

Kako definirati in (iz)meriti medijski pluralizem?

Sandra B. Hrvatini in Brankica Petković

»Pluralizem medijev je nasprotje monopola nad mišljenjem, pa naj bo ta državnega izvora ali pogojen z gospodarsko močjo. O tem, ali je v Evropi pluralizem medijev zadosten, obstajajo različna mnenja. Vzrok je predvsem v tem, da v skoraj vsaki državi, članici EU, izraz pluralizem medijev razumejo drugače in se meri različno«, pravi Viviane Reding, članica Evropske komisije, odgovorna za informacijsko družbo in medije.¹

Ne glede na to, da je v 11. členu Listine EU o temeljnih pravicah² zapisano določilo, da se »spoštujeta svoboda in pluralizem medijev«, in da to določilo predstavlja temeljno smernico »evropske medijske politike«, pluralizem medijev ni nikjer natančno definiran. Kakšna je pluralna medijska ureditev, kaj je značilnost nepluralnih medijev, kdaj pluralni medijski sistem postane nepluralen in obratno, so vprašanja, na katera ni mogoče dati enostavnega odgovora. Ker kazalci za merjenje pluralizma niso natančno definirani, saj ni raziskav, ki bi lahko dokazale, kaj vpliva na medijski pluralizem, se je Evropska komisija leta 2007 odločila, da spodbudi in finančno podpre izdelavo raziskave, katere cilj bo izdelati skupne kriterije za merjenje pluralizma medijev. Določanje kriterijev za merjenje (ne)pluralizma določenega medijskega sistema naj bi postalo osnova za nadaljnjo analizo evropskega medijskega prostora in na koncu še za oblikovanje skupne evropske politike varovanja pluralizma medijev.

Odsotnost definicije in pojmovna nejasnost pri obravnavanju vprašanja pluralizma medijev imata negativne posledice na oblikovanje jasne medijske politike na tem področju. To se izkazuje tako na ravni posa-

¹ »Meinungsfreiheit, Medienfreiheit und Medienpluralismus – Ziele und Perspektiven europäischer Medienpolitik«, govor na 19. Medienforum.nrw, Köln 18. 6. 2007, dostopno na: <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/406&format=HTML> (15. 1. 2007).

² <http://www.europarl.europa.eu>, http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/en/charter-freedom.html (31. 1. 2008).

meznih nacionalnih držav kot tudi na evropski ravni. Če imajo pojmi pluralizem, različnost in raznolikost različne pomen, potem njihova »operacionalizacija« v nacionalnih zakonodajah določa različne cilje medijske politike in zahteva različne mehanizme za njihovo zagotavljanje. V nadaljevanju bomo poskušali vsaj do določene mere utemeljiti razlike med omenjenimi pojmi in pokazati, da je vprašanje medijskega pluralizma za zakonodajalce eden od temeljnih ciljev medijske politike, ki zahteva natančnost pri definiranju in jasnost pri izbiri ukrepov.

Pri definiranju medijskega pluralizma moramo izhajati iz dveh temeljnih predpostavk:³

1. Nobena mnenjska opcija (politična, ekonomska, verska ...) ne sme imeti prevlade nad vsemi ostalimi opcijami, ki so dostopne družbi kot celoti.

2. Nobena korporacija ali interes ne sme imeti nadzora nad informacijami, ki se posredujejo vsakemu posamezniku posebej, kar je v osnovi koncepta svobode izražanja, temeljne pravice vsakega posameznika.

Najprej poskušajmo razmejiti pojma pluralizem (*pluralism*) in različnost (*diversity*). Pregled literature je pokazal, da pojma izhajata iz dveh različnih političnih in pravnih sistemov, ki imata za sabo različno zgodovino razvoja medijev in različno politiko/e medijske regulacije. Pojem pluralizem je značilen za britansko teorijo (in prakso), pojem različnost pa za ameriško. Ameriški avtorji uporabljajo pojem različnosti (*diversity*) v dveh razsežnostih: v kontekstu ideje (metafore) o »svobodnem trgu mnenj (idej)«, na katerem ima vsako mnenje (tudi manjšinsko) možnost enakopravnega dostopa,⁴ in v kontekstu specifične regulacije medijskega trga.

Namesto pojma različnost se v Evropi (predvsem v Veliki Britaniji) uporablja pluralizem, ki je, kot ugotavlja Mc Quail,⁵ v kontekstu regulacije medijev dobil pomen cilja po sebi. Postal je referenčna točka, na katero se sklicujejo tako medijsko zapostavljene manjšine in zagovorniki potrošniške izbire (zagovorniki regulacije) kot tudi zagovorniki nereguliranega medijskega trga (zagovorniki deregulacije).

³ Sandra B. Hrvatin, Lenart J. Kučič, *Monopoli. Družabna igra trgovanja z mediji*, Maska, Ljubljana 2005, str. 18.

⁴ P. M. Napoli, »The Marketplace of Ideas Metaphor in Communications Regulation«, *Journal of Communication*, 49/4 (1999a), str. 151–170; R. M. Entman, S. S. Wildman, »Reconciling economic and non-economic perspectives on media policy: Transcending the 'marketplace of ideas'«, *Journal of Communication*, 42/1 (1992), str. 5–19.

