

Czy możliwa jest demokratyczna debata o regulacji rynku mediów?

Przemysław Hensel

Za punkt wyjścia artykułu przyjęto założenie, że regulacja sektora mediów jest problemem politycznym, który w związku z tym może zostać stabilnie rozstrzygnięty jedynie w wyniku demokratycznej debaty. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie postawione w tytule, przeanalizowano interesy uczestników sektora. Po wyciągnięciu wniosków scharakteryzowano dwie koncepcje (agenda-setting theory, framing effect), które pomagają wyjaśnić sposób, w jaki środki masowego przekazu wywierają wpływ na debatę dotyczącą regulacji sektora mediów. Następnie przedstawiono najczęściej stosowane na rynku polskim strategie wywierania wpływu oraz sformułowano wnioski dotyczące konsekwencji braku demokratycznej debaty dla funkcjonowania rynku mediów.

1. Wstęp

Zarówno polskie, jak i europejskie doświadczenia pokazują, że wprowadzenie lub modyfikacja regulacji sektora mediów nie jest zadaniem prostym. Ciała prawodawcze Unii Europejskiej dwa razy podchodziły do tego tematu i dwukrotnie nie osiągnięto znaczącego rezultatu (Harcourt 1998; Harcourt 2002). Próby zmiany ustawy o radiofonii i telewizji podjęte w ostatnich latach w Polsce zakończyły się spektakularnym skandalem. Regulacja tego sektora jest jednak problemem na tyle istotnym, że nie można go pozostawić bez rozstrzygnięcia. Oprócz tradycyjnych argumentów wskazujących na konieczność regulacji (Feintuck 1997), takich jak (a) zapewnienie pluralizmu, (b) określenie sposobu podziału rzadkich dóbr, tj. częstotliwości, oraz (c) uniknięcie nieefektywności rynku wynikających z monopolizacji, pojawiły się nowe przyczyny, przede wszystkim związane z powstaniem nowych technik transmisji danych, które czynią regulację sektorową sprawą jeszcze pilniejszą.

W poniższym artykule stawiam dwa pytania, związane z problemem regulacji sektorowej mediów: po pierwsze, czy możliwa jest demokratyczna debata o regulacji rynku mediów i po drugie, w jaki sposób debata ta może być zniekształcana.

Analiza przedstawiona w artykule jest oparta na wymienionych niżej założeniach.

Założenie 1. Dobra i usługi występujące w sektorze mediów mają charakter szczególny, ponieważ od sprawności ich funkcjonowania zależy jakość demokracji. Media są głównym dostarczycielem informacji dla członków społeczeństwa i powinny służyć jako miejsce, gdzie ścierają się alternatywne poglądy i koncepcje (Murdoch i Golding 1989).

Od wybuchu Wielkiej Rewolucji Francuskiej i ogłoszenia Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela obserwujemy rozwój procesu, który polega na przyznawaniu jednostce coraz większej ilości praw i swobód. Logiczną konsekwencją tego procesu jest stan, w którym państwo wycofuje się z regulacji sfery idei (np. rozdział państwa i kościoła), a każdy z obywateli na swój użytek określa wartości, które uzna za ważne. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają media, ponieważ to właśnie ich „oferta ideowa” w dużym stopniu decyduje o tym, spośród jakich wartości będą wybierać członkowie społeczeństwa.

Założenie 2. Regulacja sektora mediów jest problemem politycznym, tj. takim, który rozstrzyga się w wyniku sporu między stronami reprezentującymi różne poglądy i różne interesy. Streszczając poglądy uczestników debaty dotyczącej regulacji rynku mediów, można wyróżnić następujące stanowiska i strony (Keane 1992).

Według liberałów największym zagrożeniem dla wolności słowa i pluralizmu w mediach jest cenzura państwowa i wszelka ingerencja państwa w działanie rynku. Ich zdaniem, uzdrowienie sytuacji w branży środków masowego przekazu (obecnie wypaczonej ze względu na zbyt duży udział mediów państwowych) wymaga całkowitej deregulacji tej branży. Państwowe instytucje medialne muszą mieć dokładnie takie same prawa, jak podmioty prywatne. Przydział częstotliwości, na których nadawać mają nowe stacje komercyjne, powinien odbywać się na zasadach licytacji, a nie, tak jak to jest obecnie, zależeć od różnego typu komisji, które kierują się swoimi preferencjami politycznymi.

Przeciwnicy takiego podejścia odpowiadają, że deregulacja branży środków masowego przekazu w krótkim czasie doprowadzi do „amerykanizacji” mediów, tj. wypełnienia ich operami mydlanymi i powtórkami poprzednio już emitowanych programów (co pozwala obniżyć koszty) oraz sprowadzenia programów informacyjnych do poziomu *info-tainment*, czyli informacji, która ma przede wszystkim dostarczać rozrywki, a nie wiedzy o świecie.

