

MEDIA CIRCLE PROJEKT

Indeks klijentelizma u medijima

15.12.2016.



Odgovor građana na klijentelizam u medijima - MEDIA CIRCLE projekt se financira iz Instrumenta pretpristupne pomoći Europske unije (IPA) Civil Society Facility (CSF) i sufinancira od strane Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Kratice projekta: MEDIA CIRCLE

Puni naziv projekta: Odgovor građana na klijentelizam u medijima

Trajanje projekta: Prosinac 2013 – Prosinac 2017

Doprinos Europske komisije: 548.341,37 EUR

Referenca: EuropeAid/134613/C/ACT/MULTI

Broj Ugovora o darovnici: 2013/332-758

Internet stranica projekta: <http://www.fairpress.eu/>

Autor: Munir Podumljak

Autorica analize vlasništva nad medijima: Ana Hećimović

Analiza podataka: Munir Podumljak, Ana Hećimović

Ekonometrijska analiza: Munir Podumljak, Sandra Gajić

Metodologija i supervizija: Munir Podumljak, Lavoslav Čaklović

Prikupljanje podataka: Adis Šušnjar, Alem Sinanović, Maja Ledjenac, Smiljana Milinkov, Momčilo Živadinović, Ana Janković Jovanović, Marija Soprenić, Selena Tasić, Maja Ravanska, Septimius Parvu, Ana Gavranić, Mirela Polić, Matea Matić, Kristina Markalaus, Ivana Horvatek, Ana Hećimović

Sadržaj

Klijentelizam u medijima – pojmovi, koncept i pristup u mjerenju indeksa klijentelizma u medijima..	5
Metode prikupljanja podataka	6
Mjerenja i indeksacija	7
Metoda potencijala ukratko	8
Struktura podataka.....	8
Društveni kontekst.....	11
Indeks klijentelizma u medijima 2016	12
Horizontalno ponderirano mjerenje.....	13
Vertikalno ponderirano mjerenje.....	14
Pregled prikupljenih podataka	15
Trendovi, 2014. – 2015.	20
Dodatak: (Ne)transparentno vlasništvo nad medijima, normativna analiza.....	27
Hrvatska	27
Bosna i Hercegovina	35
Srbija	36
Crna Gora	37
Makedonija.....	38
Rumunjska.....	39
Zaključak analize.....	39

Prikazi

Prikaz 1 Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika, 2015.....	11
Prikaz 2 Indikator upravljanja: Glas i odgovornost, 2005.-2015.	11
Prikaz 3 Indeks klijentelizma u medijima, 2016	13
Prikaz 4 Struktura medija prema vrsti vlasništva medija, 2015.	16
Prikaz 5 Prihodi i udio dobitka u prihodima javnih medijskih servisa, u EUR, 2015.	17
Prikaz 6 Iznosi državne potpore medijima, u EUR, 2015.	17
Prikaz 7 Iznosi financiranja iz državnog proračuna (promidžba i informiranje), u EUR, 2015.....	18
Prikaz 8 Broj zaposlenih u industriji ("Informacije i komunikacije") i udio u odnosu na ukupan broj zaposlenih u državi, 2015.	19
Prikaz 9 Broj nezaposlenih novinara u odnosu na ukupan broj nezaposlenih u državi, 2015.....	19
Prikaz 10 Prosječna neto plaća u industriji ("Informacije i komunikacije") u odnosu na prosječnu neto plaću u državi, u EUR, 2015.	20
Prikaz 11 Ukupan broj medija (javni, neprofitni i privatni) na 10.000 stanovnika, 2014.-2015.....	21

Prikaz 12 Ukupna dobit/gubitak javnih TV postaja, u EUR, 2014. - 2015.	22
Prikaz 13 Iznosi državne potpore medijima, u EUR, 2014. - 2015.	23
Prikaz 14 Broj zaposlenih u industriji i udio u odnosu na ukupan broj zaposlenih u državi, 2014.- 2015.	23
Prikaz 15 Broj zaposlenih u industriji i udio u odnosu na ukupan broj stanovnika u državi, 2014.- 2015.	24
Prikaz 16 Broj nezaposlenih novinara i udio u ukupnom broju nezaposlenih u državi, 2014.- 2015. ..	25
Prikaz 17 Prosječna neto plaća u industriji, u EUR, 2014. - 2015.	25