⁵ D. McQuail, *Media performance: Mass communication and the public interest*, Ca.: Sage, Newbury Park 1992, str. 142.

V kontekstu regulacije v ZDA se pojem različnost večinoma nanaša na različno etnično pripadnost, spol ali pa geografsko (regionalno/lokalno) strukturo zaposlenih v posameznem mediju. Pluralizem v kontekstu evropske medijske politike pa zajema interni (pluralnost vsebin znotraj posameznega medija) in eksterni pluralizem (pluralnost medijskih lastnikov in pluralnost vsebin med različnimi mediji, dostopnimi na posameznih medijskih trgih).

Naš namen je pokazati, da razlike med pojmom pluralizem in različnost proizvajajo različne medijske politike (cilje regulacije). Pojem različnost, izhajajoč iz tradicije in prakse medijske regulacije v ZDA, vključuje tri temeljne dimenzije: različnost virov, različnost vsebin in različnost izpostavljenosti medijskim vsebinam.

V idealnem svetu medijske ponudbe in povpraševanja naj bi posamezniki svobodno izbirali med različnimi idejami in mnenji (različnost vsebin), ki jih posredujejo različni medijski ponudniki (različnost virov). Izpostavljenost in izbira različnih medijskih vsebin naj bi jim omogočila pridobivanje znanja o pomembnih družbenih vprašanjih. Na temelju pridobljenih informacij naj bi posamezniki izoblikovali svoja mnenja in stališča, na temelju katerih bi lahko aktivno sodelovali v političnem odločanju. Medijska različnost je tako pogoj za demokracijo in obratno, medijska »enoličnost« je pogoj za razvoj nedemokratskih praks odločanja in vladanja.

Če upoštevamo prej navedene razsežnosti, so posledice medijske enoličnosti naslednje:

1. Demokracija je lahko ogrožena, če postane dominanten en glas (mnenje oz. pogled na svet), ki ima neomejeno moč razširjanja, oziroma če ne obstaja možnost soočanja z drugimi glasovi in mnenji – pomanjkanje različnosti virov.

2. Koncentracija medijev vpliva na izključevanje posameznih vsebin (tistih, ki so namenjene manjšinskim skupinam v družbi) oziroma na pomanjkanje možnosti dejanske izbire (navidezno veliko število medijev ponuja ene in iste vsebine) – pomanjkanje različnosti vsebin.

3. Če bodo posamezniki izpostavljeni enakim medijskim vsebinam, bo njihova (politična, kulturna, svetovnonazorska) izbira omejena. Posledično to pomeni, da bo omejena tudi individualna svoboda oblikovanja in izražanja mnenj – pomanjkanje različnosti izpostavljenosti.

Pojmoma pluralizem in različnost, kot smo jih prej definirali, je treba dodati še enega – raznolikost. Kot poudarja Glasser,⁶ obstaja razli-

⁶ T. L. Glasser, »Competition and diversity among radio formats. Legal and structural issues«, *Jurnal of Broadcasting*, 28 (1984), str. 127–142.

ka med različnostjo (*diversity*) in raznolikostjo (*variety*). Raznolikost se nanaša na število dostopnih medijev ali število dostopnih medijskih vsebin. Različnost pa se nanaša na oboje, kakor na število možnih izbir tako tudi na razlike med njimi.

Vprašanje, na katerega bomo poskušali odgovoriti in ki naj bi bilo v ospredju oblikovanja in vodenja učinkovite medijske politike zagotavljanja različnosti, je: ali lahko več raznolikosti vpliva na več različnosti? Kot bomo pokazali v nadaljevanju, odgovor na to vprašanje ni enostaven.

Različnost virov – več je lahko manj!

Oblikovalci medijske politike bi morali pri zagotavljanju različnosti virov upoštevati tri razsežnosti: različnost lastništva med izdajatelji medijev, različnost lastništva med ponudniki programskih vsebin in različnost v strukturi zaposlenih znotraj posameznega medija, ki ga ima izdajatelj v svoji lasti. Prvi dve kategoriji (lastništvo medija in lastništvo ponudnika in ustvarjalca programskih vsebin) na splošno lahko imenujemo različnost lastništva in se običajno med seboj ne izključujeta. Na primer: pri reguliranju lastniških deležev kablinskih operaterjev moramo pri ugotavljanju (ne)obstoja različnosti biti pozorni na razmerje med lastništvom posameznega kabliskega operaterja in lastništvom posameznih programov, ki jih kablinski operater ponuja v paketu znotraj svojega sistema. Različnost virov lahko v tem primeru obravnavamo tudi na ravni lastništva producentov oz. producentskih hiš, katerih programske vsebine so dostopne znotraj posameznega programa ali pa znotraj posameznega kabliskega sistema. Kablinski operaterji niso samo nevtralni »prenosniki« določenih programov oz. programskih vsebin, ampak se aktivno odločajo o tem, katere programe bodo vključili (ali pa izključili) iz programske ponudbe, dostopne njihovim naročnikom. Lastniki kablinskih sistemov izvajajo določeno »uredniško politiko« (ne glede na to, da kot kablinski operaterji formalno niso definirani kot izdajatelj) na način, da v svojo programsko ponudbo vključijo določene programe, s katerimi so lastniško povezani. Velike svetovne medijske korporacije so hkrati največje ponudnice programskih vsebin (tudi za medije, ki niso v njihovi lasti). Tako ima Viacom v lasti Paramount Pictures, Time Warner je lastnik HBO, Disney ima v lasti Hollywood Pictures, News Corporation je lastnik 20th Century Fox, Sony pa Columbia Pictures. Korporacija Liberty Media ima v svoji lasti Discovery Channel, Travel Channel in Animal Planet. Lastniško je povezana z News Corporation