Krytykuje się liberałów również za to, że nie zauważają ograniczeń na stałe związanych z komercyjnymi mediami, m.in. tego, że mogą one oferować tylko takie produkty, które sprzedadzą się w dużych ilościach, a więc siłą rzeczy muszą ignorować potrzeby mniejszości. Jedyne grupy, której interesy są zawsze uwzględniane to reklamodawcy. Ponadto, zdaniem krytyków, nieograniczona konkurencja w ostatecznym rozrachunku prowadzi do coraz większej koncentracji własności, a więc również spadku liczby konkurujących ze sobą firm i coraz wyższych barier wejścia dla nowych podmiotów.

Zwolennicy **modelu propagandowego** (Chomsky i Herman 1988) podkreślają, że środki masowego przekazu zawsze służą tym, którzy mają władzę (państwową lub gospodarczą), a więc zawsze będą narzędziem propagandy. Takie podejście oznacza, że ustanowienie systemu, który miałby przede wszystkim na uwadze odbiorcę (widza, czytelnika lub słuchacza) jest utopią.

Powyższe wyliczenie na pewno nie wyczerpuje wszystkich możliwych poglądów dotyczących regulacji sektora mediów, ale już na jego podstawie widać wyraźnie, że poglądy uczestników dyskusji są diametralnie różne i że nie ma jedynie obowiązującej wykładni, która w obiektywny, „naukowy” sposób określałaby, co jest dobre a co złe w regulacji sektora mediów.

Założenie 3. Biorąc pod uwagę założenia 1 i 2, należy wywnioskować, że **stabilne rozstrzygnięcie problemu politycznego wymaga ogólnonarodowej** (być może nawet ponadnarodowej) **debaty**. Brak obiektywnych kryteriów oceny propozycji regula-

cji oznacza, że strony konfliktu dotyczącego regulacji analizowanego sektora powinny zawrzeć kontrakt, w którym określonyby, na jakie zasady regulacji mogą przystać właściciele mediów i ich odbiorcy. Zawarcie takiego kontraktu wymaga jednak rzeczowej dyskusji publicznej. W przeciwnym razie każda propozycja regulacji (nawet zamieniona, z czasem, w obowiązujące prawo) będzie kontestowana przez którąś ze stron.

Założenie 4. Ogólnonarodowa debata może się odbyć tylko poprzez środki masowego przekazu. Nie istnieje żaden inny sposób na przekazywanie poglądów stron do wszystkich obywateli współczesnych społeczeństw. Środki masowego przekazu muszą zatem posłużyć jako swego rodzaju platforma umożliwiająca wymianę poglądów między stronami zainteresowanymi problemem.

Na użytek niniejszego artykułu przyjmuję, że debata jest „demokratyczna” wtedy, gdy każda ze stron konfliktu ma w jej trakcie możliwość dotarcia ze swoimi poglądami do innych uczestników debaty w stopniu proporcjonalnym do roli, jaką ta strona odgrywa w sektorze.

2. Prawdopodobieństwo demokratycznej debaty

Podstawowe pytanie postawione w niniejszym artykule brzmi: czy możliwe jest, aby środki masowego przekazu dobrze wypełniły swoją rolę informacyjną w przypadku debaty o regulacji sektora mediów? Na takie pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej; w każdym razie – w hipotetycznym świecie można sobie wyobrazić taką sytuację. Należy jednakże zadać kolejne pytanie: czy jest **prawdopodobne**, że środki masowego przekazu będą dobrze wypełniać swoją rolę informacyjną w przypadku debaty o regulacji sektora mediów?

By udzielić odpowiedzi na to pytanie należy wpiery określić, czym różni się debata dotycząca regulacji sektora mediów od debat dotyczących regulacji w innych sektorach. Na to pytanie można odpowiedzieć przy pomocy następującej macierzy, która zestawia przedmiot regulacji i wynikające z niego interesy firm działających w branży mediów.

		Regulacja dotyczy		
		(a)	(b)	(c)
		Sektora mediów	Innych sektorów, w których działają firmy-córki lub firma-matka firmy mediowej	Innych sektorów, w których nie działają firmy-córki ani firma-matka firmy mediowej
Interesy	(1)	Wszystkich firm działających w sektorze mediów	Uzyskać regulację korzystną dla firm działających w tym sektorze	brak wspólnych interesów
	(2)	Niektórych firm działających w sektorze mediów	uzyskać regulację korzystną dla siebie	Uzyskać regulację korzystną dla firm-córki lub firmy-matki

Tab. 1. Przedmiot regulacji i interesy firm mediowych.