Tabele

Tabela 1 Ponderirano horizontalno mjerenje	13
Tabela 2 Ponderirano vertikalno mjerenje	14

Klijentelizam u medijima – pojmovi, koncept i pristup u mjerenju indeksa klijentelizma u medijima

Pojam klijentelizam koristi se za definiranje "quid pro quo"¹ društvenih, političkih i ekonomskih odnosa definiranih asimetričnom moći između aktera koji sudjeluju u određenom odnosu. Iako se ova dva fenomena u zadnje vrijeme nastoje konceptualno razdvojiti, jednadžba korupcije kako ju je opisao Robert Kiltgaard (1998:75), poslužila je kao okvir za izradu modela indeksa klijentelizma, čiji je fokus na detektiranju, odnosno spriječavanju klijentelizma. Prema Kiltgaardu, korupcija nastaje kada monopol moći i administrativna diskrecija nisu provjereni pomoću odgovornosti, odnosno učinkovitim sustavom polaganja računa.² Kasnije će ovaj model nadograditi i Mungiu Pippidi (2013:28), predlažući da je korupciju najbolje opisati kao ekvilibrij između prilika, odnosno resursa za korupciju i motiva za koruptivno ponašanje s jedne strane i ograničenja, odnosno barijera postavljenih od strane države ili društva, koje bi korupciju trebale spriječiti, s druge: korupcija = prilike (diskrecija moći + materijalni resursi) – ograničenja (legalna + normativna).

Oslanjanje na teorijski okvir koji uređuje korupciju ne znači da klijentelizam poistovjećujemo s korupcijom pri mjerenju indeksa klijentelizma u medijima. Fokus indeksa je na mjerenju kapaciteta društva da detektira i spriječi klijentelističku praksu u medijima. Preciznije, radi se o mjerenju sposobnosti društva da determinira razmjenu pogodnosti između politike, ekonomskih centara moći i medija, koja predstavlja rizik i dovodi do devijacije u izvršenju uloge koju mediji imaju u društvu.

Mediji predstavljaju okosnicu demokracije. Pored ostalih zadaća, mediji bi u demokratskom sustavu trebali djelovati kao neovisan „pas čuvar“, vanjski kontrolni mehanizam sustava, ali i društva općenito. Pored toga, sloboda medija i pluralizam medija, te prisutnost velikog broja dobro informiranih građana, uvelike utječe na dobru kontrolu korupcije (Pippidi, 2013:39). U visoko korumpiranim društvima, onemogućavanje medija u vršenju navedene funkcije jedan je od ultimativnih ciljeva političkih i društvenih elita. Hallin sugerira da je jedan od najvažnijih načina na koje klijentelizam utječe na medije, kroz instrumentalizaciju medija, odnosno kroz proces gdje vlasnici medija i oni kojih ih financiraju stavljaju medije pod svoju kontrolu kako bi ostvarili svoje partikularističke interese (Roudakova, 2008:43). Indeks klijentelizma u medijima analizira ključne značajke formalnih i neformalnih mehanizama, koje bi u praksi trebale osigurati poštivanje univerzalnih normi i principa u odnosima između politike, ekonomskih operatora, medija i građana.

Razlog zbog kojeg se kod analize društvenih sustava koji okružuju medije oslanjamo na teorijski okvir koji uređuje korupciju, leži u činjenici da klijentelizam s fenomenom korupcije dijelu jednu bitnu karakteristiku - indirektnu razmjenu materijalnih i osobnih pogodnosti. Iako se indeks oslanja na različite znanstvene i stručne radove u navedenim područjima, svrha indeksa nije uspostaviti novu teoriju, ili testirati postojeće teorije u praksi. Cilj indeksa je pomoći donositeljima odluka u upravljanju javnim politikama, koje uređuju medijsko okruženje, kako bi se kod njihova kreiranja i provedbe osigurala univerzalne vrijednosti važne