(programi Sky), Time Warner (CNN), Viacom in Vivendijem. Hkrati je večinska lastnica družbe UnitedGlobalCom, katere del je tudi največji slovenski kabelski operater Telemach. Naročniki Telemachovega kabelskega sistema pa v svojem programskem »paketu« spremljajo vse programe, ki so v lasti prej omenjenih medijskih podjetij. Na osnovi tega lahko vidimo, da zagotavljanje različnosti lastništva kabelskih operaterjev (različnost virov) vpliva na odločitve o izbiri posameznih programov in posledično tudi na različnost dostopnih vsebin (druga in tretja raven).

Kot smo že povedali, predvsem ameriški avtorji opozarjajo, da je pri zagotavljanju različnosti virov potrebno zagotoviti različnost v strukturi zaposlenih znotraj posameznih medijev. Izdajatelji naj bi zagotovili, da so pri ustvarjanju programskih vsebin enakomerno zastopani novinarji/ke in ustvarjalci/ke glede na strukturo zastopanosti teh skupin v celotni družbi. Tudi v Evropi zahteve po različnosti zaposlenih upoštevajo, recimo, v Veliki Britaniji, kjer so se nekateri izdajatelji (na primer BBC in The Guardian) zavezali k večjemu vključevanju pripadnikov manjšin v ustvarjanje medijskih vsebin. Če je cilj medijske politike različnost v strukturi zaposlenih, potem so mehanizmi za njeno doseganje povezani s proaktivno politiko izobraževanja in zaposlovanja novinarjev, ki predstavljajo glas manjšin, ter s proaktivno politiko finančne podpore manjšinskim (predvsem skupnostnim) medijem.

Različnost vsebin – navidezno različni, dejansko enolični!

Najteže določljivo in empirično dokazljivo je ugotavljanje neposredne povezanosti (oziroma vpliva) med različnostjo virov in različnostjo vsebin. V kolikšni meri različnost virov zagotavlja (oziroma vpliva na) različnost vsebin, je vprašanje, na katerega ni mogoče podati enostavnega odgovora. Prevladujoča predpostavka, na kateri temelji večina obstoječih medijskih politik, je, da se z zagotavljanjem različnosti virov neposredno zagotavlja tudi različnost vsebin. Cilji medijske politike so v tem primeru zagotavljanje sistemske regulacije (odnosi med izdajatelji oz. regulacija, ki naj bi vplivala na naravo virov) in vedenjske oz. strukturne regulacije, ki so usmerjene na delovanje oz. obnašanje lastnikov (v odnosu do zaposlenih in javnosti). V obeh primerih naj bi bila regulacija »vsebinsko nevtralna«, kar pomeni, da z regulatornimi prijemi ne bi vplivali na avtonomnost uredniške politike in oblikovanje (izvajanje) temeljne programske zasnove.

Različnost vsebin običajno ugotavljamo na ravni zagotavljanja različnih programskih formatov. Format definiramo kot programsko celoto, narejeno v skladu z značilnostmi žanra, in jo na enak način (kot primer določenega žanra) prepoznavata producent in potrošnik. Tako se na primer na določenem televizijskem programu pojavljajo različne programske vsebine, ki se razlikujejo glede na format – informativni program, zabavne oddaje, kvizi, šport, dokumentarne oddaje, oddaje o kulturi, filmi in tako naprej. Struktura televizijskega programa je hkrati določena tudi glede na časovno razporeditev posameznih oddaj. Najbolj gledan čas (»prime time«) je v bistvu čas, ko večina ljudi gleda televizijo ne glede na to, kaj je na sporedu, in ne glede na to, kateri in koliko televizijskih programov je na razpolago. Kakšne dimenzije oz. pomena različnosti lahko ugotavljamo v tem primeru? Če bi ljudje imeli samo en televizijski program, ki bi (hipotetično rečeno) ponujal različne programske vsebine, bi imeli situacijo, v kateri ni zagotovljene različnosti virov (možnost izbire med številnimi televizijskimi programi, različnih lastnikov), je pa zagotovljena določena mera različnosti programskih vsebin. Izbira in ponudba razlike znotraj le enega programa je pogojena in omejena z uredniško odločitvijo (in razpoložljivim časom oz. programskim prostorom) medija, ki nima konkurenčne ponudbe, kar pomeni, da ni mogoče ugotoviti, v kolikšni meri svojim gledalcem ponuja najboljšo možno izbiro programskih vsebin. Lahko da je izbira gledalca v tem primeru različna, a to je različnost, ki jo ne moremo primerjati s potencialno različnostjo, ki bi jo prinesle uredniške izbire drugih (programsko in lastniško neodvisnih) izdajateljev. Če imamo zagotovljeno večje število ponudnikov televizijskih programov, ki ponujajo različne vsebine, pa ni nujno, da imamo zagotovljeno tudi raznolikost. V najbolj gledanem času so namreč lahko na večini (ali pa vseh) dostopnih televizijskih programov iste programske vsebine (na primer ob 19.00 vsi programi ponujajo informativni program, ob 20.00 vsi ponujajo film itn.); potem je možnost izbire dejansko izbira med enakim in ne različnim. Različnost in raznolikost, vsaj na konceptualni ravni, pomenita prav tisto razliko, ki jo je z regulacijo najteže zagotoviti. Dejanska raznolikost je v različnosti ponudbe in posledično tudi različnosti možnih izbir. Treba je opozoriti, da bi se programske vsebine istega formata morale razlikovati. Informativni program se lahko razlikuje glede na izbiro tem, način njihove obdelave, izbiro gostov, razlago, kot se lahko razlikuje tudi dokumentarna oddaja. Učinkovita regulacija, ki bi lahko hkrati zagotovila različnost virov in različnost vsebin, bi morala poskrbeti ne samo za obstoj večjega števila različnih ponudnikov, ki so