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższej macierzy wynikają trzy wnioski:

Po pierwsze, środki masowego przekazu mogą stanąć przed konfliktem interesów (przekaz obiektywny¹ vs. przekaz promujący określoną wersję regulacji) również wtedy, gdy regulacja nie dotyczy bezpośrednio sektora mediów (przypadki b2 i c2ii). Dobrym przykładem ilustrującym ten wniosek jest *case* stacji WTVT Channel 13 i preparatu Posilac. W 1997 roku stacja ta, należąca do sieci Fox, zablokowała emisję materiału dotyczącego szkodliwych konsekwencji stosowania u krów mlecznych antybiotyku Posilac (Akre 2002). Materiał ten został zatrzymany przez kierownictwo stacji, ponieważ otrzymało ono ostrzeżenie od producenta preparatu, firmy Monsanto, że emisja materiału zaowocuje pozwem sądowym. Nie bez znaczenia był tutaj fakt, że Monsanto jest producentem słodzika NutraSweet, a więc konsekwencją emisji materiału mogło być również wycofanie reklam tego preparatu ze wszystkich stacji wchodzących w skład sieci Fox. Monsanto nie chciało dopuścić do emisji materiału, ponieważ obawiało się konieczności wypłaty odszkodowań oraz regulacji zabraniającej korzystania z tego typu preparatów (takie regulacje obowiązują w m.in. w Kanadzie i Unii Europejskiej). W literaturze opisuje się wiele podobnych przypadków (Alger 1998; Bagdikian 1997; Barnouw 1997; Curran 1997; Goldberg 2002).

Po drugie, w przypadku gdy regulacja dotyczy innych sektorów niż sektor mediów, jest prawdopodobne, że przynajmniej niektórzy uczestnicy sektora mediów nie będą związani (czy to kapitałowo, czy poprzez wpływy reklamowe) z firmami, których regulacja dotyczy, co może zaowocować obiektywnymi przekazami w mediach (przypadek c2i).

Po trzecie, w przypadku regulacji dotyczącej sektora mediów **wszystkie podmioty działające w tym sektorze mogą mieć identyczne interesy** (przypadek a1); co za tym idzie, szansa na uzyskanie obiektywnej informacji o procesie legislacyjnym jest minimalna. W wolnorynkowej teorii mediów zakłada się, że aktorzy działający na tym rynku muszą podawać prawdziwe informacje, ponieważ jeśli będą je zniekształcać, to odbiorcy/nabywcy zaczną korzystać z oferty konkurencji. W przypadku debaty o regulacji sektora mediów może się jednak zdarzyć, że **wspólnota interesów firm działających w tym sektorze spowoduje, że nie będzie innej, konkurencyjnej oferty** albo oferta ta będzie na tyle uboga lub trudno dostępna, że jej istnienie nie wpłynie na jakość poinformowania odbiorców o kwestiach, które mają być przedmiotem regulacji.

W tym przypadku za ilustrację mogą posłużyć losy debaty publicznej związanej z deregulacją sektora mediów w USA. W mediach masowych propozycja ustawy telekomunikacyjnej², deregulującej rynek mediów, była przedstawiana jako krok w kierunku zwiększenia konkurencji na rynku medialnym (np. Stern 1996). Już po jej uchwaleniu okazało się jednak, że konsekwencją jej wprowadzenia była dalsza koncentracja własności (Howard 1998) i spadek poziomu konkurencji. Stało się tak, ponieważ nowi aktorzy na rynku zamiast podjąć walkę konkurencyjną ze starymi aktorami – połączyli się z nimi (Campbell i Barrett 1997).

W podobny sposób nadawcy wpływali na debatę publiczną w USA w czasie dyskusji dotyczącej zmiany przepisów ograniczających koncentrację w branży mediów³, które zostały przyjęte przez FCC w czerwcu 2003 roku, a następnie anulowane przez Kongres w listopadzie tego samego roku (Giles 2003; Hickey 2003).

Bardzo interesującym polskim przypadkiem, któremu należałoby poświęcić osobne badanie, jest zakres i jakość informowania przez media o tzw. aferze Rywina.

Przytoczona wyżej analiza interesów oraz przywołane przykłady wskazują, że na postawione wcześniej pytanie należy odpowiedzieć przecząco, że prawdopodobieństwo rzetelnego wypełniania roli informacyjnej przez środki masowego przekazu w debacie poświęconej regulacji sektora mediów jest **bardzo niskie**.

3. Sposoby wywierania wpływu na debatę dotyczącą regulacji

Po udzieleniu odpowiedzi przedstawionej w poprzednim punkcie wiemy już, że właściciele mediów mogą, działając w interesie swoich przedsiębiorstw, wykorzystywać je do zniekształcania debaty o regulacji sektora. Prawdopodobnie media rzadko kiedy będą się uciekały do podawania nieprawdziwych informacji o problemie regulacji sektora mediów. Nie oznacza to jednak, że nie mogą wywierać wpływu na kształt i przebieg debaty. Jeden z prekursorów badań opinii publicznej stwierdził, że ludzkie działania są odpowiedzią nie tyle na rzeczywistość, co na ludzkie wyobrażenia o rzeczywistości (Lippmann 1922). Jeśli tak rzeczywiście jest, to media mogą podawać informacje prawdziwe, ale w taki sposób, że debata dotycząca regulacji sektora przybierze korzystny dla nich kształt. Poniżej przedstawiam dwie koncepcje pozwalające wyjaśnić, w jaki sposób debata może być zniekształcana pomimo tego, że będzie przekazywać prawdziwe informacje, a następnie przedstawiam strategie wykorzystywane w debacie o regulacji sektora mediów w Polsce.

