



European  
University  
Institute

ROBERT  
SCHUMAN  
CENTRE FOR  
ADVANCED  
STUDIES

# Praćenje medijskog pluralizma u 2016. Praćenje rizika za medijski pluralizam u EU i drugim zemljama

## Nacionalni izvještaj: Hrvatska

**Autori:** Paško Bilić, Antonija Petričušić, Ivan Balabanić, Valentina Vučković

Centre for Media Pluralism and Media Freedom





# TABLE OF CONTENT

|    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | O projektu  | 1  |
| 2. | Uvod  | 2  |
| 3. | Rezultati prikupljanja podataka:<br>vrednovanje rizika za medijski pluralizam | 3  |
|    | 3.1 Osnovna zaštita (34% - srednji rizik)                                     | 4  |
|    | 3.2 Tržišni pluralizam (34% - srednji rizik)                                  | 5  |
|    | 3.3 Politička nezavisnost (55% - srednji rizik)                               | 6  |
|    | Društvena uključenost (52% - srednji rizik)                                   | 7  |
| 4. | Zaključci   | 9  |
|    | 1 Prilog: Nacionalni tim  | 9  |
|    | 2.Prilog: Stručna skupina   | 10 |
|    | 3.Prilog: Sažetak sastanka dionika  | 10 |

# 1. PROJEKTU

## 1.1 PRIKAZ PROJEKTA

Praćenje medijskog pluralizma (MPM) istraživački je alat izrađen za procjenu potencijalnih rizika za medijski pluralizam u zemljama članicama Europske unije. Ovaj je narativni izvještaj rezultat prve paneuropske primjene MPM-a u 2016. godini u okviru projekta koji financira pripremna akcija Europskog parlamenta. MPM je primijenjen u 28 zemalja članica Europske unije, Crnoj Gori i Turskoj zahvaljujući potpori Europske unije Centru za medijski pluralizam i slobodu medija (CMPF) Europskog sveučilišnog instituta (European University Institute).

## 1.2 METODOLOŠKA BILJEŠKA

CMPF partnerski surađuje s iskusnim nezavisnim nacionalnim istraživačima koji prikupljaju podatke i pripremaju narativne izvještaje u svojim zemljama, osim u slučaju Malte i Italije u kojima je prikupljanje podataka proveo CMPF-ov tim. Istraživanje se temelji na standardiziranom upitniku i smjernicama koje je razvio CMPF.

U Hrvatskoj je CMPF surađivao s Paškom Bilićem, Antonijom Petričušić, Ivanom Balabanićem i Valentinom Vučković, koji su prikupljali podatke, komentirali varijable te intervjuirali stručnjake za specifična područja. Izvještaj su recenzirali suradnici CMPF-a. Da bi se osigurali točni i pouzdani rezultati istraživanja, u svakoj od zemalja skupina je nacionalnih stručnjaka preispitala odgovore na pitanja koja se odnose na vrednovanje pluralizma (vidi 2. prilog za popis stručnjaka).

Kako bi se u obzir uzela stajališta različitih dionika, hrvatski je tim 14. prosinca 2016. u Zagrebu organizirao sastanak. Sažetak sastanka, kao i detaljnija objašnjenja, nalaze se u 4. prilogu.

Rizici medijskom pluralizmu i slobodi medija procjenjuju se na temelju četiriju osnovnih tematskih cjelina: osnovna zaštita, tržišni pluralizam, politička nezavisnost i društvena uključenost. Rezultati se temelje na procjeni 20 indikatora, pet po svakom tematskom području:

| Osnovna zaštita   | Tržišni pluralizam  | Politička nezavisnost                                   | Društvena uključenost   |
|---|---|---|---|
| Zaštita slobode izražavanja                                 | Transparentnost medijskog vlasništva                        | Politička kontrola nad medijskim kanalima               | Pristup manjina medijima  |
| Zaštita prava na pristup informacijama                      | Koncentracija medijskog vlasništva (horizontalna)           | Urednička autonomija                                    | Pristup medijima za lokalne/regionalne zajednice i medije zajednice |
| Novinarska profesija, standardi i zaštita                   | Među-medijska koncentracija vlasništva i tržišno natjecanje | Mediji i demokratski izborni procesi                    | Pristup medijima za osobe s invaliditetom                           |
| Nezavisnost i učinkovitost medijskog regulatora             | Komercijalni i vlasnički utjecaj nad uredničkim sadržajem   | Regulacija državnih resursa i potpore medijskom sektoru | Pristup medijima za žene  |
| Univerzalni doseg tradicionalnih medija i pristup internetu | Održivost medija  | Nezavisnost upravljanja i financiranja javnog servisa   | Medijska pismenost  |

Rezultati i indikatori za svako područje prikazani su na skali od 0 % do 100%. Niskim se rizikom smatra rezultat od 0 do 33%, srednjim rizikom od 34 % do 66%, a visokim rizikom rezultat od 67 % do 100%. Rezultati od 0% su automatski procijenjeni na 3%, a rezultati od 100% na 97% kako bi se izbjegla procjena o nepostojanju ili potpunom riziku za svaki pojedini indikator.<sup>1</sup>

**Disclaimer:** The content of the report does not necessarily reflect the views of the CMPF or the EC, but represents the views of the national country team that carried out the data collection and authored the report.

1 Za više informacija o metodologiji MPM-a pogledajte izvještaj "Praćenje medijskog pluralizma u Europi: Primjena praćenja medijskog pluralizma u 2016. u 28 zemalja EU, Crnoj Gori i Turskoj", <http://monitor.cmpf.eu.eu/>



## 2. UVOD

Hrvatska je zemlja od oko 4,3 milijuna stanovnika, smještena između srednje Europe, Sredozemlja i jugoistočne Europe. Službeni je jezik hrvatski. Hrvatska je etnički homogena zemlja u kojoj Hrvati čine više od 90 % stanovništva. Glavnu nacionalnu manjinu čine Srbi sa 4,4%, a zatim slijede Bošnjaci (0,73 %), Talijani (0,42 %), Albanci (0,41 %), Romi (0,40 %) i Mađari (0,33 %).