lastniško neodvisni, pač pa tudi za različnost programske ponudbe in raznolikost programskih vsebin.

Cilje, ki naj bi jih zasledovala učinkovita medijska politika zagotavljanja različnosti, naj bi dosegali s tremi mehanizmi:

1. Z omejitvami lastniških deležev izdajateljev v posameznih medijih (različnost virov).

2. S politiko podeljevanja frekvenc (radio in televizija) in določanjem programskih deležev (deleži evropskih avdiovizualnih del, del neodvisnih producentov, deleži posameznih programskih vsebin).

3. S politiko subvencioniranja, s katero naj bi aktivno spodbujali ponudbo tistih programskih vsebin, ki bi zagotavljale raznolikost.

Praden ponudimo nekakšen model učinkovite medijske politike zagotavljanja različnosti, pogledjmo, v kolikšni meri lahko »dokažemo« povezavo med različnostjo virov in različnostjo vsebin. Raziskava, ki jo je v 80. letih prejšnjega stoletja na primeru 41-ih radiodifuznih in kabelskih mrež v ZDA opravil Grant,⁷ dokazuje, da povečevanje števila dostopnih programov ni prispevalo k povečevanju različnosti ponujenih programskih vsebin. Raziskava Carolyn A. Lin⁸ pa je postavila pod vprašaj »samoumevno« prepričanje o obstoju pozitivnega odnosa med zagotavljanjem konkurence na medijskih trgih in zagotavljanjem različnosti programskih vsebin. Pričakovanja, da bo povečana konkurenca v 80. letih prejšnjega stoletja med različnimi ponudniki in »prenosniki« programskih vsebin (kabelski sistemi, satelitski prenos, video) prispevala k povečani različnosti programske vsebine, se niso izpolnila. Nasprotno, kljub povečanemu številu novih programov je različnost programskih vsebin ostala enaka, kar kaže na to, da so lastniki programov ustvarjali dobiček z enako (in ne različno) programsko ponudbo na vseh programih v svoji lasti. Še več, tudi programi različnih lastnikov so v boju za večje število gledalcev in s tem za večje oglaševalske prihodke ponujali enake oz. podobne programske vsebine.

Tudi raziskava Shu-Chu Sariva Li in Chin-Chih Chiang⁹ na primeru analize odnosov med tržno konkurenco in programsko različnostjo na Tajvanu je dokazala njihov negativen odnos. Ne glede na to, da se je konkurenca na trgu televizijskih programov v obdobju med leti

⁷ A. E. Grant, »The promise fulfilled? An empirical analysis of program diversity on television«, *Journal of Media Economics*, 7/1 (1994), str. 51–64.

⁸ C. A. Lin, »Diversity of network prime-time formats during the 1980s«, *Journal of Media Economics*, 8/4 (1995), str. 17–28.

⁹ Shu-Chu Sariva Li, Chin-Chih Chiang, »Market Competition and Programming Diversity: A Study on the TV Market in Taiwan«, *Journal of Media Economics*, 14/2 (2001), str. 105–119.

1986–1996 izjemno povečala (kabelska in satelitska ponudba je ukinila desetletja trajajoči oligopol treh televizijskih mrež), se je programska različnost iz leta v leto zmanjševala. Iz tega lahko sklepamo, da samo mehanizmi konkurenčne politike ne zagotavljajo različnosti programske ponudbe.

Že prej smo omenili, da različnost vsebin vključuje tudi demografsko razsežnost. Gre za to, v kolikšni meri so manjšine in ostale različne demografske skupine v družbi enakomerno in enakopravno zastopane v programskih vsebinah, ki jih ponujajo mediji. Verjetno najbolj pogosto izpostavljena dimenzija različnosti v razpravah o oblikovanju ustreznih medijskih politik (prevladujoča tudi v Sloveniji) je, v kolikšni meri mediji znotraj svojih programskih vsebin zastopajo različna družbena, politična in kulturna stališča in mnenja. Prav ta dimenzija različnosti je tista, pri kateri bi najlažje uporabili metaforo »trga idej«. Tudi te dimenzije ni mogoče razložiti enoznačno. Analiza učinkov t. i. doktrine pravičnosti (»Fairness Doctrine«) – desetletja je predstavljala najpomembnejši element medijske politike –, ki naj bi zagotavljala različnost idej v ZDA, je namreč pokazala, da so izdajatelji radijskih in televizijskih programov v veliko manjši meri poročali o t. i. kontroverznih javnih vprašanjih, da bi se izognili predstavljanju različnih pogledov in »izgubi« medijskega prostora. V temelju doktrine pravičnosti je bila ideja, da morajo izdajatelji pri poročanju o vprašanjih javnega interesa enakopravno predstaviti vsa nasprotujoča si mnenja, ki o tem vprašanju obstajajo v javnosti. Kot so pokazale raziskave, pa je doktrina v praksi proizvajala nasprotno učinke od tistih, ki so bili v ozadju regulacijske politike. Namesto da bi izdajatelji poročali o javno pomembnih vprašanjih in predstavili različna mnenja vpletenih strani, so se običajno odločali, da o takšnih vprašanjih sploh ne poročajo.¹⁰