3.1. *Agenda setting* i regulacja

Pomocną przy wyjaśnianiu wpływu środków masowego przekazu na działania odbiorców jest teoria *agenda setting*. Pierwszy raz zaproponowana przez McCombsa i Shawa (1972) powstała w wyniku badań zależności pomiędzy materiałami prasowymi, ukazującymi się podczas kampanii prezydenckiej w USA w 1968 r., a tematami uznawanymi za istotne przez mieszkańców miejscowości, w której przeprowadzono badanie. Autorzy stwierdzili, że media masowe wpływają na opinię publiczną poprzez określanie *agendy*, czyli listy tematów, które są istotne i, co za tym idzie, którym warto poświęcać uwagę. McCombs i Shaw postawili hipotezę, że opisany efekt występuje, ponieważ częste wspomnianie w mediach o danej kwestii powoduje, że odbiorcom łatwiej ją sobie przypomnieć niż inne kwestie. Wnioski te były następnie wielokrotnie potwierdzane przez inne badania (Eaton 1989; Funkhouser 1973; Winter i Eyal 1981). W dalszych badaniach wykazano, że środki masowego przekazu nie tylko wpływają na określenie listy zagadnień, którym odbiorcy poświęcają uwagę, lecz również kształtują sposoby oceny zdarzeń poprzez ustalanie rankingu ważności poszczególnych aspektów i atrybutów zdarzeń (*second level agenda setting*) (Gitlin 1980; Hester i Gibson 2003; Kim, Scheufele i Shanahan 2002; Weaver, McCombs i Spellman 1975). dopełnieniem powyższych stwierdzeń jest spostrzeżenie, że niektóre tematy bywają celowo przemilczane w mediach masowych, jak wykazała to Haarsager (1991) na przykładzie gazet ukazujących się podczas Wielkiego Kryzysu w Seattle.

Opisane powyżej badania stanowią podstawowy nurt teorii *agenda setting*. Oprócz nurtu podstawowego interesujące są też dwa, stosunkowo nowe kierunki

badan (Kosicki 1993): (a) *policy agenda setting*, czyli badania poświęcone wpływowi mediów na listę tematów, którymi zajmują się ciała ustawodawcze i wykonawcze, oraz (b) *media agenda setting*, czyli badania, których celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób powstaje agenda, którą posługują się środki masowego przekazu.

Trzeba podkreślić, że efekt *agenda-setting* może w dwojaki sposób wpływać na stanowienie regulacji sektorowych. Po pierwsze, duże natężenie odpowiednio skonstruowanych komunikatów mediowych może wywrzeć wpływ na tematy, którymi zajmują się członkowie ciał prawodawczych i na sposób, w jaki sporne kwestie postrzegają. Po drugie, komunikaty mediowe mogą wywrzeć wpływ na opinię publiczną (m.in. wyborców), a następnie opinia publiczna (materializująca się pod postacią np. wyników sondaży) może wywrzeć wpływ na członków ciał prawodawczych.

Warto w tym miejscu zauważyć, choć jest to spostrzeżenie wykraczające poza zakres tej pracy, że teoria *agenda-setting* jest również wykorzystywana w badaniach wewnętrznych mechanizmów stanowienia prawa w ciałach prawodawczych Unii Europejskiej. Jeśli przyjąć, że Komisja Europejska jest złożoną organizacją, to można uznać, że dobrym wyjaśnieniem sposobu jej funkcjonowania jest teoria polityczna. W systemach politycznych lista podejmowanych tematów jest zaś ustalana m.in. w wyniku działania mechanizmu *agenda-setting*. Bardzo ciekawe opracowanie na ten temat przedstawiła Harcourt (1998).

W tym miejscu trzeba jednakże poczynić zastrzeżenie, że, jak słusznie zauważa się w piśmiennictwie (Bovitz, Druckman i Lupia 2002), powyższe badania nie są ostatecznym dowodem na to, że media kształtują opinię publiczną. Może przecież być również i tak, że media **przewidują**, jakie przekazy spotkają się z zainteresowaniem odbiorców i właśnie tego rodzaju przekazy publikują. W ramach tej interpretacji należy przyjąć, że treści przekazywane przez media są pochodną oczekiwań odbiorców.

3.2. Framing i regulacja

W klasycznym już doświadczeniu Tversky i Kahneman (1981) wykazali, że ludzie różnie interpretują przedstawione im warianty decyzyjne w zależności od tego, w jakim kontekście zostaną one ukazane. To spostrzeżenie może być bardzo pożyteczne w wyjaśnianiu wpływu środków masowego przekazu na postrzeganie regulacji przez opinię publiczną oraz członków ciał prawodawczych.