¹ slobodan prijevod, ruka ruku mije

² eng. accountability

za kvalitetu demokracije – pluralizam ideja i mišljenja, te participativna i kontrolna uloga koju građani imaju u demokraciji. Stoga, težište pri analizi medijskog okruženja kroz indeks klijentelizma nije na samoj klijentelističkoj praksi, iako se (posebice u narativnim dijelovima) osvrćemo na nju, već na barijerama, odnosno formalnim i tehničkim ograničenjima koje je svako društvo za sebe postavilo spram klijentelističkih praksi. Niža razina, odnosno kvaliteta uspostavljenih ograničenja klijentelističkoj praksi i mehanizama koji ih trebaju osigurati, u pravilu znači povećan rizik od manifestacije klijentelizma, te njegovog negativnog učinka na funkciju medija. Povećan rizik od klijentelizma u medijima (slabe i neučinkovite barijere klijentelističkoj praksi), dovodi do visokog rizika devijacije u demokratskim procesima, što može imati vrlo štetne, a ponekad i radikalne posljedice na društvo, kvalitetu demokracije i života općenito. Iz tih razloga, na indeks klijentelizma u medijima treba gledati kao na kontrolni mehanizam, koji promatra medijsko okruženje i odnose između politike, ekonomskih centara moći, medija i građana. Pri tome, upozorava na rizike, odnosno prakse koje bi mogle dovesti do zarobljavanja društva, javnog interesa i javnog dobra od strane uskih krugova moći, odnosno klijentele.

Metode prikupljanja podataka

Istraživački okvir, odnosno setovi podataka koji se koriste za mjerenje indeksa klijentelizma definirani su na temelju okvira kojim se koriste i već postojeći indeksi poput indeksa slobode medija koji radi Freedom House, CIRI indeksa, Global integrity indeksa, te World Governance indeksa. Ovdje treba imati u vidu da je namjena indeksa klijentelizma prije svega u području javnih politika, odnosno asistenciji donositeljima odluka, kako bi pitanje uređenja medijskog prostora mogli temeljiti na empirijski utvrđenim podacima, detektiranim rizicima i jasnim preporukama. U navedenom kontekstu, ključni dokument koji je korišten pri definiranju istraživačkog okvira su „Smjernice za potporu EU slobodi medija i medijskog integriteta u zemljama proširenja, 2014-2020“, koje predstavljaju sveobuhvatan prikaz standardiziranih pitanja koja uređuju područje medija i medijskih sloboda. Pri konačnom izboru indikatora, vodili smo se onima koji ukazuju na postojanje odnosno nepostojanje barijera spram klijentelizma u medijima, te postojanju odnosno nepostojanju rizika od klijentelističkih praksi.

Podaci na temelju kojih je mjeren indeks klijentelizma u medijima, prikupljeni su desk metodom s težištem na prikupljanju primarnih podataka, odnosno podataka koje posjeduje država i formalne institucije. Nakon što je provedena normativna analiza medijskih zakona, s posebnim fokusom na one zakone koji su doživjeli izmjene i dopune tijekom prethodne godine; nadležnim institucijama, tijelima i agencijama iz svake od zemalja, poslani su zahtjevi za dostavom informacija na temelju zakona o pravu na pristup informacijama. Zahtjevi su sadržavali setove pitanja kojima je testiran učinak zakonodavnog, regulatornog i institucionalnog okvira na pojavnost klijentelizma u medijima. Indeks se oslanja na primarne izvore podataka (prikupljene od strane formalnih institucija), no treba imati u vidu da su za potrebe kontekstualizacije podataka, odnosno njihove usporedivosti u nekim slučajevima, konzultirani i određeni sekundarni izvori podataka, koji su prikupljeni u svrhe drugih istraživanja.

U procesu prikupljanja i analize podataka postoje određena ograničenja. Naime, brojni statistički podaci, koji su važni za mjerenje (primjerice, izvješća o izvršenju proračuna ili izvješća državnih zavoda za statistiku, kao i izvješća o radu relevantnih institucija) nisu dostupni u realnom vremenu, odnosno dostupni su tek sredinom tekuće godine za prethodnu godinu. Pa tako ovogodišnji indeks kljiteljstva u medijima 2016, iako objavljen na kraju godine, zapravo obuhvaća, odnosno mjeren je na temelju podataka koji se odnose na 2015. godinu. S druge strane, kako bi se zadržala relevantnost indeksa u realnom vremenu, za određena područja, poput manifestacije kljiteljstva u medijima, odnosno određenih pojava oblika, korišteni su i podaci iz 2016. godine. Asinkroni model u analizi podataka predstavlja ključni izazov za sve indekse koji se zasnivaju na podacima u posjedu države, jer postoji određena diskrepancija između mjerenog razdoblja (2015.) i mjerenog indeksa (2016.). Ovo se posebice ispostavilo izazovom kada smo indeks mjerili prethodne godine. No, takva mjerenja se stabiliziraju mjerenjima trendova u pojedinim državama, te je već sada moguće vidjeti naznaku trendova u pojedinim društvima, odnosno napredak ili regresiju pojedinih indikatora u odnosu na mjerenja vršena putem indeksa kljiteljstva prethodne godine.