Poročanje o pomembnih javnih vprašanjih je ena temeljnih nalog, ki jo opravljajo mediji. Vsak medij bo že po naravi svojega delovanja svojim bralcem/poslušalcem/gledalcem poskušal zagotoviti informacije o vseh pomembnih vprašanjih, ki obstajajo v družbi. Uredniška politika posameznega medija temelji na avtonomni (uredniški in novinarski) izbiri pomembnih dogodkov. Mediji niso samo pomembni vratarji informacij, ampak tudi razlagalci njihovega pomena. Njihova moč ni v tem (ali primarno ni v tem), o čem poročajo (ali pa ne), ampak, kako poročajo. V primeru zagotavljanja mnenjske različnosti se zastavlja (vsaj s stališča zagotovljene avtonomije uredniškega odločanja), v kolikšni meri lahko

¹⁰ P. M. Napoli, »Deconstructing the Diversity Principle«, *Journal of Communication*, 49/4 (1999), str. 7–35. Ibid., str. 23.

država medijem določa, o čem in kako naj poročajo? Ali je dopustno, da regulatorna politika posega v to področje tudi pod predpostavko, da tako zagotavlja različnost idej in mnenj, ki obstajajo v družbi? Če verodostojnost medija temelji na tem, da poroča o pomembnih dogodkih, in to tako, da predstavi vsa relevantna mnenja o določenem vprašanju, zakaj je to potrebno urejati z zakonom? Ali ni avtonomna uredniška odločitev tudi ta, da se o določenih vprašanjih ne poroča in da se določenih mnenj ne vključi? Kdo bo določal, katera vprašanja v družbi so pomembna za javnost: zakonodajalec ali urednik? Kdo bo določal, kaj pomeni uravnoteženo poročanje: zakonodajalec ali urednik? Regulatorna politika lahko podpira (subvencionira) zagotavljanje različnosti idej in mnenj samo na način, da definira programske vsebine, ki jih mediji zaradi tržne naravnosti ne ponujajo, njihova prisotnost v medijih pa bi zagotovila družbeno, politično, kulturno in svetovnonazorsko različnost. V nasprotnem primeru obstaja možnost velike mere subjektivnega odločanja, ko gre za kategoriziranje medijskih vsebin izključno glede na politično oz. ideološko usmerjenost. Za zagotavljanje različnosti vsebin je izjemno pomembno zagotoviti uredniško in novinarsko avtonomijo (tako od države kot tudi od lastnikov), kar pomeni, da je prav politika (objekt poročanja) tista, ki mora zagotoviti, da v nobenem primeru nima nikakršnega vpliva na to, kako se bo o njej poročalo. Zato lahko trdimo, da je zagotavljanje različnosti eden od ključnih pokazateljev demokratičnosti medijske politike, pri katerem je treba onemogočiti, da bi definiranje različnosti postalo predmet odločanja politike.

Različnost izbire ≠ različnost uporabe

Na koncu moramo dodati še eno razsežnost različnosti, ki je v razpravah o zagotavljanju različnosti izbire običajno zapostavljena. Gre za različnost izpostavljenosti posameznim programskim vsebinam. McQuail nam ponuja uporaben koncept razlikovanja med različnostjo vsebin, ki so ponujene (»content as sent«), in različnostjo vsebin, ki so dejansko uporabljene (»content as received«). Tisto, kar občinstvo dejansko izbira med ponujenimi vsebinami, je osrčje ideje različnosti izpostavljenosti medijskim vsebinam. Kako pa ugotoviti, kaj posamezniki oz. posameznice dejansko izbirajo? V osnovi lahko razlikujemo med horizontalno in vertikalno izpostavljenostjo. Te kategorije povzemamo po Entmanu