U 2015. godini pojavili su se prvi znakovi gospodarskog oporavka nakon šestogodišnje recesije. Međutim, pojedini su problemi još uvijek izraženi poput niske stope rasta BDP-a, visokog javnog duga, nezaposlenosti i slabe javne uprave.

Većina hrvatskih građana glasa za Hrvatsku demokratsku zajednicu, stranku desnice i desnog centra ili za Socijaldemokratsku partiju (SDP), stranku ljevice i lijevog centra. U posljednjih nekoliko godina došlo je do fragmentacije političkog spektra, uz rast novih stranaka koje promiču centristički pristup ili radikalnu i populističku politiku. Vlada na čelu s Hrvatskom demokratskom zajednicom (HDZ) i Mostom nezavisnih lista (MOST) uspostavila je parlamentarnu većinu u siječnju 2016. Proglašen je nestranački predsjednik Vlade, hrvatsko-kanadski poduzetnik, te dva potpredsjednika, po jedan iz svake od dviju glavnih stranaka. Vladu je obilježio uspon desne i konzervativne retorike u HDZ-u te kontinuirane napetosti između glavnih stranaka na vlasti koje su kulminirale za vrijeme priprema za glasanje o nepovjerenju HDZ-ovom potpredsjedniku Vlade. Nakon što je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa izvijestilo da je potpredsjednik vlade bio u sukobu interesa, prvi potpredsjednik Vlade podnio je ostavku. Pad Vlade doveo je do novih parlamentarnih izbora održanih u rujnu 2016. U sklopu priprema za izbore HDZ je izabrao novog predsjednika stranke te zauzeo reformirano proeuropsko stajalište desnog centra. Većinu glasova dobio je HDZ, koji je ponovno formirao parlamentarnu većinu s MOST-om.

U pogledu medijske potrošnje u 2014. godini televizija je bila najčešće korišten medij praćen televizijskim prijemnikom (83 %), a slijedili su internet (52 %), radio (50 %) i tisak (29 %) (Eurobarometer 2014). Dvadeset posto stanovništva televiziju je pratilo internetom. Pristup internetu na razini kućanstva porastao je sa 41,5 % u 2007. godini na 77 % u 2016. godini, ali i dalje ostaje ispod prosjeka EU-28 (Eurostat, 2016). Postotak stanovništva obuhvaćenog širokopojasnom mrežom iznosi 97,6 %, odnosno 87,2 % među ruralnom populacijom. Postotak pretplate na širokopojasnu mrežu iznosi 62 % (Eurostat, 2014).

Tijekom kratkog mandata Vlade između siječnja i rujna 2016. nije bilo većih zakonskih promjena u medijskom sektoru. Bilo je, međutim, društvenih i političkih pritisaka na medijsko regulatorno tijelo i nepovoljnih politika prema manjinskim i neprofitnim medijima. Vlada nije prihvatila godišnji izvještaj Vijeća za elektroničke medije. Novoimenovani ministar kulture raspustio je Povjerenstvo za neprofitne medije i smanjio sredstva i javne subvencije koje su podupirale taj sektor. Većina neprofitnih i neki manjinski mediji našli su se u financijskim poteškoćama i na rubu opstanka.

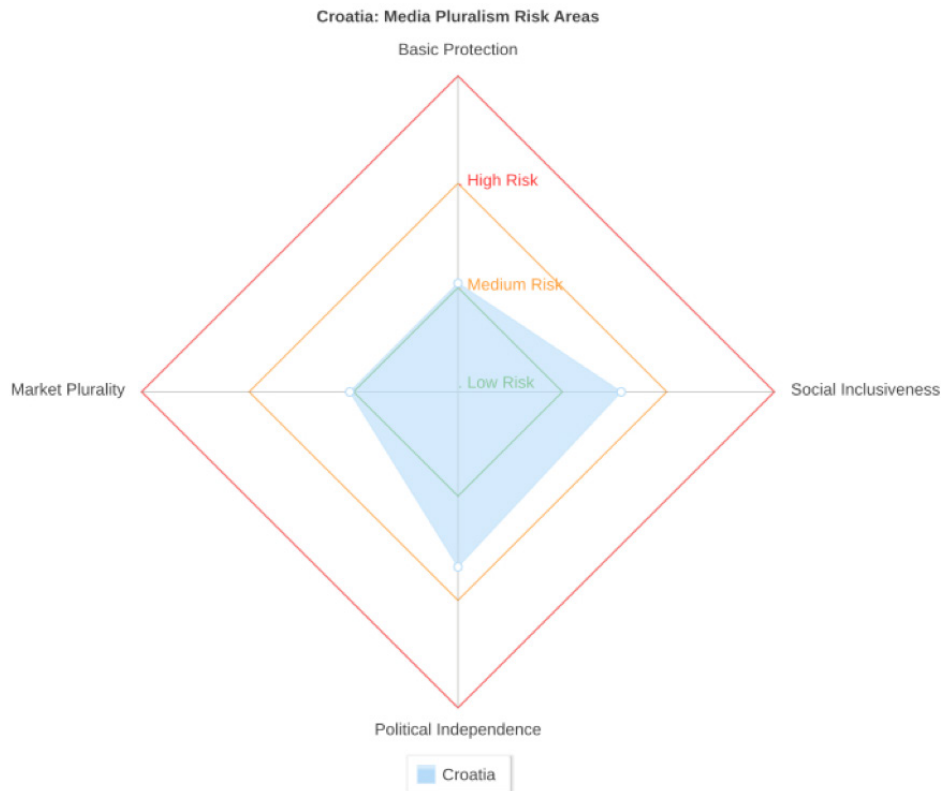


# 3. REZULTATI PRIKUPLJANJA PODATAKA: VREDNOVANJE RIZIKA ZA MEDIJSKI PLURALIZAM

Rizici medijskom pluralizmu u Hrvatskoj u 2016. godini rezultat su kratkoročnih političkih nestabilnosti i dugoročnih ekonomskih i društveno-povijesnih procesa. Prilikom pristupanja Europskoj uniji 2013. godine, Hrvatska je uložila napore u prilagodbu zakonodavnog sustava kako bi osigurala da temeljna zaštita medijskog pluralizma bude usklađena s međunarodnim standardima slobode izražavanja i prava na pristup informacijama. U 2016. godini ojačali su politički pritisci na medijskog regulatora. Preostaje vidjeti hoće li se ti pritisci pokazati kao početak dugoročnog trenda ili će ostati jednokratni događaj. Dodatne su prepreke medijskom pluralizmu osiguravanje najšireg dosega interneta općoj populaciji te osiguranje bolje zaštite novinarskih standarda s obzirom na pogoršane radne uvjete i sigurnost novinara.