Mjerenja i indeksacija

Pri mjerenjima, interpretaciji podataka, te za potrebe vrednovanja, odnosno ponderiranja određenih kategorija korištene su ekspertne grupe u svakoj od zemalja. Ekspertnu grupu činile su tri osobe u svakoj zemlji, a koje dolaze iz različitih područja koja su obuhvaćena indeksom: predstavnik akademske zajednice, civilnog sektora (novinarskih udruženja) i novinar. U prvom mjerenju, članovima ekspertnih skupina u svakoj zemlji predočeni su prikupljeni podaci za tu zemlju, te se od njih tražilo da interpretiraju nalaze, te ponderiraju odnosno vrednuju pojedinačne skupine podataka. Subgrupe koje su ispitanici mjerili su (SG1) zakonodavni i regulatorni okvir, (SG2) institucionalni okvir, (SG3) transparentnost vlasništva, (SG4) tržišni indikatori i financiranje medija, (SG5) medijske slobode i temeljna prava. Ključno pitanje u svakoj od subgrupa za sudionike ekspertnih skupina, bilo je koliko utvrđeno činjenično stanje spriječava ili podržava kljiteljističke prakse u državi koju evaluiraju (njihova domicilna država). Ponderiranje je vršeno na skali od -1 do +1, gdje je sudionik mogao navesti bilo koji broj na navedenoj skali obrazlažući svoju odluku, odnosno interpretirajući prikupljene podatke sa svog stajališta u odnosu na kvalitetu i razinu formalnih barijera spram kljiteljističkih praksi. U drugom mjerenju, sudionici su mjerili vertikalnu snagu kategorija koje indeks mjeri i to: (T1) regulatorni i institucionalni kapacitet države da detektira i eliminira kljiteljističku praksu u procesu donošenja medijskih politika i operativnim aktivnostima medijske industrije; (T2) praksa u donošenju medijskih politika, barijere spram kljiteljističkih praksi i pojavnost kljiteljstva; (T3) sposobnost države, odnosno društva da razumije situaciju u medijima prema deklariranom postojanju podataka; i (T4) društveni kapacitet za mjerenje medijske realnosti, u kojem se testiraju svi prethodni deklarativni stavovi i podaci prikupljeni od strane formalnih institucija, te procjenjuje njihova vjerodostojnost i kvaliteta.

Matrica kreirana na ovaj način proizvodi u stvari tri različita mjerenja. Prvo mjerenje se odnosi na tzv. *sirovi indeks* i temelji se isključivo na empirijski utvrđenim podacima, odnosno postojanju ili nepostojanju podataka na sve četiri vertikalne razine. Drugo mjerenje predstavlja ponderirani *horizontalni indeks*, koji uzima u obzir vrijednosti pojedinih subgrupa (SG1-SG5) dodijeljene od strane eksperata. Konačno, ponderirani *vertikalni indeks* se odnosi na vrijednosti vertikalne snage kategorija T1-T4 dodijeljene od strane eksperata. Ova tri mjerenja vrše se za potrebe različitih istraživanja, odnosno eventualnog korištenja indeksa klijenteliza u medijima za potrebe različitih pristupa u istraživanju. Interpretacija podataka se oslanja na mišljenja i obrazloženja koja su eksperti iznijeli u objašnjenju svojih pondera, odnosno vrijednosti pojedinih subgrupa, tijekom rada u ekspertnim grupama.

Sirovi indeks se konačno mjeri metodom potencijala zasnovanoj na teoriji grafova prema teorijskom radu dr. Lavoslava Čaklovića s Matematičkog odjela Prirodno matematičkog fakulteta Sveučilište u Zagrebu.³ Metoda je primjenjiva u modeliranju svake ljudske aktivnosti koja je bazirana na prioritetima (u našem slučaju, temeljni prioritet je postojanje ranije navedenog ograničenja spram klijenteliza u medijima). Kratki pregled metode potencijala izložen je u nastavku.