in Widemanu,¹¹ ki sta opozorila, da mora medijska politika (regulacija), ki je usmerjena v zagotavljanje različnosti programskih vsebin, skrbeti za to, da obstaja različnost znotraj posameznega medija (vertikalno) kot tudi različnost med vsemi mediji, ki jih ima posameznik na razpolago (horizontalno). Medijska politika naj bi zagotavljala horizontalno različnost s konkurenco na trgu (tiskani mediji), pri radijskih in televizijskih programih pa naj bi regulacija temeljila na izbiri najboljšega ponudnika glede na programske vsebine, ki jih ponujajo prosilci novih frekvenc. Vertikalno različnost je mogoče zagotoviti z aktivno državno politiko subvencioniranja določenih programskih vsebin. Žal raziskave o tem dokazujejo, da je večina politik podpore vertikalne različnosti nasprotno produktivna. Wober¹² je v svoji raziskavi ugotovil, da povečana ponudba določenih podprezentiranih programskih vsebin (kot so novice, verski ali pa kulturno-umetniški program) ne le povečuje njihovo porabo s strani občinstva, temveč jo dejansko zmanjšuje. Te tako imenovane »družbeno potrebne (koristne) vsebine«, ki jih zakonodajalci v večini primerov podpirajo s politiko zagotavljanja različnosti programskih vsebin, so praviloma tiste vsebine, ki jih ljudje ne izbirajo, ko imajo možnost izbire med različnimi programi. Wober te programske vsebine označuje kot »manj učinkovite« in »nefleksibilne glede na povpraševanje« prav glede na dejstvo, da v veliko manjši meri privabijo občinstva, kot je njihova zastopanost znotraj celotne programske ponudbe.¹³ Ugotovitev Woberjeve raziskave ni treba razumeti kot argument za ukinjanje neposrednih državnih subvencij za ustvarjanje določenih programskih vsebin, ampak kot opozorilo, da sama subvencija ne »proizvaja« tistega, kar bi moralo biti njen cilj – več bralcev/poslušalcev/gledalcev. To pomeni, da je treba politiki subvencioniranja dodati še dodatne mehanizme podpore oziroma da je za doseganje medijske različnosti potrebno hkrati vplivati na vse prej omenjene dimenzije različnosti. Brez aktivne in celovite politike, ki različnost razume v njeni kompleksnosti in večrazsežnosti, je nemogoče zagotoviti različnost medijskega prostora.

Na posledice teh ugotovitev bi morali postati pozorni ustvarjalci medijskih politik. Kot smo pokazali, večje število medijev ne pomeni nujno večjega števila različnih medijev in večjega števila različnih pro-

¹¹ R. M. Entman, S. S. Wildman, »Reconciling economic and non-economic perspectives on media policy: Transcending the 'marketplace of ideas'«, *Journal of Communication*, 42/1 (1992), str. 5–19.

¹² J. M. Wober, »The UK: The constancy of audience behavior«, v: L. B. Becker, K. Schoenbach (ur.), *Audience Responses to media diversification: Coping with plenty*, NJ. Erlbaum, Hillsdale 1989, str. 91–108. Ibid., 100–101.

¹³ Ibid., str. 104.

gramskih vsebin, ki so ljudem na razpolago in jih dejansko uporabljajo. Zato bi morala vsaka učinkovita medijska politika poleg ciljev določiti tudi konkretne mehanizme, katerih izbira bi temeljila na poznavanju razmer na medijskem trgu, in sicer tako glede različnosti virov kot tudi vsebin in izpostavljenosti.

	Različnost virov	Različnost vsebin	Različnost izpostavljenosti
Cilji medijske politike	<ul style="list-style-type: none"> – različnost uredniško oblikovanih vsebin – avtonomija uredniškega in novinarskega delovanja 	<ul style="list-style-type: none"> – različnost programskih formatov – zagotavljanje raznolikosti pri predstavljanju posameznih skupin v družbi – politična, kulturna, manjšinska in jezikovna raznolikost 	<ul style="list-style-type: none"> – raznolikost vsebin, dostopnih posameznikom med različnimi mediji in znotraj enega medija
Mehanizmi medijske politike	<ul style="list-style-type: none"> – omejitev deleža občinstva, oglaševanja in pokritosti območja z radijskimi in televizijskimi programi pri posameznem lastniku – test javnega interesa pri presoji medijskih združenj – neodvisen položaj javnega servisa – urejen pravni in socialni položaj novinarjev in ostalih programskih sodelavcev – koregulacija ali samoregulacija pri zagotavljanju profesionalnega novinarskega dela 	<ul style="list-style-type: none"> – posebne programske zahteve do javnega servisa – zahteve po uravnoteženem poročanju pri pomembnih javnih vprašanjih – zagotavljanje programskih deležev neodvisne produkcije – zagotavljanje programskih deležev posameznih programskih vsebin – interni mehanizmi varovanja profesionalnih standardov novinarskega dela pri posameznem mediju (npr. ombudsman, zastopnik interesov javnosti ...) 	<ul style="list-style-type: none"> – zagotavljanje zadostnih finančnih virov za delovanje javnega servisa – subvencije določenim programskim vsebinam, ki zagotavljajo raznolikost med in znotraj posameznih medijev – omogočanje dostopa do medijev vsem državljanom

Tabela 1: Cilji in mehanizmi medijske politike zagotavljanja različnosti.¹⁴

Zaščita pluralizma in raznovrstnosti medijev v Sloveniji

Slovenija je v zadnjih 15-ih letih s sprejetjem treh medijskih zakonov, ki so navajali pluralizem in različnost kot eno pomembnejših smotrov medijske politike, pokazala, da za urejanje tega področja nima ustrezne

¹⁴ D. Tambini, »Through with ownership rules? Media pluralism in the transition to digital«, v: D. Tambini (ur.), *Communications revolution and reform*, IPPR, London 2001, str. 28; P. M. Napoli, »Deconstructing the Diversity Principle«, *Journal of Communication*, 49/4 (1999), str.10; D. McQuail, *Media performance: Mass communication and the public interest*, Ca.: Sage, Newbury Park 1992.

strategije. Poleg neučinkovitih mehanizmov za omejevanje koncentracije medijskega lastništva je država uveljavljala enako neučinkovite mehanizme subvencioniranja medijev.