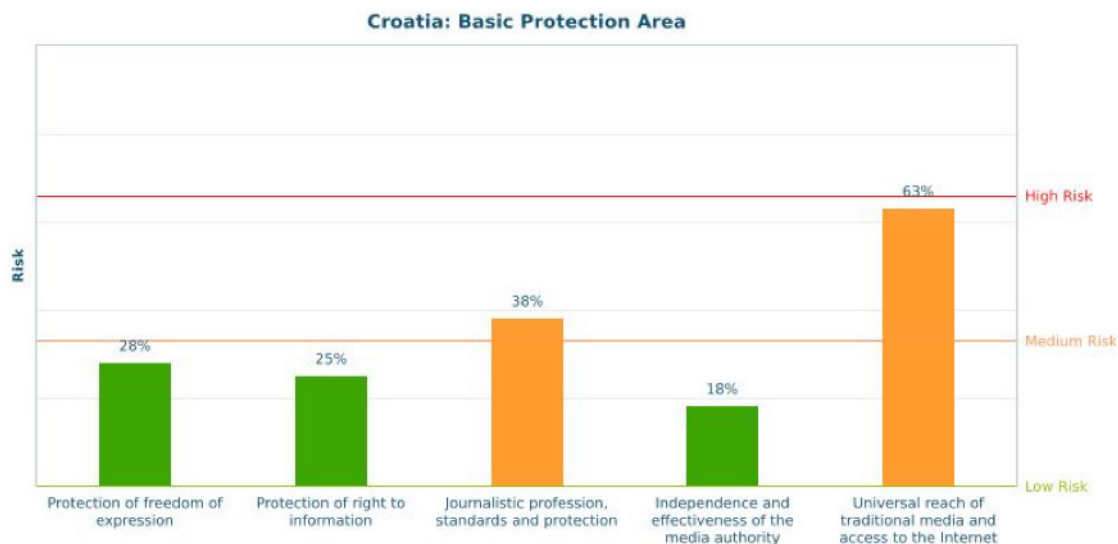
Hrvatska je relativno malo medijsko tržište, te je podložna rizicima u području tržišnog pluralizma. Horizontalnu je i međumedijsku (*eng. cross-media*) koncentraciju vlasništva potrebno bolje regulirati uspostavom jedinstvenog registra pružatelja medijskih usluga. Rizici su izraženi u komercijalnom i vlasničkom utjecaju na urednički sadržaj. Među najproblematičnijim su područjima hrvatskog medijskog sustava politička neovisnost i politička kontrola medija. Državne potpore medijskom sektoru i dalje su relativno problematične. Došlo je do velikih rezova u raspoloživim javnim subvencijama za neprofitne i manjinske medije. Istaknuti problem nedostatak je zaštitnih mehanizama za uspostavu političke neovisnosti tih medija. Javni mediji posebno su osjetljivi na promjene u parlamentarnoj većini. U 2016. godini bilo je više slučajeva politiziranih imenovanja i razrješenja na javnom servisu nakon parlamentarnih izbora.

U području društvene uključenosti svi indikatori pokazuju srednje visoku do visoku razinu rizika. Pristup medijima za manjine, osobe s invaliditetom i žene problematična su područja. Na poslijetku, iako se uključuje u rasprave i strateške dokumente, promocija medijske pismenosti može se opisati kao nerazvijeno područje.



### 3.1 OSNOVNA ZAŠTITA (34% - SREDNJI RIZIK)

Indikatori osnovne zaštite predstavljaju regulatornu srž medijskog sektora u suvremenim demokracijama. Njima se mjere potencijalna područja rizika kao što su postojanje i djelotvornost provedbe regulatornih mjera zaštite slobode izražavanja i prava na pristup informacijama; status novinara, uključujući njihovu zaštitu i mogućnost rada; neovisnost i učinkovitost nacionalnih regulatornih tijela u čijoj je nadležnosti regulacija medijskog sektora te doseg tradicionalnih medija i pristupa internetu u općoj populaciji.



Zaštita slobode izražavanja prati osnovne međunarodne standarde iako postoje problematična područja u zakonodavstvu i njegovoj implementaciji. Država nije dekriminalizirala klevetu. Sudske odluke o visini kazne nisu uvijek u razmjeru s počinjenim prekršajima te ponekada mogu imati efekt zastrašivanja novinarstva. Indikator zaštite slobode izražavanja bilježi nizak rizik od 28 posto.

Zaštita prava na pristup informacijama priznata je Ustavom i nacionalnim zakonima. Ograničenja zbog privatnosti definirana su u skladu s međunarodnim standardima. Žalbeni mehanizmi za sprječavanje pristupa su uspostavljeni, iako nisu u potpunosti učinkoviti. Povrede prava na pristup informacijama se događaju, osobito na razini jedinica lokalne i regionalne samouprave, trgovačkih društava te pravnih osoba s javnim ovlastima. Opći je trend rašireno nepoštivanje zakonski definirane i pravovremene dostave traženih informacija. Indikator zaštite prava na pristup informacijama bilježi nizak rizik od 25 posto.