Metoda potencijala ukratko

Svaki problem odlučivanja posjeduje ulazne podatke u formi (S,R) gdje je S skup objekata, a R je relacija preferencije na tom skupu. Donositelj odluke nastoji pronaći reprezentaciju te strukture u formi realne funkcije definirane na skupu S koja čuva relaciju preferencije. U praktičnim situacijama, relacija R niti je tranzitivna niti je potpuna, što onemogućava pronalaženje korektna reprezentacije.

Metoda potencijala je fleksibilna u smislu da pronalazi najbolju aproksimaciju stvarnih podataka u prostoru konzistentnih preferencijalnih struktura, a bazirana je na teoriji grafova.

Multigraf preferencije je usmjereni multigraf s nenegativnim težinama koji je nastao kao rezultat agregiranja individualnih preferencija grupe donositelja odluke (ili kriterijskih grafova). Čvorovi grafa predstavljaju alternative, a težine lukova grafa su intenziteti preferencije među čvorovima. Rangiranje čvorova dobije se rješavanjem Laplaceovog sustava jednadžbi pridruženog tom grafu.

Ova jednostavna procedura može se integrirati u vrlo kompleksne strukture kao na primjer: hijerarhijske strukture, samodualne strukture (kad težine kriterija nisu poznate), rekonstrukcija nepostojećih podataka na temelju proxy mjerenja, klasifikacija (utvrđivanje dijagnoze bolesti na temelju simptoma i međudjelovanja među simptomima), sortiranje, klasično višekriterijsko odlučivanje, grupno odlučivanje i mnogi drugi.

Struktura podataka

Kao što je ranije navedeno indeks u matičnom pregledu mjeri različite skupine i kategorije podataka. Struktura prikupljenih podataka zasniva se na pet subgrupa (SG1-SG5) i četiri hijerarhijska modela (T1-T4), koji su navedeni ranije u tekstu. Subgrupama je obuhvaćeno pet

³ Više informacija u: Čaklović, Lavoslav (2014) *Teorija vrednovanja s naglaskom na metodu potencijala - principi, metode, primjene*, Zagreb: Slap.

kategorija: zakonodavni i institucionalni okvir, vlasništvo nad medijima i njihova transparentnost, medijsko tržište, te medijske slobode.

Kod analize zakonodavnog okvira, analiziralo se okruženje, odnosno sustav unutar kojega se donose pravni akti koji uređuju medijsko tržište s ključnim pitanjem koliko je cjelokupni proces donošenja ovih zakona adekvatan, učinkovit i djelotvoran u smislu detektiranja, upravljanja i sprječavanja klijentelističkog utjecaja na konačan prijedlog zakona. Preciznije, analizirao se postupak unutar kojega su usvojeni zakoni, koji na ovaj ili onaj način uređuju medijski sektor. Prvenstveno, zakoni o medijima, o elektroničkim medijima, zakoni koji uređuju funkcioniranje javnih servisa, tržišno natjecanje, te zakoni koji se odnose na medije, odnosno utječu na funkcioniranje medija i potencijalne klijentelističke prakse, a specifični su samo za jednu od zemalja obuhvaćenih istraživanjem. Tako se na primjer, u slučaju Hrvatske analizirao i Kazneni zakon, s obzirom da je kleveta samo u Hrvatskoj još uvijek kazneno djelo. Pitanja kojima smo se vodili u ovom djelu analize, odnosno podaci koje smo prikupljali u odnosu na zakonodavni okvir su primjerice je li u zemlji obvezno održavanje javnih rasprava o nacrtima zakona, ukoliko jest, koliki je minimalan broj dana trajanja javnih rasprava. Nadalje, postoji li standardni operativni postupak (propisan zakonom, op.a.) o postupku imenovanja članove Radne grupe koja radi na izradi nacrtu zakona. Poštuje li se načelo otvorenog pristupa⁴ prilikom imenovanja članova radne grupe, odnosno postoji li obveza (propisana zakonom) provođenja otvorenog natječaja na koji se zainteresirani stručnjaci mogu prijaviti. Postoji li obveza objave iscrpnog izvješća o provedenoj javnoj raspravi (uključujući dobivene komentare za vrijeme rasprave, te naglašavajući one koji su prihvaćeni). Također je obuhvaćeno i pitanje postoji li tijelo koje se bavi procjenom nacrtu zakona i njihove kompatibilnosti s postojećim pravnim sustavom, kao i za „provjeravanjem koruptivnosti“⁵ predloženih nacrtu zakona.