W dalszych badaniach wykazano, że istnieją różne typy tego zjawiska (Levin, Schneider i Gaeth 1998):

- a) *risky choice framing* polega na tym, że jeśli przedstawiamy sytuację decyzyjną w kategoriach zysku, to większość ludzi będzie wybierać ten wariant decyzyjny, którego realizacja nie wiąże się z ryzykiem. Jeśli zaś tę samą sytuację decyzyjną przedstawimy w kategoriach możliwej straty, to ludzie będą wybierać wariant, którego realizacja wiąże się z ryzykiem. Innymi słowy, ludzie są skłonni do podejmowania ryzyka wtedy, gdy chcą coś uratować, a unikają ryzyka wtedy, gdy można coś zyskać (Tversky i Kahneman 1981). Trzeba tu podkreślić, że w obu wypadkach mamy do czynienia z tą samą sytuacją decyzyjną, a jedynie jej przedstawienie (czyli właśnie *frame*) jest inne;

- b) *attribute framing* to zjawisko, które dotyczy wpływu kontekstu (*frame*) na postrzeganie atrybutów wariantów decyzyjnych. Na podstawie badań stwierdzono, że ten sam obiekt jest różnie oceniany w zależności od tego, w jakim kontekście został przedstawiony. Wykazano na przykład, że konsumenci znacznie lepiej oceniają smak wołowiny, która określona jest mianem „w 75% chuda” niż tej, którą przedstawiano z opisem „w 25% tłusta”. Oczywiście, za każdym razem badanym podawano tę samą wołowinę (Levin i Gaeth 1988). Zdaniem autorów tego badania efekt *framingu* występuje w takich przypadkach, ponieważ **ukazanie jednego atrybutu obiektu w pozytywnym świetle** wywołuje korzystne skojarzenia i wspomnienia, które są następnie **przenoszone na cały obiekt i pozostałe jego cechy**;
- c) *goal framing* to bardzo ciekawy efekt wykryty podczas badania skuteczności różnych form argumentacji. W badaniu poświęconemu analizie różnych sposobów przekonywania kobiet do diagnostyki piersi (Meyerowitz i Chaiken 1987) odkryto następującą zależność: znacznie skuteczniejszy okazał się przekaz, w którym informowano, że „kobiety, które nie badają piersi, mają mniejsze szanse na wcześniejsze wykrycie nowotworu” od przekazu, w którym informowano, że „kobiety, które badają piersi, mają większe szanse na wcześniejsze wykrycie nowotworu”. Innymi słowy, lepiej jest argumentować, że nie podjęcie jakiegoś działania spowoduje utratę korzyści, niż argumentować, że podjęcie jakiegoś działania pozwoli te korzyści osiągnąć. Prawdopodobnie w tym właśnie efekcie mają źródła popularne w Polskiej prasie tytuły „Jeśli nie dostosujemy *X* do wymagań UE to utracimy *Y*”.

Oprócz wyżej wymienionych typów *framingu* wyróżnia się również *emphasis framing* (Druckman 2001a). Poprzez odpowiednie sformułowanie przekazu można zwrócić uwagę odbiorcy na pewne aspekty problemu i uzyskać w ten sposób korzystną dla siebie decyzję. Przykładowo, przeciwnik zakazu koncentracji w branży mediów będzie przedstawiał propozycję takiej regulacji w kontekście strat ekonomicznych, jakie poniosą przedsiębiorstwa. Wspomni również o znaczeniu rozwoju gospodarczego kraju dla dobrobytu obywateli, licząc na to, że nikt rozsądny nie może być zwolennikiem obniżania poziomu życia, a co za tym idzie – nie może być też zwolennikiem regulacji ograniczającej koncentrację.

Podstawowa różnica pomiędzy zjawiskiem *framingu* a efektem *agenda setting* polega na tym, że w przypadku *agenda setting* wpływ na postrzeganie rzeczywistości wynika z większej **dostępności w pamięci tematów**, o których media często informują, podczas gdy efekt *framingu* opiera się na wykorzystywaniu **sposobu, w jaki odbiorcy interpretują informacje** (Scheufele 2000).