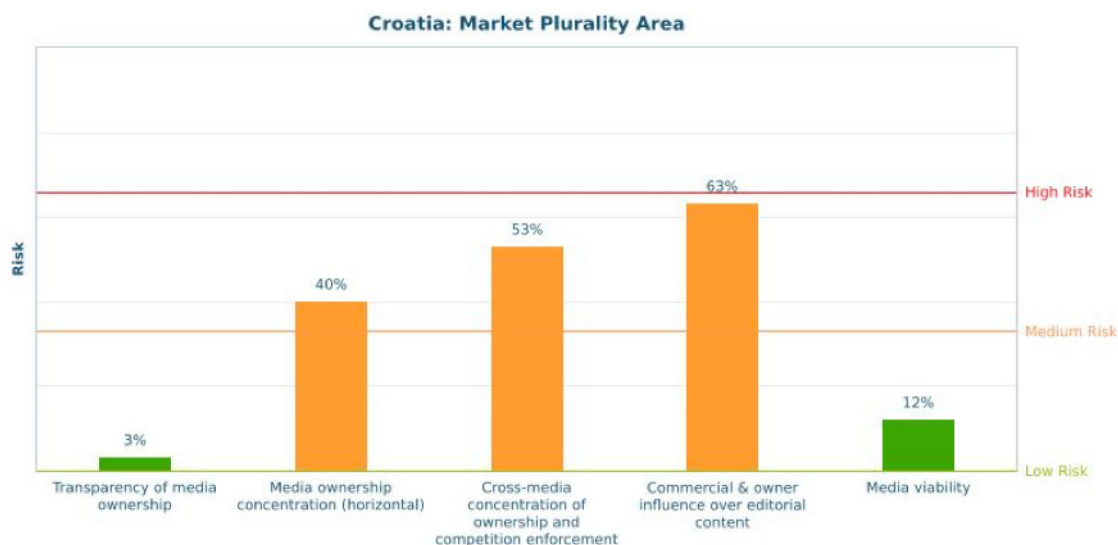
Pristup novinarskoj struci zajamčen je zakonom i u praksi otvoren. Hrvatsko novinarsko društvo (HND) javno i aktivno promiče profesionalne vrijednosti. Ipak, ono je neučinkovito u jamčenju uredničke neovisnosti. Zaštita novinara također je problematična jer se redovito pojavljuju napadi i prijetnje. Primjeri uključuju verbalne i fizičke prijetnje i napade na vodeće kolumniste i na predsjednika HND-a. Radni uvjeti novinara tijekom posljednjih godina sustavno se pogoršavaju, posebno zbog gospodarske krize. Indikator novinarske struke, standarda i zaštite bilježi srednje visok rizik od 38 posto.

Postupci imenovanja za regulatorno medijsko tijelo oblikovani su sa ciljem smanjenja rizika političkog i komercijalnog utjecaja Zakonom o sprječavanju sukoba interesa. Ti postupci nisu uvijek učinkoviti jer se primjenjuju tek nakon imenovanja Vlade. Zadaci i odgovornosti, ovlasti kažnjavanja i žalbeni mehanizmi regulatornog tijela detaljno su pravno definirani. Žalbeni su mehanizmi učinkoviti i ne zloupotrebljavaju se kako bi se odgodilo izvršenje pravnih rješenja. U 2016. došlo je do povećanja političkih pritisaka na Vijeće za elektroničke medije (VEM) nakon izdavanja zabrane emitiranja regionalnoj televizijskoj stanici za ponovljeno poticanje na etničku mržnju u svom *talk-show* programu. Novoimenovani ministar kulture i Vlada Republike Hrvatske odbili su godišnje izvješće o radu Vijeća za 2014. godinu i predložili Hrvatskom saboru da se Vijeće raspusti i smjeni. S obzirom na politički pritisak, predsjednica Vijeća ponudila je ostavku. Napetosti su znatno oslabile zbog nestabilnosti i pada Vlade. Vijeće još nije raspušteno, a njegova predsjednica ostala je na položaju. Razdoblje intenzivnog političkog pritiska može naštetiti praksi donošenja neovisnih odluka tog tijela, kao i postupcima imenovanja i razrješenja njegovih članova. Proračunska sredstva tijela su transparentna, objektivna i adekvatna. Tijelo je transparentno i redovito objavljuje podatke o svojim aktivnostima. Indikator neovisnosti i djelotvornosti medijskog regulatornog tijela bilježi nizak rizik od 18 posto, ali ga je potrebno pažljivo pratiti u budućnosti.

Indikator općeg dosegatradicionalnih medija i pristupa internetu bilježi srednje visok rizik od 63 posto. Univerzalnu pokrivenost javnim medijima jamči ugovor između javnog medija i Vlade. Širokopojasna pokrivenost niska je u općoj i ruralnoj populaciji, a niska je i širokopojasna pretplata. Brzina interneta općenito je niska u zemlji. Četiri vodeća pružatelja internetskih usluga posjeduju 97 posto tržišnog udjela.

### 3.2 TRŽIŠNI PLURALIZAM (34% - SREDNJI RIZIK)

Indikatori tržišnog pluralizma ukazuju na postojanje i djelotvornost transparentnosti i obveza objavljivanja medijskog vlasništva. Također vrednuju postojanje i učinkovitost zaštitnih regulatornih mjera kako bi se spriječila horizontalna i međumedijska (eng. cross-media) vlasnička koncentracija te provodilo tržišno natjecanje i kontrola državnih potpora. Nadalje, indikatorima se vrednuje održivost medijskog tržišta te procjenjuje u kojoj mjeri komercijalni utjecaji vlasnika medija i oglašivača utječu na donošenje uredničkih odluka.



Nacionalno zakonodavstvo sadrži odredbe o transparentnosti koje obvezuju medijske tvrtke na objavu vlasničke strukture i promjene vlasništva. Tijekom posljednjih nekoliko godina stanje je poboljšano, a podacima je lakše pristupiti. Vijeće za elektroničke medije (VEM) vodi registar audiovizualnih medija, radija i uredničkih mrežnih stranica. Hrvatska gospodarska komora (HGK) vodi registar tiskanih medija i distributera tiska. Ako medijske tvrtke ne dostave dovoljno detaljne informacije, medijski regulatori nemaju ovlasti za provjeru istinitosti i potpunosti podataka. Indikator transparentnost vlasništva medija bilježi nizak rizik od 3 posto.

