislative acts for people working in media and for media organizations (e.g. rules of funding, methods of control as well as sanctions for those whose actions violate legally stated frames).

In case of co-regulation the state allows different subjects which form media market to define the rules of its functioning, but at the same time the state remains the highest authority as far as creating media policy of the country is concerned¹.

The report prepared by the Hans Bredow Institut concerning the forms of co-regulation in the EU countries provides arguments explaining decreasing effectiveness of media regulation. Its authors point out that states as regulating bodies of media market often do not possess sufficient knowledge to be an omniscient authority which imposes its opinions and solutions on all the subjects of media environment. Moreover, government institutions often ignore the interests of main subjects of regulation, namely media companies, businessmen almost always aspiring to achieve financial profits. This situation gives rise to opposition instead of cooperation. And finally in the opinion of the authors of quoted report no authority should control directly autonomous systems, like economy, education, academic research or – perhaps first of all – media.

Modern methods of organizing media market and creating responsibility of media should be based on the state administration's acceptance of the fact that self-regulation and co-regulation are valuable and needful elements of shaping responsible media system. This is a very important step to the best realization of public interest by media because in these conditions the norms and rules concerning media people are determined by subjects which have the biggest knowledge about media mechanisms.

The concept of media accountability systems

Close to the conviction about a positive influence of self-regulating mechanisms on media market is the conception of media accountability systems, which was formulated by Claude Jean Bertrand in the 1990s. French scholar defined media accountability systems as "any non-state means of making media responsible towards the public" (Bertrand 2000: 108). They may be a remedy for a loss of confidence in regulating instruments used by the government and for diminishing power of individual journalists' conscience.

The concept of media accountability systems comprises various activities which have one common aim – making media more transparent, responsible and better for public interest. In these systems the following elements are present: both written documents, which determine a set of norm binding on a given media market, activities of individuals and groups creating media sphere, diverse meetings, long term projects as well as single initiatives. Most often the instruments of media accountability systems try to put moral pressure on people who have influence on the shape of media materials.

However, the effectiveness of these tools can be increased by internal regulations binding in particular media companies. Not only can they appeal to journalists'

¹ We can distinguish two kinds of co-regulation. Firstly, there is full co-regulation, in which state body and nongovernment system participate on equal terms in all phases of regulating process, also in creating legal acts. Secondly, there is partial co-regulation, which means that non-governmental institution is allowed only to certain stages of constituting rules of functioning of media market (see more: Jakubowicz 2008: 39).

conscience but they can also wield influence through for example disciplinary or financial sanctions.

Media accountability instruments are the part of journalistic practice binding on a given media market. The journalistic practice in turn is a consequence of journalistic culture, which can be understood as the set of norms and values as well as the patterns of behavior accepted by the whole journalistic environment of the country or region. Journalistic culture is under the influence of the following external factors:

- a) media system understood as internally complex, autonomous whole, which is the part of considerably bigger body namely the state. The structure of media system comprises both media organizations (e.g. editorial offices, press agencies), as well as the results of their work;
- b) media regulation, which can be defined as a set of legal acts, which organize the functioning of media market in a given country. Nonobservance of these rules results in legislative sanctions;
- c) global trends in world journalism, namely various kinds of dominating phenomena and practices, which can have influence on changes in realization of journalistic profession;
- d) development of technology having influence on the realization of journalistic function in social system. It can contribute for example to bigger effectiveness in finding, processing and transmitting information to listeners, viewers and readers.

Very important indication of the quality of journalistic culture is the level of professionalization of journalistic practices realized in a given media system. Daniel C. Hallin and Paolo Mancini list three basic indexes of the level of journalistic professionalization: the autonomy, separate professional norms and service for public interest (Hallin, Mancini 2004). The authors of *Comparing media systems* while defining the level of professionalization of journalistic cultures put emphasis on the independence of journalistic environment from external subjects, which are the elements of state administration. The bigger is this independence, both in defining the frameworks for people connected with media as well as in controlling them, the bigger – in Mancini and Hallin's opinion – is the level of professionalization.

This level of professionalization is, in turn, according to Hallin and Mancini one of the most important criteria of assigning European journalistic cultures to one of three basic models of media systems: to the Mediterranean or Polarized Pluralist Model, the North/Central European or Democratic Corporatist Model as well as to the North Atlantic or Liberal Model.