W wielu innych badaniach określono warunki, które muszą wystąpić, by zjawisko *framingu* się ujawniło, oraz określono listę czynników⁴, których obecność zmniejsza lub eliminuje występowanie tego zjawiska. Dla nas ważne będzie przede wszystkim stwierdzenie, że bardzo duże znaczenie dla wystąpienia efektu *framingu* ma wiarygodność źródła informacji. Druckman (2001b) wykazał, że odbiorcy łatwiej ulegają efektowi *framingu*, gdy tekst, z którym się spotykają, pochodzi ze źródła masowego przekazu o dużej wiarygodności (w przypadku tego badania był to *The New York Times*) niż wtedy, gdy komunikat pochodzi z gazety o niskiej wiarygodności (*National Enquirer*). Ten wniosek wskazywałby na jeszcze większą trudność w zapewnieniu demokratycznej debaty o regulacji sektora mediów. Nie

wystarczy bowiem, że uczestnik debaty zdoła umieścić swoje zdanie w jednym ze środków masowego przekazu. Jego pogląd będzie miał istotny wpływ na opinię publiczną tylko wtedy, gdy zostanie zamieszczony w środku przekazu o dużej wiarygodności. **To powoduje, że liczba podmiotów kontrolujących publiczną debatę o regulacji sektora mediów jest mniejsza niż liczba niezależnych podmiotów występujących na rynku mediów.**

4. Strategie wykorzystywane na rynku polskim

W kontekście przedstawionych wyżej dwóch koncepcji wyjaśniających sposób kształtowania dyskursu o regulacji sektora środków masowego przekazu, warto postawić pytanie: czy można wyróżnić typowe przekazy i argumenty, których używają środki masowego przekazu w celu wywarcia wpływu na regulacje rynku w Polsce? Na podstawie badań przeprowadzonych w latach 1998-2000 zrekonstruowano trzy takie podstawowe strategie argumentacji (Hensel 2001).

Pierwsza z nich polega na zwalczaniu regulacji niekorzystnych z punktu widzenia uczestników rynku poprzez **odwoływanie się do ideologii** (a w szczególności do wartości liberalnych). Tak jest np. w przypadku gry dotyczącej dopuszczalności reklamy niektórych produktów; strony zainteresowane utrzymaniem dopuszczalności takiej reklamy starają się przekonać, że rolą państwa nie jest wychowywanie obywateli, lecz zapewnienie warunków dla poprawnego funkcjonowania wolnej konkurencji. Przykładowy cytat z artykułu prasowego poświęconego zakazowi reklamy produktów tytoniowych brzmi:

„Tak jak w odniesieniu do reklam wszelkich używek, ścierają się tu dwie szkoły: pryncypialna (zabronić i już) z racjonalną (jeśli ludzie i tak piją, i palą, to przynajmniej starajmy się zmodyfikować ich obyczaje). Parlamentarzyści zajęli postawę pryncypialną.” (Będkowski 1999)

Można ocenić, że mamy tutaj do czynienia z próbą wykorzystania efektu *attribute framing*: sporna kwestia zostaje przedstawiona w kontekście wolności obywatelskich („państwo zabrania”) i emocje związane z tym kontekstem są przenieszone na całą propozycję regulacji. Jednocześnie nie wspomina się o żadnym z pozostałych możliwych kontekstów tego zagadnienia: szkodliwości palenia tytoniu, kosztach leczenia czy spadku popularności palenia tytoniu w krajach Zachodu.

Strategia druga polega na **poddawaniu w wątpliwość użyteczności lub skuteczności regulacji** obejmujących niektóre aspekty analizowanego problemu. We wspomnianej powyżej grze dotyczącej dopuszczalności reklamy niektórych produktów, argumentacja przeciwników zakazu opiera się na stwierdzeniu, że reklamodawcy na pewno znajdą sposób na ominięcie przepisów. W podobny sposób kwestionowana bywa zasadność wprowadzania limitów dla kapitału zagranicznego, jak i obowiązkowych kwot programów europejskich i polskich. U odbiorcy takiego przekazu może wystąpić efekt *emphasis framing* – jego uwaga zostaje zwrócona na małą skuteczność regulacji, a nie na to, czy regulacja jest potrzebna. Jeśli przekaz taki będzie odpowiednio często powtarzany, to może również wystąpić efekt *agenda-setting* – pierwszym skojarzeniem odbiorców z tematem „regulacja mediów” będzie „niepotrzebna, ponieważ nieskuteczna”.

Trzecia strategia polega na takim **definiowaniu roli poszczególnych podmiotów i granic rynku**, aby osiągnąć korzystną dla siebie sytuację. Metoda ta

znajduje zastosowanie przede wszystkim w grze dotyczącej istnienia i roli mediów publicznych. Podstawowym zarzutem kierowanym pod adresem mediów publicznych jest ten, że nie powinny one walczyć o reklamy z mediami prywatnymi. W ten sposób prywatni nadawcy pragną „wypchnąć” media publiczne poza granice rynku, a co za tym idzie – zyskać tę część rynku, która jest obecnie w posiadaniu mediów publicznych.

5. Wnioski

Na podstawie przedstawionej wyżej analizy można sformułować dwa istotne wnioski dotyczące konsekwencji układu interesów w sektorze mediów dla debaty dotyczącej regulacji tego sektora.

Po pierwsze, mamy do czynienia z dysproporcją „siły głosu” różnych uczestników potencjalnej debaty. Odbiorcy mediów nie mają żadnego sposobu kształtowania dyskursu – zarówno określenie kwestii, o których warto dyskutować, jak i sposób, w jaki kwestie te zostaną przedstawione, jest w rękach mediów, a więc jednej ze stron konfliktu. Co więcej, wspólne interesy właścicieli różnych firm działających na tym rynku mogą spowodować, że pluralizm debaty zostanie zdecydowanie ograniczony.