Regulacija je vlasničke koncentracije otežana zbog malog nacionalnog tržišta. Televizija je najčešće korišten medij, a tržištem dominiraju strane kompanije. Tržišni udio četiriju vodećih vlasnika audiovizualnih medija u Hrvatskoj iznosi 91 posto, a koncentracija publike u istom sektoru 77 posto. Radijsko je tržište regionalno fragmentirano. Tržišni udio četiriju vodećih radijskih vlasnika iznosi 46 posto, a koncentracija publike 40 posto. Tiskani mediji promjene vlasništva prijavljuju HGK-u i Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN). AZTN ne provodi aktivno praćenje, već reagira na temelju dostavljenih izvješća. Međutim, agencija aktivno i javno poziva tiskane medije da uredno prijavljuju promjene u vlasničkim strukturama, u skladu sa zakonom. Tržišni udio četiriju vodećih novinskih vlasnika iznosi 74 posto, a koncentracija čitateljstva 66 posto. Indikator (horizontalne) koncentracije vlasništva bilježi srednje visok rizik od 40 posto.

Praćenje je međumedijske koncentracije iznimno složeno jer uključuje HGK, koji prati vlasničke strukture tiskanih medija i distributera tiska te VEM, koji nadzire elektroničke medije. Tvrtke koje ostvaruju međumedijsku povezanost također su obvezatne izvještavati AZTN. To stvara probleme u praćenju promjena vlasništva i rezultira preklapanjem regulatornih dužnosti među različitim tijelima. Tržišni udio četiriju vodećih vlasnika u različitim medijskim tržištima iznosi 67 posto. Tržišni udio četiriju vodećih pružatelja internetskog sadržaja iznosi 62 posto. Koncentracija publike za pružatelje internetskih sadržaja iznosi 60 posto. U slučajevima međumedijskog vlasništva nema odredbi u Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja koje bi štatile medijski pluralizam. Provode se pravila o nerazmjernim državnim potporama koja osiguravaju da državno financiranje javnih medija ne uzrokuje nerazmjerne učinke na tržišno natjecanje. VEM nadzire poštivanje tih pravila. Indikator međumedijske vlasničke koncentracije te provedbe tržišnog natjecanja bilježi srednje visoki rizik od 53 posto.

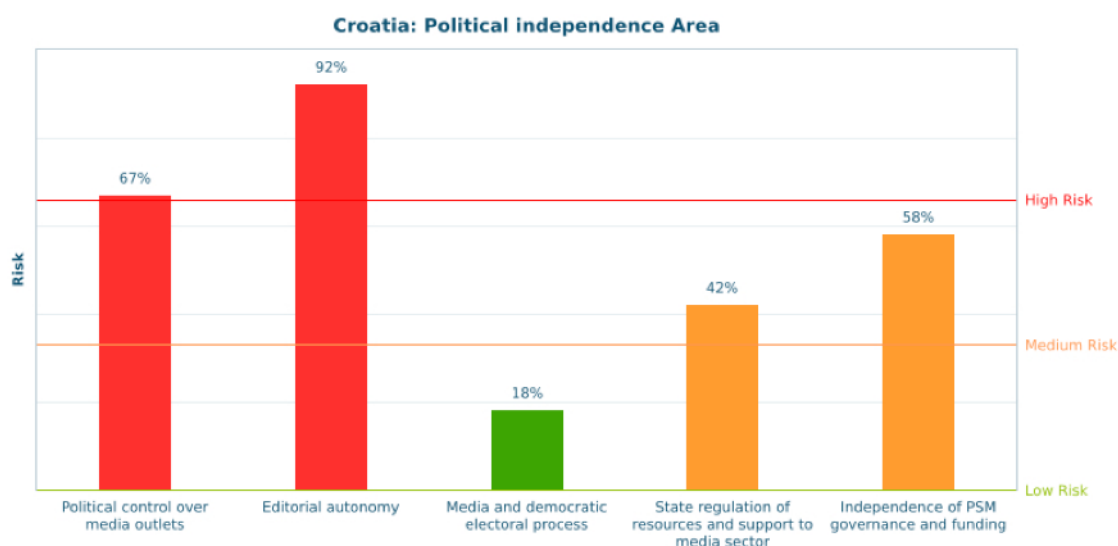


Prilikom promjene medijskog vlasništva i uredništva jedini mehanizmi koji pružaju društvenu zaštitu novinarima izrazito su neučinkoviti samoregulacijski medijski statuti. Ne postoje regulatorne mjere zaštite koje bi osigurale da odluke o imenovanjima i razrješenjima glavnih urednika budu nezavisne od komercijalnih interesa. Etički kodeks Hrvatskog novinarskog društva uvodi neke zaštitne mjere za sprečavanje komercijalnog utjecaja i utjecaja oglašavanja na novinare. Usprkos tome, vlasnici medija i drugi komercijalni subjekti sustavno utječu na urednički sadržaj. To se odražava u izravnoj promidžbi povoljnih izvještaja ili u nedostatku izvještaja i negativnih stavova o vodećim oglašivačima. Indikator komercijalnog i vlasničkog utjecaja na urednički sadržaj bilježi srednje visoki rizik od 63 posto.

Dosljedne podatke o tržišnoj održivosti medija teško je prikupiti i vrednovati. Prihodi na audiovizualnom i radijskom tržištu polagano rastu. Podaci o tržištu tiskanih medija nisu dostupni. U posljednje dvije godine ulaganja u mrežno oglašavanje bilježe porast. Postoje slabe naznake da medijske organizacije traže netradicionalne izvore prihoda. Uspostavljeni su posebni programi potpore te regulatorni poticaji za medijski sektor koji uključuju, na primjer, Fond za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija. Ukupno, indikator održivosti medija bilježi nizak rizik od 12 posto.

### 3.3 POLITIČKA NEZAVISNOST (55% - SREDNJI RIZIK)

Indikatorima političke nezavisnosti vrednuje se postojanje i učinkovitost regulatornih mjera zaštite od političke pristranosti i političke kontrole medija, novinskih agencija i distribucijskih mreža. Također se bilježi postojanje i učinkovitost samoregulacije i osiguravanja uredničke neovisnosti. Nadalje, indikatorima se vrednuje utjecaj države (i političke moći) na funkcioniranje medijskog tržišta i nezavisnost javnih medija.