Media systems which belong to each of the models are characterized by various level of professionalization of journalistic culture. The Mediterranean Model is distinguished by the smallest level of professionalization and – what is very important for our discussion – strong instrumentalization. Typical for the North/Central European Model is high professionalization and institutionalized system of self-regulation. Finally, the North Atlantic Model is marked by high level of professionalization however without

institutionalized self-regulating system (Hallin, Mancini 2004). So defined degrees of professionalization are of course directly connected with the shape of Media Accountability Systems, which are present in a given media system.

Hallin and Mancini's analysis did not include countries from Central and Eastern Europe. We can try to determine affiliation of the countries of this region to three major models of media system described in Hallin and Mancini's book. The most important factor of affiliation to one of the models is for me the level of autonomy in media system but this factor is obviously insufficient to point out which model is the closest to the media systems of Central and Eastern European countries. Therefore, we can quote suggestions and arguments of Angelika Wyka (2008: 64) who revealed that majority of post communist countries from Europe have media systems, which have a lot in common with Hallin and Mancini's Mediterranean Model. As noticed by her both Southern European countries and the countries from Central and Eastern Europe show strong integration between political and media elites. Quoting Mancini and Hallin Wyka points out that in the Mediterranean Model the level of professionalization is low and the level of both political and commercial instrumentalization is high while the features of media systems in the countries of Central and Eastern Europe are among others characterized by: the lack of professional ethos, low standards of ethics, limited objectivity and fairness in reporting as well as underdeveloped journalistic education and training. The most important in our discussion is the similarity between two models (the Polarized Pluralist Model described by Mancini and Hallin and the model in Central and Eastern European countries) manifested in high position of state in organizing media market. According to Wyka in both models government institutions play an important role in terms of regulation, control and censorship.

Journalistic cultures in Central and Eastern European countries

The problem of media politicization is continuously present in media systems in Central and Eastern European countries. As claimed by András Láncki and Patrick O'Neil this situation is typical for political and social reforms (Láncki, O'Neil 1997: 83). A fight to assume control of media is a part of wander to democracy. According to Dobek-Ostrowska the phenomenon of media politicization is present in different countries with different intensity. For example in Poland and the Czech Republic, where printed media are privately owned, political elites have limited possibilities of interference (Dobek-Ostrowska 2002: 27). Private media are often free from these interferences. These are mainly public media that function under external influences. Firstly, the politicization of public media is perceptible in distributing posts in media organizations and institutions connected with media among specific people (for example in the Polish National Broadcasting Council, state organ competent to regard matters concerning radio and television). Secondly, the interferences influence program content. These two symptoms are sufficient proof of immaturity of political systems in post-communist countries. In mature democracy political elites should accept free media and their control function. However, politicians of majority of Cen-

tral and Eastern European countries do not want to get rid of such important tools of political fight that media are. Therefore, the autonomy of media in media systems in these countries is rather limited with only basic self-regulating instruments present on these markets. The increase of autonomy of media institutions is described by Karol Jakubowicz (1995) as autonomization of media. This process leads to the state in which mass media are structurally free from economic, political and cultural bonds, are not the part of social classes, parties, regions or religious groups and hence are autonomous. Media as a long lasting element of democracy have to be autonomous, but autonomy of media can have various dimensions:

- a) political – media are politically as diverse as different is a political scene in a given country;
- b) economic – media break off economic bonds with institutions of political authority;
- c) social – media are dependent only on their public, which in authoritarian systems is only a passive audience;
- d) technological – media apply new technology as fast as possible.

Full autonomy, which realizes all the aspects described by Jakubowicz, is an ideal model which real media systems can only aspire to. The temptation to use media for political benefits and to influence the content of newspapers, TV and radio programs is typical not only of authoritarian systems, but is a phenomenon present in democracy, too even in democracy with long tradition. The good example is, Christian Wulff's (the president of Germany) attempt to stop publication of an article in "Bild" magazine. The article was supposed to concern strange low-interest loan, which Wulff received from his friend's wife. The level of autonomy of media organizations in old democracies is usually lower than in countries with a communist past. We must therefore remember, that all self-regulating instruments which occur in media systems in Central and Eastern European countries have very short history. They have all been created over last twenty years, after political changes in 1989 and 1990. The most developed media accountability systems in turn often have above hundred years tradition, although majority of contemporary media accountability instruments were set up after the second world war.