Do konca osemdesetih let je država preko družbenopolitičnih skupnosti in organizacij, ki so bile izdajatelji medijev, izdatno subvencionirala delovanje medijev, njihovo dejavnost pa je imenovala »dejavnost posebnega družbenega pomena«. Od leta 1990 do danes je (ne)pluralizem slovenskih medijev obravnavan kot politični problem. Med letoma 1990 in 1994 je vlada s proračunskim denarjem sofinancirala dva časopisa, hkrati pa je to netransparentno dejanje utemeljevala s trditvijo, da zagotavlja večji pluralizem. Leta 1994, ko je bil sprejet zakon o javnih glasilih, so bili prvič postavljeni zakonski temelji za sistemsko podeljevanje državne pomoči medijem. Kljub deklarativni zavezi vlade, da bo podpirala nekomercialne medije, ni javno dostopnih podatkov o tem, kako je takratna vlada določala postopek in merila za podeljevanje državne pomoči, kdo je dobil denar in koliko.

Zakon o medijih iz leta 2001 je vzpostavil jasno določene mehanizme za razdeljevanje državne pomoči. Med letoma 2002 in 2006 je država na javnih razpisih v te namene razdelila 2,8 milijarde tolarjev. Vendar bi tudi to obdobje težko obravnavali kot obdobje sistematičnega razvoja politike, saj nikoli ni bila narejena analiza učinkov državne pomoči, ki bi pokazala, da so ukrepi dosegli svoj namen – več različnosti v slovenskih medijih. Takšna praksa se je po spremembi zakona o medijih leta 2006 nadaljevala. Na javnem razpisu leta 2006 je država namenila medijem približno milijardo tolarjev (okrog 4,5 milijona evrov), na razpisu leta 2007 pa 4,7 milijona evrov.¹⁵

Vse od konca osemdesetih let prejšnjega stoletja je kljub spreminjanju zakonodaje veliko stvari ostalo nespremenjenih. Država je še zmeraj najpomembnejša pri usmerjanju državnih pomoči, njene odločitve (in zavrnitve) ne temeljijo na preglednem in preverjenem izpolnjevanju meril in tudi ne na raziskavah in analizah o učinkovitosti izvajanih ukrepov. Prejemniki so bolj ali manj ostali isti. Mediji, ki so dobili največ državne pomoči konec osemdesetih let, so ostali med največjimi prejemniki državne pomoči tudi v letu 2007. Spremenilo se je le to, da

¹⁵ Podatke je zbrala Lana Zdravković z Mirovnega inštituta. V zneske smo zajeli proračunska sredstva za programske vsebine in tehnično infrastrukturo medijev, programe posebnega pomena in avdiovizualno produkcijo medijev.

so se njihovi izdajatelji v manj kot dveh desetletjih prelevili iz upravljavcev medijev v družbeni lasti v njihove zasebne lastnike.¹⁶

Politični pluralizem in kulturna raznolikost

Vprašanje medijskega pluralizma v Sloveniji se v zadnjem obdobju v zakonodaji, politični razpravi in v nekaterih raziskavah še bolj izrazito reducira na vprašanje zastopanosti političnih pogledov vlade in opozicije v medijih. Takšen pristop, četudi obravnava njegovo pomembno dimenzijo, zanemara kompleksnost vprašanja medijskega pluralizma in nas oddaljuje od produktivnega javnega premisleka o tem, kaj je potrebno narediti, da bi bile predvsem vsebine medijev bolj raznolike.

Ugotovitve analize vsebine osrednjih televizijskih poročil javne televizije in največje komercialne televizije v Sloveniji – oddaj *Dnevnik TV Slovenija* in *24ur POP TV*, ki je obravnavala vse oddaje v marcu 2006, lahko štejemo za enega od kazalcev navidezne različnosti vsebin spričo dejanske različnosti ponudnikov. Raziskava, ki jo je vodil Marko Prpič in smo jo vključili v projekt Mirovnega inštituta *Mediji za državljane*,¹⁷ je primerjala, katere teme in v kakšnem obsegu obravnavata omenjeni informativni oddaji ter kdo so njihovi akterji in govorci. Ugotovili smo, da sta si osrednji informativni oddaji TV Slovenija in POP TV po strukturi zelo podobni, razlikujeta se le v nekaterih segmentih. Za vsebino obeh osrednjih televizijskih poročil v Sloveniji so skupne značilnosti: dominacija politike, odsotnost ali v najboljšem primeru skromna zastopanost manjšin in civilne družbe, prevladujoča osredotočenost na Ljubljano v notranji in evrocentričnost v zunanji politiki ter neprimerno manj žensk, ki nastopajo v oddajah.

V razpravo o medijskem pluralizmu v Sloveniji pa bi bilo potrebno vključiti tudi vprašanje, ali iz strukture medijske krajine in vsebine medijev, ki izhajajo v Sloveniji, lahko sklepamo, da je Slovenija kulturno raznolika država (večkulturna, multikulturna), v kateri poleg Slovencev tradicionalno ali v znatnem številu živijo še pripadniki približno desetih drugih narodov? Ali iz kulturne in medijske politike lahko sklepamo, da je javnim oblastem v Sloveniji mar za to? Ne glede na ureditev položaja in pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti, novejših poskuse urejanja položaja romske skupnosti in prizadevanja oddelka za

¹⁶ Sandra B. Hrvatina, Brankica Petković, *In temu pravite medijski trg?*, Mirovni inštitut, Ljubljana 2007.