U medijskom zakonodavstvu ne postoje eksplicitne restrikcije koje bi ograničavale medijsko vlasništvo strankama, skupinama koje zastupaju stranačke interese ili političarima. Zabilježeni su slučajevi sukoba interesa između medija, vladajućih stranaka i skupina koje zastupaju stranačke interese. Na primjer, ministrica kulture je dodijelila javna sredstva neprofitnom portalu iako njihova prijava nije prošla selekciju povjerenstva na neprofitne medije. Politička kontrola javnih medija osobito je uočljiva u promjenama uređivačkih politika nakon parlamentarnih izbora. Radio je ovisan o regionalnoj i lokalnoj politici, dok novine često podržavaju politiku i stavove usklađene s političkim odabirima svojih vlasnika. Položaj hrvatske novinske agencije pogoršava se i vrlo je podložan političkom utjecaju. Indikator političke kontrole nad medijima bilježi visok rizik od 67 posto.

Također su zabilježeni slučajevi sustavnog političkog uplitanja u imenovanja i razrješenja glavnih urednika. To je osobito naglašeno u slučaju javnih medija u kojima su deseci urednika i novinara smijenjeni nakon parlamentarnih izbora. Samoregulatorne mjere, kao što su medijski statuti te Etički kodeks Hrvatskog novinarskog društva, pokazuju se neučinkovitim u kontroli političkog utjecaja. Indikator uredničke autonomije bilježi visok rizik od 92 posto, te je jedan od zabrinjavajućih indikatora u hrvatskom medijskom sustavu.

Različite grupe političkih aktera uglavnom su uravnoteženo zastupljene u javnim medijima i privatnim kanalima i servisima. Međutim, tijekom izbora u rujnu 2016.godine došlo je do otvorenih prigovora stranke MOST povodom rasprave na javnoj televiziji koja je uključila samo predsjednike dviju najvećih stranaka: HDZ-a i SDP-a. S obzirom





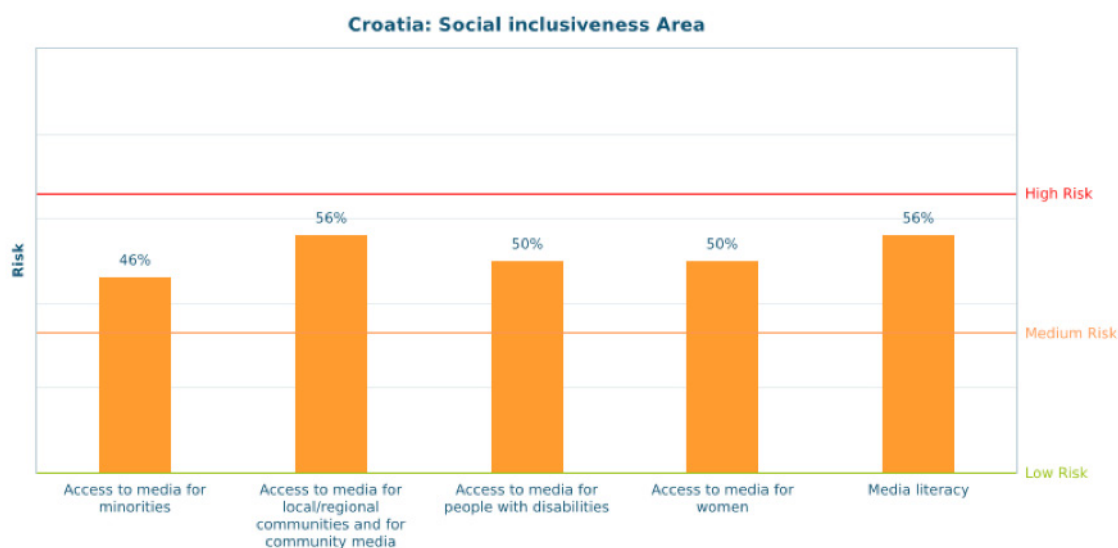
na to da se radi o stranci s rastućim biračkim tijelom, MOST je smatrao da se takva rasprava negativno odražava na njihovu kampanju. Medijsko zakonodavstvo ne zabranjuje ni ne nameće ograničenja količini političkog oglašavanja u javnim medijima tijekom predizbornih kampanja. Drugim riječima, bolje financirane kampanje mogu lakše dosegnuti biračko tijelo. Indikator medija i demokratskog izbornog procesa bilježi nizak rizik od 18 posto.

Među mehanizme dodjele izravnih državnih subvencija medijima ubrajaju se Fond za poticanje pluralizma i raznolikosti te preraspodjela prihoda od igara na sreću preko Ministarstva kulture, odnosno Povjerenstva za neprofitne medije. Uloga Povjerenstva je stvorila značajne političke kontroverze. Ministrica kulture našla se u sukobu interesa za dodjelu sredstava neprofitnom portalu iako zahtjev za potporu nije prošao selekciju Povjerenstva. Kao jednu od prvih odluka donesenih u svom mandatu ministar kulture, koji je preuzeo dužnost u kratkotrajnoj vladi HDZ-a, raspustio je Povjerenstvo te ukinuo sva sredstva za neprofitne medije. Iako je postojao problem neovisnosti Povjerenstva te nedostatka nadzora dodjele sredstava, ti su se nedostaci mogli ispraviti demokratskim procedurama i javnim raspravama. Raspodjela sredstava bila je transparentna i javno vidljiva, ali ne i bez problema koji su zahtijevali dodatnu pozornost. Osim izravnih, postoje i neizravne subvencije medijima poput smanjenog PDV-a i državnog oglašavanja. Indikator državne regulacije resursa i podrške medijima bilježi srednje visok rizik od 42 posto.