The autonomy of European media accountability systems

Hallin and Mancini rightly notice that nowhere and never journalism has reached the level of autonomy similar to the level achieved by lawyers or doctors. It stems from the fact that in majority of societies only doctors and lawyers are assumed to use some kind of mysterious knowledge (Hallin, Mancini 2004: 35). Media workers do not have such position in the society. As a result, they cannot count on such big autonomy in their actions. However, the level of this autonomy worked out by the representatives of various national media systems differs considerably, even if only the media systems of European democratic countries are taken into consideration. The systems from the Mediterranean model, for instance, are characterized by strong instrumentalization and the lack of ability to determine the rules of media functioning.

As far as Italian media system is concerned, majority of self-regulating mechanisms do not in fact fulfill the role of the instruments deciding about the shape of Italian media market. Hence they are the examples of quasi-self-regulating mechanisms which are actually inspired, controlled, and sometimes even realized by different institutions of government administration. Consequently, Italian media market is dominated by regulating and co-regulating mechanisms shaping the rules of media functioning.

Completely different is the situation in media systems belonging to the North/Central European and the North Atlantic Model whose characteristic features are higher level of professionalization and great achievements in creating Media Accountability System which is an attempt to make media accountable to the public with the use of non-governmental ways. In chosen European countries belonging to these two models different is the level of development of Media Accountability System. In the Netherlands, for example, one of the most developed system of self-regulating tools was worked out which in the spheres of creating media and control over them enabled often complete elimination of regulating instruments introduced by the governing bodies.

Quite unusual is also here, especially in comparison with other European countries, but certainly not absent in other countries belonging to the North/Central European Model (e.g. Scandinavian countries, Germany) such a big public and environmental trust in the institutions of Media Accountability System which in spite of inability to put legal pressure, often become the initiators of changes in media life in different countries.

Their opinions and decisions most often meet with general approval of national journalistic environments. In many countries classified by Hallin and Mancini into the North/Central European Model and the North Atlantic Model Media Accountability Systems are also created by really significant accountability institutions. The level of the acceptance of their decisions is, however, much smaller than in case of the Netherlands. Therefore, regulating actions undertaken by government bodies in these countries still play an important role in shaping media sphere.

Media accountability systems in chosen countries of Central and Eastern Europe

Media accountability systems in the countries of Central and Eastern Europe are similarly to the systems in the Mediterranean Model at the initial phase of their development. Self-regulating instruments here are most often not effective enough to wield real influence on the situation of national media. Obviously, it results from the fact that these systems do not have a long tradition and have been developing only for the last two decades, since the fall of the communist regime.

A short tradition of media accountability systems in Central and Eastern Europe is only one of the reasons of immaturity of self-regulation and its limited influence on the media market.

Another important factor contributing to the situation that self-regulating forms on media markets in Central and East European countries are still at the initial phase of development is the fact of scattered and feuding character of the journalistic environment. The existence in some countries of more than one organization uniting journalists certainly does not encourage expansion and improvement of self-regulating instruments. In Poland, for instance, there are three journalistic associations: the Association of Polish Journalists, the Association of Journalists of the Republic of Poland and the Catholic Association of Journalists. Lack of strong integration within journalistic environment first of all weakens the effectiveness of putting pressure by media subjects on the state in order to force the latter to resign from some competences concerning defining the rules of functioning of media market and control over their realization. Secondly, it hinders working out common position in any important issues concerning functioning of media market. Therefore, despite the fact that media subjects on young markets functioning in Central and Eastern European countries possess self-regulating instruments, their effectiveness is doubtful because of inability to work out common position in a given case.

One of the basic indications of the autonomy of media markets is described above Media accountability system. Its strength and the level of development testify to state authorities' will to hand over significant part of their competences concerning the organization of media market to the organizations forming this market. In the countries of Central and Eastern Europe only basic instruments of media accountability are present and what is more their influence on shaping media sphere is limited. The multitude of deontological documents, institutions supposed to guard the morality, universality of publication (both cyclical as well as book ones) concerning media and also criticizing them is not enough, however, to realize the goal set for media accountability system. This goal is to make media materials of great quality with regard both to the substance and morality. Nevertheless, it is typical for young Media Accountability Systems to be of little effectiveness. The features of such systems will be analyzed below on the basis of the examples of chosen countries from Central and Eastern Europe.