Po drugie, jeszcze raz potwierdza się prawo mówiące, że rynek nie pozwala na skoki w ewolucji podmiotów na tym rynku funkcjonujących. Dla właścicieli mediów, paradoksalnie, bardziej korzystnym rozwiązaniem mogłaby być zgoda na uczciwą, demokratyczną debatę niż sabotowanie jej przez stosowanie ustawiania *agendy* i *framingu*. Być może debata ta przyniosłaby pewne straty w krótkim okresie, ale pozwoliłaby uzyskać stabilną regulację, umożliwiającą racjonalne inwestowanie w długim okresie. Niestety, menedżerowie czy też właściciele mediów nie mogą sobie pozwolić na stratę w krótkim okresie, ze względu czy to na reakcję akcjonariuszy, czy to na konieczność utrzymania płynności finansowej. Dlatego też firmy działające w tej branży będą chwyciły się wszelkich sposobów, aby uzyskać jak najkorzystniejsze dla siebie uregulowania w chwili obecnej, zapominając o tym, że im większa jest ich obecna przewaga, tym silniej regulacja sektora będzie kontestowana w przyszłości.

Informacja o autorze

Dr Przemysław Hensel, adiunkt w Katedrze Systemów Zarządzania Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; phensel@mail.wz.uw.edu.pl

Przypisy

- ¹ Pod określeniem „przekaz obiektywny” rozumiem przekaz sformułowany wyłącznie w celu poinformowania o zdarzeniu, bez intencji forsowania jakichkolwiek interesów. Osobną kwestią, wykraczającą poza zakres tego artykułu, jest pytanie o to, na ile dziennikarz lub inny pracownik mediów może obiektywnie postrzegać rzeczywistość i bez wpływu własnych przekonań sporządzać relacje z rzeczywistości.
- ² Por. Telecommunications Act 1996 (Vol. Pub. LA. No. 104-104, 110 Stat. 56).
- ³ Nowa regulacja z 2 czerwca 2003 r. oznaczała, że: (a) zlikwidowano regulację uniemożliwiającą posiadanie jednej firmie gazet, stacji radiowych i telewizyjnych w tym samym mieście (z wyjątkiem 31 najmniejszych rynków), (b) dotychczasowe ograniczenie maksymalnego udziału w krajowym rynku telewizyjnym zostało zliberalizowane (z 35% do 45%), oraz (c) firma może posiadać

2 stacje telewizyjne na obszarach miejskich, w których działa pięć i więcej stacji (w poprzedniej regulacji: na obszarach, w których działa osiem i więcej stacji) (FCC, 2003).

- 4 Prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska *framingu* zmniejsza się wtedy, gdy (Druckman 2001a): (a) badany jest mężczyzną, (b) ma wysokie zdolności poznawcze, (c) posiada mocno ugruntowane przekonania lub jest mocno zaangażowany w problem, który jest przedmiotem debaty oraz (d) ma więcej czasu na przemyślenie decyzji. W przypadku *emphasis framing effect* wymienia się następujące czynniki ograniczające występowanie tego efektu (ibidem.): (a) jasno określone przekonania, (b) wcześniejszy udział w publicznej debacie dotyczącej rozważanego problemu, (c) zakres wiedzy o życiu politycznym (jeśli problem dotyczy polityki), (d) wiarygodność źródła przekazu oraz (e) możliwość zapoznania się z różnymi sposobami przedstawienia tego samego zagadnienia.