Postupak imenovanja upravljačkih tijela javnog medija ovisi o Hrvatskom saboru, što ostavlja prostor za sustavno političko uplitanje. Razrješenja i imenovanja često se događaju nakon parlamentarnih izbora. Najnovije promjene uključuju više od sedamdeset smjena, od direktora do menadžera, urednika, novinara, inženjera i pravnika. Ravnatelj javne radiotelevizije je smijenjen nakon negativnog izvještaja nadzornog odbora. Nakon žučnih rasprava saborski je odbor imenovao novog v.d. ravnatelja. S druge strane, financiranje javnih medija primjereno je i transparentno. Indikator neovisnosti upravljanja i financiranja javnih medija bilježi srednje visok rizik od 58 posto.

### 3.4 DRUŠTVENA UKLJUČIVOST (52% - SREDNJI RIZIK)

Indikatori društvene uključenosti bave se pitanjem pristupa medijima različitih društvenih skupina. Indikatorima se vrednuju regulatorne i političke mjere zaštite medija zajednice, pristup manjina, lokalnih i regionalnih zajednica, žena i osoba s invaliditetom medijima. Osim pristupa medijima za medijski je pluralizam važna i medijska pismenost te digitalne vještine opće populacije.



Indikator pristupa manjina medijima bilježi srednje visok rizik od 46 posto. Zakon manjinama jamči pristup kanalima javnog medija. Javni je medij dužan emitirati programe za nacionalne manjine. Međutim, takve programe konzultirani stručnjaci za manjine opisuju kao “getoizirane” jer se emitiraju u najslabije gledano i slušano doba dana. Zakonodavstvo ne predviđa obvezu emitiranja nacionalnih vijesti na manjinskim jezicima. Manjinski mediji financijski su podržani državnim proračunom. Sredstva dodjeljuje Savjet za nacionalne manjine. Zbog ograničenih resursa stvara se natjecanje među manjinskim medijima. Broj novina posvećenih manjinama nije proporcionalan njihovoj udjelu u ukupnoj populaciji. Prema mišljenju konzultiranih stručnjaka za manjine, državna potpora izdavačkoj djelatnosti udruga nacionalnih manjina često rezultira zastarjelim formatima i netržišno orijentiranim sadržajima. Time se smanjuje broj čitatelja samih nacionalnih manjina. Usto, opća populacija nije dovoljno upoznata s manjinskim medijima.

Vlasti podržavaju regionalne/lokalne medije ograničenim brojem mjera ili subvencija. Prema mišljenju stručnjaka za



manjine, programi javnih medija samo emitiraju informacije o manjinama, umjesto da pružaju informacije za manjine. Lokalni/regionalni mediji imaju poseban status kao neprofitni pružatelji medijskih usluga i elektroničkih publikacija, i kao neprofitni proizvođači audiovizualnih i/ili radijskih programa. Oni ovise o državnom proračunu, a ne postoje zakonske mjere za zaštitu njihove neovisnosti. Na primjer, program dodjele sredstava neprofitnim medijima preko Ministarstva kulture nije sadržavao regulatorne mjere za smanjenje političkog utjecaja. Indikator pristupa medijima za lokalne/regionalne zajednice bilježi srednje visok rizik od 56 posto.

Politika je prema osobama s invaliditetom nerazvijena. Poduzete mjere su fragmentirane. Medijski zakoni zahtijevaju usluge pristupa osobama s invaliditetom, ali ih ne primjenjuju na audiovizualne medije na zahtjev. Podrška gluhim i slijepim osobama u audiovizualnim medijima dostupna je samo u najmanje atraktivnim terminima emitiranja. Indikator pristupa medijima za osobe s invaliditetom bilježi srednje visok rizik od 50 posto.

Nacionalna politika za ravnopravnost spolova predviđa različite mjere u području medija kao što su stvaranje opće svijesti o rodnim politikama te financiranje produkcije i koprodukcije senzibiliziranih medijskih sadržaja. Zakon o ravnopravnosti spolova u području medija učinkovito se provodi. Međutim, javni medij nema sveobuhvatnu politiku ravnopravnosti spolova. Zastupljenost muškaraca i žena u upravi javnog medija nije ujednačena (9 posto). Prezentacija žena u vijestima i *online* vijestima (30 posto) predstavlja srednje visok rizik za pluralizam. Rodna je zastupljenost nešto uravnoteženija među novinskim reporterima (50 posto). Indikator pristupa medijima za žene bilježi srednje visok rizik od 50 posto.

Medijska pismenost u strateškim je dokumentima postavljena kao jedan od ciljeva obrazovnog procesa. Međutim, kao što primjećuju konzultirani stručnjaci za medijsku pismenost, u Hrvatskoj ne postoje jasni pokazatelji, odnosno empirijski podaci o medijskoj pismenosti. Nadalje, obrazovni sustav ne omogućuje razvoj kritičkog pristupa učenika medijskim sadržajima. Konzultirani stručnjaci za medijsku pismenost primjećuju da, osim što je prisutna u strateškim dokumentima, medijska pismenost nije definirana u obrazovnom kurikulumu kao zaseban predmet ili kao tema u sklopu drugih predmeta. Medijska je pismenost prisutna u ograničenoj mjeri u neformalnom obrazovanju, koje uglavnom provode organizacije civilnog društva. Pristup tim programima često je ograničen na učenike i studente u glavnom hrvatskom gradu. Točno 65 posto ljudi koji su koristili internet u posljednja tri mjeseca ima najmanje osnovne digitalne vještine, a 65 posto opće populacije posjeduje najmanje osnovne digitalne komunikacijske vještine. Indikator medijske pismenosti bilježi srednje visok rizik od 56 posto.