The most common instrument of media accountability, present also in the systems of central and eastern European countries are ethical codes. In Estonia journalistic environment possesses The Code of Ethics for the Estonian Press which has been accepted by all the Estonian media organizations and two Press councils. With reference to Polish media, the most important deontological document is, established in 1995, the Charter of Media Ethics. The importance of this deontological document self-regulating journalistic environment stems from the fact that it was approved by all journalistic associations as well as some organizations of broadcasting institutions and editors. The members of these organizations are supposed to obey seven rules: of truth, objectivity, separation of information from the comment, honesty, respect and tolerance, the priority of interest of the public and finally freedom and responsibility for the content and form of the journalistic materials.

In Romania, in turn, the Code of Ethics has been functioning since 1999 when it was passed by the Romanian Press Club. Moreover, a few smaller deontological

documents have been established recently which attempt to influence the behavior of media people by putting moral pressure on them. Another document worth mentioning is the Code of Conduct which was adopted by the Convention of the Media Organizations in 2004. Its uniqueness lies in the fact that it is a part of the legal framework and constitutes an annex to the Labor Contract (Comon, Radu, Preoteasa, Paun, Badau 2011).

The second important category of media accountability systems are different kinds of bodies which evaluate the functioning of media and make their verdicts public. In Poland the Media Ethics Council is an example of such an organization. It is responsible for adjudicating in cases connected with obeying the rules of mentioned above the Charter of Media Ethics. Not equipped with any sanction instruments the council can only point to the violation of the rules, express opinions, adopt a stance in given cases and appeal. Although its verdicts are treated by the part of journalistic environment as opinion-forming assessments in media cases, and its assessments are requested by different institutions, among others courts, in general the council does not have a significant influence on the functioning of media in Poland. It has not achieved so far in the eyes of majority of media people the position of ethical authority which has the right to unambiguously adjudicate upon the morality of individual journalistic behaviors.

In Estonia in 2007 the Ethical Advisor for the Estonian National Broadcasting Company was appointed. The Ethical Advisor investigates complaints and grievances of the listeners and viewers as well as monitors the ethical standards of Estonian electronic media. The only sanction which can be used by this body, however, is the attempt to put moral pressure on the subjects forming Estonian media market.

In Romania, in turn, different types of self-regulating instruments are the strongest in case of public service television where an internal Commission for Ethics and Arbitration and an Ombudsman oversee the work of journalists. However, as claimed by Romanian media researchers, the decisions of these bodies do not influence significantly the improvement of the quality of media materials in their country (Comon, Radu, Preoteasa, Paun, Badau 2011).

In highly developed media accountability systems press councils constitute their important element. As far as Poland is concerned, the possibility of its appointing is regulated by one of the most important documents controlling Polish media market, namely the Press Act of 1984, in which the Press Council as a consultative body for the Prime Minister was defined. In practice, however, over last twenty years the Press Council has not been formed.

In Estonian tradition press council was accepted in a more permanent way. The first Press Council, Estonian Press Council, was established in 1991 under the umbrella of the Estonian Newspaper Association. Because of the lack of agreement in journalistic environment the second Press Council was set up by the Estonian Newspaper Association. It is supposed to adjudicate unethical behaviors on media market as well as investigate the complaints of the media audience.

Another element belonging significant instruments of media accountability is media journalism to belongs which concerns media and often undertakes the role of the ethical assessor of media people's behavior. This media sector, is not, however, well developed in the countries of Central and Eastern Europe. In Estonia it actually does not exist and materials concerning media can be found only in newspapers and magazines of general subject matter. The situation in Romania is quite similar. Rare are also the examples of media journalism in Poland with the exception of the monthly 'Press' which is fully devoted to the subject matter of media. In a way it fulfills the controlling role over the journalistic environment criticizing unethical behaviors and deviations from the standards of quality.

Conclusions

The autonomy on media market is manifested first of all by the strong and well developed media accountability system which obviously can contribute to the improvement of the quality of journalistic materials. Deontological rules set and described by certain environments one belongs to are usually more motivating to ethical actions than imposed rules. The latter, being external, meet with strong opposition and are often rejected by those who are supposed to obey them despite the fact that they are right in their conception. Therefore, it seems that the most effective solution in shaping mature and responsible media market is limiting the forms of state regulation in favor of self-regulating tools worked out by the subjects forming media market and building as a result media accountability system. Its different elements always have a common goal, namely to restore the prestige of media, to improve the quality of media services and to enable journalists to be independent which could make them important subjects in promoting democracy.