Bibliografia

- Akre, J. 2002. The Fox, the Hounds, and the Sacred Cows. w: Borjesson, K. (red.), *Into the Buzzsaw. Leading Journalists Expose the Myth of a Free Press*. Amherst, New York: Prometheus Books.
- Alger, D. 1998. Megamedia, the state of journalism, and democracy. *Harvard International Journal of Press/Politics*, Nr 3(1).
- Bagdikian, B. H. 1997. *The Media Monopoly. Fifth edition*, Boston: Beacon Press.
- Barnouw, E. (red.). 1997. *Conglomerates and the media*. New York: The New Press.
- Będkowski, L. 1999. Papierosy bezreklamowe. *Polityka*, 1999/10/18.
- Bovitz, G. L., J. N. Druckman, i A. Lupia. 2002. When Can a News Organization Lead Public Opinion? – Ideology Versus Market Forces in Decisions to Make News. *Public Choice*, Nr 113(1-2).
- Campbell, H. E., i M. Barrett. 1997. Cable Television And Telephony in the Telecommunications Act of 1996: Economics, Law, Regulation and Politics. *Communication Law & Policy*, Nr 2(4).
- Chomsky, N., i E. S. Herman. 1988. *Manufacturing Consent - The Political Economy of the Mass Media*: Pantheon Books.
- Curran, J. 1997. Press history. w: Curran, J. i J. Seaton (red.), *Power Without Responsibility. The Press and Broadcasting in Britain* (Fifth edition ed., pp. 5-108). London, New York: Routledge.
- Druckman, J. N. 2001a. The Implications of Framing Effects For Citizen Competences. *Political Behavior*, Nr 23(3).
- Druckman, J. N. 2001b. On the limits of framing effects: who can frame? *Journal of Politics*, Nr 63, s. 1041-1066.
- Eaton, H. J. 1989. Agenda Setting with bi-weekly data content of three national media. *Journalism Quarterly*, Nr 66, 942-948.
- FCC. (2003). *FCC Sets Limits On Media Concentration. Summary of the Broadcast Ownership Rules adopted on June 2, 2003*, Washington.
- Feintuck, M. 1997. Regulating the Media Revolution: In Search of the Public Interest. *The Journal of Information, Law and Technology*(3).
- Funkhouser, R. 1973. The Issues of Sixties: An explanatory study in the dynamics of public opinion. *Public Opinion Quarterly*, Nr 37, s. 62-75.
- Giles, B. 2003. Media ownership and the quality of news. *Nieman Reports*, 57(1), 3.
- Gitlin, T. 1980. *The whole world is watching*. Berkeley: University of California Press.
- Goldberg, B. 2002. *Bias. A CBS Insider Exposes How the Media Distort the News*. Washington, DC: Regnery Publishing.
- Haarsager, S. 1991. Choosing Silence: A Case of Reverse Agenda Setting in Depression Era News Coverage. *Journal of Mass Media Ethics*, Nr 6(1), s. 35-46.
- Harcourt, A. J. 1998. EU Media Ownership Regulation: Conflict over the Definition of Alternatives. *Journal of Common Market Studies*, Nr 36(3).
- Harcourt, A. J. 2002. 'Engineering Europeanisation: the role of the European institutions in shaping national broadcasting regulation'. *Journal of European Public Policy*, Nr 9(5).
- Hensel, P. 2001. *Gry interesów związane z procesami koncentracji własności w branży środków masowego przekazu w Polsce*. Nieopublikowana rozprawa doktorska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Hester, J. B., i R. Gibson. 2003. The economy and second-level agenda setting: A time-series analysis of economic news and public opinion about the economy. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Nr 80(1), s. 73-90.
- Hickey, N. 2003. FCC: Ready, Set, Consolidate. *Columbia Journalism Review*, Nr 42(2), s. 5.
- Howard, H. H. 1998. The 1996 Telecommunications Act and TV Station Ownership: 1 Year Later. *Journal of Media Economics*, Nr 11(3).
- Keane, J. 1992. *Media i demokracja*, Londyn: Aneks.

- Kim, S.-H., D. A. Scheufele, i J. Shanahan. 2002. Think about it this way: Attribute agenda-setting function of the press and the public's evaluation of a local issue. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Nr 79(1), s. 7-25.
- Kosicki, G. M. 1993. Problems and Opportunities in Agenda-Setting Research. *Journal of Communication*, Nr 43(2), s. 100-127.
- Levin, I. P., i G. J. Gaeth. 1988. Framing of attribute information before and after consuming the product. *Journal of Consumer Research*, Nr. 15, s. 374-378.
- Levin, I. P., S. L. Schneider, i G. J. Gaeth. 1998. All Frames Are Not Created Equal: A Typology and Critical Analysis of Framing Effects. *Organizational Behavior And Human Decision Processes*, Nr 76(2), s. 149-188.
- Lippmann, W. 1922. *Public Opinion*. New York: Free Press Paperbacks.
- McCombs, M. E., i D. L. Shaw. 1972. The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, XXXVI(2), 176-187.
- Meyerowitz, B. E., i S. Chaiken. 1987. The effect of message framing on breast self-examination attitudes, intentions, and behavior. *Journal of Personality and Social Psychology*, Nr 52, s. 500-510.
- Murdock, G., i P. Golding. 1989. *Information Poverty and Political Inequity: Citizenship in the Age of Privatized Communications*, Cardiff: University of Wales Press.
- Scheufele, D. A. 2000. Agenda-setting, priming, and framing revisited: Another look at cognitive effects of political communication. *Mass Communication & Society*, Nr 3(2&3), s. 297 - 316.
- Stern, C. 1996. New law of the land. *Broadcasting & Cable*, Nr 126(6), s. 8-9.
- Tversky, A., i D. Kahneman. 1981. The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, Nr 211, 453-458.
- Weaver, D., M. E. McCombs, i C. Spellman. 1975. Watergate and the media: A case study of agenda-setting. *American Politics Quarterly*, Nr 3, s 458-472.
- Winter, J., i C. Eyal. 1981. Agenda Setting for the civil rights issue. *Public Opinion Quarterly*, Nr 45, s. 376-383.