¹⁷ Izsledki raziskave so objavljeni v knjigi B. Petković (ed.), *Mediji za državljane*, Mirovni inštitut, Ljubljana 2006, dostopno tudi na: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/media4citizens>.

kulturno dejavnost italijanske in madžarske narodne skupnosti, romske skupnosti, drugih manjšinskih skupnosti in priseljencev¹⁸ pri ministrstvu za kulturo, za pozitivne odgovore na ti vprašanja manjka vrsta političnih odločitev, sistemskih ukrepov in dejanj.

Evropska ministrska konferenca o medijski politiki, ki jo je Svet Evrope organiziral marca 2005 v Kijevu, je med osrednje teme konference in sprejetih resolucij uvrstila »kulturno raznolikost in medijski pluralizem v času globalizacije«. Ministri iz približno 40-ih evropskih držav, pristojni za medijsko politiko, tudi slovenski minister za kulturo dr. Vasko Simoniti, so sprejeli resolucijo, ki pravi, da so »odločeni, da ohranijo in promovirajo kulturno in jezikovno raznolikost v medijih v prid medkulturnega dialoga, pri čemer posebno pozornost namenjajo pravicam posameznikov, ki pripadajo manjšinam, ter medijem manjšinskih skupnosti«, ter da se »strinjajo, da spodbujajo dostop do medijev za posameznike, ki pripadajo narodnostnim manjšinam zaradi podpore strpnosti in povečanju kulturnega pluralizma«. V tej resoluciji so se ministri še posebej zavezali k zagotovitvi pravnih, finančnih in tehničnih pogojev, ki bodo javnim radiotelevizijam v njihovih državah omogočile učinkovito opravljanje njihovih nalog, tako da bodo posebej prispevale h kulturni raznolikosti in medijskem pluralizmu.

Kaj sploh pomeni upoštevati kulturno raznolikost v javnih politikah, z medijsko politiko vred, in zakaj je to pomembno? Za doseganje družbene kohezije, stabilnosti in varnosti je v vsaki kulturno raznoliki družbi potrebno doseči »moralno utemeljene in politično vzdržne odgovore«¹⁹ na vprašanja položaja in pravic manjšin. Zahteve za priznanje njihove identitete in upoštevanje kulturne posebnosti zastavljajo manjšinske skupine v raznih državah, ta proces lahko spremljamo tudi v Sloveniji, ko gre za prizadevanja Romov ali pripadnikov narodov iz nekdanje Jugoslavije.

Upoštevati načela kulturne raznolikosti, tj. multikulturalizma, pomeni zagotoviti enakost pripadnikov narodnih manjšin in etničnih sku-

¹⁸ Iz naziva oddelka in analize stanja na področju kulturnih dejavnosti narodnih skupnosti, romske skupnosti, drugih manjšinskih skupnosti in priseljencev v publikaciji ministrstva za kulturo so razvidni prijemi in prizadevanja, da bi se manjšinski kulturni programi razvijali vključevalno in po načelih kulturnega pluralizma. Vendar očitno ta oddelek in takšno razmišljanje ostaja osamljeno, saj sistemskih prijemov in skrbi za upoštevanje načel kulturnega pluralizma in vključevalno manjšinsko politiko zmanjka že v oddelku za medije istega ministrstva, kaj šele na ravni celotne vlade. Glej: Suzana Čurin Radovič, »Analiza stanja na področju kulturnih dejavnosti, narodnih skupnosti, romskih skupnosti, drugih manjšinskih skupnosti in priseljencev«, v: Uroš Grilc (ur.), *Analiza stanja na področjih kulture in pre dlog prednostnih ciljev*, Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije, Ljubljana 2002, str. 230–268.

¹⁹ W. Kymlicka, *Multikulturalno gradanstvo*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 2003, str. 5.

pin ter njihovo polnopravno vključevanje (integracijo) v družbo ne le na podlagi splošno veljavnih individualnih človekovih pravic, ampak s posebnimi, dodatnimi ukrepi, tj. z uvedbo skupinsko-diferenciranih pravic. Ne glede na to, ali kulturna raznolikost določene države izhaja iz zgodovine njenega nastanka in njenih meja (pri čemer je bilo vključevanje posameznih narodov ali etničnih skupin v to državo lahko prostovoljno ali tudi ne) ali pa je njen izvor priseljevanje oziroma oboje, je v tej državi nujno razviti politiko, ki bo upoštevala in krepila kulturni pluralizem ter ščitila manjšino pred dominacijo oz. politično in ekonomsko močjo večine (pred sprejemanjem odločitev in ukrepov, ki bi bili škodljivi za pripadnike manjšine).

Zato bi morali razpravo o medijski politiki v Sloveniji na področju medijskega pluralizma voditi tako, da se v ospredje postavi vprašanje družbene kohezije (kot svojevrstno nasprotje fragmentaciji), s tem pa tudi medijske integracije manjšin in drugih šibkih družbenih skupin.