Building media accountability systems in the countries of Central and Eastern Europe is certainly in its initial phase. Their systems include first of all different kinds of ethical codes describing journalists' duties. However, since journalists' courts functioning in occupational organizations as well as commissions guarding obeying the rules included in these ethical codes do not possess the tools of putting pressure, apart from the right to announce their verdicts, their effectiveness is limited. Because of the sanctions for not keeping to the rules, the ethical codes introduced in certain media companies are often more effective. These type of documents are, however, not very popular in the countries of Central and Eastern Europe. They refer only to the journalists of public media while announcing deontological regulations in private media is very rare.

Media accountability systems developed over last twenty years in central and eastern Europe consist of many commonly used instruments supposed to make media valuable and ethical (codes of conduct, bodies guarding journalists ethical behaviors, publications concerning media). They are, however, not sufficient to realize the aim ascribed to media accountability systems. In case of self-regulating tools on Central and Eastern media markets, what can be observed is the discrepancy between inten-

tions of their authors and actual power to wield influence on the reality. Most of the documents and majority of institutions supposed to ensure quality of Polish media in fact have only insignificant influence on the practice of creating press, radio, television and internet materials. Hence, in spite of the existence of media accountability system, media markets in the countries of Central and Eastern Europe are characterized by low journalistic culture, common signs of disobedience to the rules of journalistic ethics, negative influence of political spheres on the functioning of editorial offices as well as by instrumentalization and commercialization of media. It is confirmed by the authors of the report about the tools of media accountability in Romania who noticed that what is typical of Romanian media accountability system is 'underdeveloped professionalization' and the fact that "journalist's autonomy is often limited". Moreover, the characteristic feature of Romanian media market is the situation of "the state playing a role as an owner and as regulator, through the National Audiovisual Council of Romania" (Comon, Radu, Preoteasa, Paun, Badau 2011).

In order for media accountability systems and ethical codes to be effective in shaping professional conduct of people working in media, they have to be accepted as binding and well known to journalists circles. Hence, organizations which create these deontological systems have the difficult task of promoting responsibility in media and the proliferation of regulation included in these documents on ethics. The state can play an imperative role in this sphere. It should not only dispose of some of the traditional media regulation tools in favor of self-regulating ones but also financially support organizations responsible for the building of media accountability systems.

References

- Bertrand C. J. (2000), *Media Ethics & Accountability Systems*, Transaction Publishers, London.
- Comon M., Radu R., Preoteasa M., Paun M., Badau H. (2011), *Romania: Twenty Years of Professionalization in Journalism – still Counting*, [in:] T. Eberwein, S. Fengler, E. Lauk, T. Leppik-Bork (Eds.), *Mapping Media Accountability in Europe and Beyond*, Herbert von Halem Verlag, Köln.
- Dobek-Ostrowska B. (2002), *Transformacja systemów medialnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku* [Transformation of media systems in Central-Eastern Europe after 1989], Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Głowacki M., Urbaniak P. (2011), *Poland: Between Accountability and Instrumentalization*, [in:] T. Eberwein, S. Fengler, E. Lauk, T. Leppik-Bork (Eds.), *Mapping Media Accountability in Europe and Beyond*, Herbert von Halem Verlag, Köln.
- Jakubowicz K. (1995), *Papuzki nierozłączki* [The lovebirds], „Przegląd Polityczny”, No 27/28.
- Jakubowicz K. (2008), *Polityka medialna a media elektroniczne* [Media policy and digital media], WAiP, Warszawa.
- Lánczi A., O'Neil P. (1997), *Pluralization and the Politics of Media Change in Hungary*, [in:] P. O'Neil. (Eds.) *Post-Communism and the Media in Eastern Europe*, Frank Cass, London.
- Loit U., Lauk E., Harro-Loit H. (2011), *Estonia: Fragmented Accountability*, [in:] T. Eberwein, S. Fengler, E. Lauk, T. Leppik-Bork (Eds.), *Mapping Media Accountability in Europe and Beyond*, Herbert von Halem Verlag, Köln.

- Mancini P., Hallin D. (2004), *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wyka A. (2008), *In Search of the East Central European Media Model – The Italianization Model? A Comparative Perspective on the East Central European and South European Media Systems*, [in:] B. Dobek-Ostrowska, M. Głowacki (Eds.), *Comparing Media Systems in Central Europe. Between Commercialization and Politicization*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.