## 4. ZAKLJUČCI

Medijski je pluralizam u 2016. godini obilježio više kontroverznih događaja u medijskoj politici. Osnovni problemi uključuju otvoreni politički pritisak na medijskog regulatora, politizirane procedure imenovanja i razrješenja u javnom mediju te ukidanje financijske potpore neprofitnom medijskom sektoru. Osim kratkoročnog političkog uplitanja, postoje i druga problematična područja koja stvaratelji medijskih politika trebaju pozornije promotriti. U nastavku je popis preporuka utemeljenih na nekim od ključnih područja koja je hrvatski tim uočio u izvještaju Praćenja medijskog pluralizma u 2016. godini.

|                       |   |
|-----------------------|---|
| Osnovna zaštita       | <ul style="list-style-type: none"><li>· Osigurati bolju zaštitu novinarske profesije podržavajući strukovne udruge i promičući dosljedna nije primjene samoregulacijskih statuta i etičkih kodeksa.</li><li>· Poboljšati pokrivenost širokopoljnim internetom.</li></ul>  |
| Tržišni pluralizam    | <ul style="list-style-type: none"><li>· Uvesti zaštitu uredničke neovisnosti u Zakon o medijima (NN 0/594, NN 84/11 i NN 81/13) i Zakon o elektroničkim medijima (NN 153/09, NN 84/11, NN 94/13 i NN 136/13). To se posebno odnosi na komercijalni i vlasnički utjecaj na urednički sadržaj.</li><li>· Uspostaviti jedinstveni vlasnički registar za sve medije. Potrebno je odrediti jedno regulatorno tijelo za praćenje usklađenosti s pravilima međumedijskog vlasništva (eng. cross-ownership). Postojeći institucionalni nadzor pretjerano je kompliciran te ga je nemoguće koordinirati na učinkovit način.</li></ul>  |
| Politička nezavisnost | <ul style="list-style-type: none"><li>· Proširiti definiciju povezanih osoba (članak 53.) u Zakonu o elektroničkim medijima (NN 153/09) kako bi se uvela vlasnička ograničenja za stranke, skupine koje zastupaju stranačke interese i političare. Uvesti sličnu definiciju u Zakon o medijima i osigurati ograničenje političkog utjecaja na urednički sadržaj.</li><li>· Ponovno uspostaviti mehanizme financiranja neprofitnih medija, uz osigurane jasne kriterije, transparentnu dodjelu sredstava i nezavisnost neprofitnih medija.</li><li>· Osigurati manje političkog uplitanja u postupke imenovanja i razrješenja urednika javnih medija izmjenom i dopunom Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji (NN 137/10, NN 76/12 i NN 78/16).</li></ul> |
| Društvena uključenost | <ul style="list-style-type: none"><li>· Osigurati bolju zastupljenost manjina u medijskom sustavu kroz stabilno financiranje Savjeta za nacionalne manjine.</li><li>· Olakšati pristup medijima za osobe s invaliditetom u udarnim terminima.</li><li>· Promicati razvoj politike ravnopravnosti spolova na HRT-u.</li><li>· Osigurati uključivanje i dosljednu provedbu programa medijske pismenosti u obrazovnom kurikulumu kroz koordinirano djelovanje Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta i Ministarstva kulture.</li></ul>  |

### 1. PRILOG: NACIONALNI TIM

| Ime       | Prezime    | Položaj             | Institucija  | MPM2016 CT voditelj (molimo označiti s X) |
|-----------|------------|---------------------|--|---|
| Paško     | Bilić      | znanstveni suradnik | Odjel za kulturu i komunikacije, Institut za razvoj i međunarodne odnose | X   |
| Antonija  | Petričušić | docentica           | Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu                                   |   |
| Ivan      | Balabanić  | docent              | Odjel za sociologiju, Hrvatsko katoličko sveučilište                     |   |
| Valentina | Vučković   | docentica           | Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu                                |   |



## 2. PRILOG: STRUČNA SKUPINA

| Ime      | Prezime         | Položaj                | Institucija   |
|----------|-----------------|------------------------|---|
| Zrinjka  | Peruško         | redovita profesorica   | Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu |
| Saša     | Leković         | predsjednik            | Hrvatsko novinarsko društvo                         |
| Nada     | Zgrabljic Rotar | izvanredna profesorica | Hrvatski Studiji, Sveučilište u Zagrebu             |
| Miroslav | Ivić            | bivši predsjednik      | Hrvatska udruga radija i novina                     |
| Denis    | Mikolić         | predsjednik            | Nacionalna udruga televizija                        |
| Damir    | Hajduk          | potpredsjednik         | Vijeće za elektroničke medije                       |
| Antonija | Letinić         | glavna urednica        | Kulturpunkt, Kurziv                                 |

## 3. PRILOG: SAŽETAK SASTANKA DIONIKA

- 14. prosinca 2016.
- Knjižnica Instituta za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) u Zagrebu
- Lista sudionika

Ivan Balabanić, član projektnog tima

Paško Bilić, lokalni koordinator projekta

Antonija Čuvalo, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

Damir Hajduk, potpredsjednik Vijeća za elektroničke medije

Ivana Keser, IRMO

Saša Leković, predsjednik Hrvatskog novinarskog društva

Jaka Primorac, IRMO

Mirjana Rakić, predsjednica Vijeća za elektroničke medije

Nada Švob-Đokić, IRMO

Aleksandra Uzelac, Voditeljica Odjela za kulturu i komunikacije, IRMO

Dina Vozab, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

- Glavne teme rasprave

Sastanak je otvoren kratkim pregledom povijesti alata za praćenje medijskog pluralizma. Nakon toga je predstavljena metodologija implementacije u 2016. godini. Objašnjena su glavna područja, indikatori i varijable kao i proces evaluacije stručne skupine i stručnih intervjua. Raspravljalo se o ključnim područjima koja pokazuju rizik za medijski pluralizam, osobito o niskoj pokrivenosti širokopojasnim internetom, zaštiti novinarske profesije i standarda, političkoj kontroli medija, komercijalnom utjecaju na uredničke odluke, među-medijskoj regulaciji, pitanjima medijske pismenosti te drugim relevantnim područjima. Na poslijetku, predstavljene su preporuke medijskoj politici koje je detektirao hrvatski tim.

- Zaključci

Sudionici sastanka slažu se da je potrebno poboljšati utjecaj na medijsku politiku te podići javnu svijest o rezultatima Praćenja medijskog pluralizma u 2016. godini koje su prikupili i prezentirali članovi hrvatskog projektnog tima. Predlaže se šira javna prezentacija nakon što stručnjaci iz CMPF centra prikupe i objave narativne izvještaje iz svih 30 zemalja.



<http://monitor.cmpf.eui.eu>

ISBN:978-92-9084-531-7

doi:10.2870/22798