U institucionalnom okviru analizirala se učinkovitost i efikasnost tijela, agencija i institucija koje su nadležne za provedbu medijskih politika, odnosno zakona i podzakonskih akata. Analizom su obuhvaćena ministarstva kulture, agencije za elektroničke medije, parlamentarni odbori, agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, itd. Prikupljeni su podaci o ukupnom broju i vrsti odluka koje su donijele ove institucije u prethodnoj godini, koliko je bilo novoimenovanih i razrješanih osoba u upravljačkoj strukturi, kao i podatak koje tijelo je nadležno za imenovanje osoba u upravljačkoj strukturi institucije. Nadalje, obuhvaćena je i politika dvostupanjskog odlučivanja, odnosno analiziralo se postoji li pravo žalbe na odluku institucije i kako je ono uređeno, kao i postojanje ili nepostojanje mehanizma „polaganja računa“⁶ u analiziranoj instituciji. Konačno, u dijelu analize koji obuhvaća institucionalni okvir, obuhvaćeno je i pitanje dodjeljuje li institucija financijske potpore, odnosno bespovratna sredstva, pod kojim uvjetima, s kojom razinom barijera spram klijentelizma, kao i kome su ta sredstva i u kojem iznosu dodjeljivana u promatranom periodu.

Indikatori koji se odnose na vlasništvo nad medijima i transparentnost njihova poslovanja obuhvaćaju prije svega generalna pitanja kojima se pokušala odrediti razina transparentnosti i

⁴ eng. open access principle

⁵ eng. “corruption proofing”

⁶ eng. „accountability“

javnosti dostupnih podataka o vlasništvu nad medijima, ali i podataka o poslovanju gospodarskih subjekata s registriranom medijskom djelatnošću, odnosno njihovih prihoda i profita, odnosno gubitka u prethodnoj godini. U odnosu na vlasništvo nad medijima, analiziralo se postoje li i jesu li javnosti dostupni sveobuhvatni registri privatnih, javnih i neprofitnih medija. Također, uzimano je u obzir postoji li ili ne postoji bilo kakva sankcija, propisana u zakonu, za nedeklariranje medijskog vlasništva, te jesu li podaci o vlasništvu javno dostupni i na koji način im javnost može pristupiti. Propisuje li neki zakon objavljivanje informacije o plaćenju promidžbi političkih stranaka u javnim medijima, je li javni servis obavezan provesti godišnju reviziju i objaviti revizorsko izvješće, te postoji li obveza objavljivanja ugovora između javnih medija i javnog sektora; dio je pitanja koja se odnose na okruženje unutar kojega djeluju javni servisi. U odnosu na privatne medije, analizirano je postoji li obveza objave ugovora koje ovi mediji sklope s javnim sektorom, uključujući i političke stranke.

Indikatori koji se odnose na medijsko tržište uključivali su, prije svega, pitanja o postojanju ili nepostojanju sveobuhvatnog registra o dodijeljenim bespovratnim sredstvima za svaku instituciju koja je uključena u financiranje medija. Pored toga, analizirani su provedeni natječaji u prethodnoj godini, kao i frekvencija dodijeljivanja sredstava po određenom mediju. Ovom kategorijom neizbježno je bilo obuhvatiti i analizu marketinškog tržišta. Neka od pitanja su postoji li registar koji je javan, a koji sadrži podatke o provedenim transakcijama od javnog sektora prema medijima za bilo kakve usluge objavljivanja; postoji li uopće registar agencija za oglašavanje koje su aktivne i djeluju na tržištu? Jesu li javni podaci o učestalosti i iznosima, koje za usluge oglašavanja privatni sektor uplaćuje medijima? Isto tako, prikupljani su i podaci o ekonomskom statusu svakog pojedinog medija, odnosno izdavača. Njihovi prihodi, broj zaposlenih, gubitak, odnosno dobitak u prethodnoj poslovnoj godini, te drugi indikatori koji govore o ekonomskim rizicima povezanim s klijentelizmom, kao što su loši poslovni rezultati, rizik od političkog utjecaja putem financiranja iz javnih izvora, te izloženost medija utjecaju značajnih oglašivača.

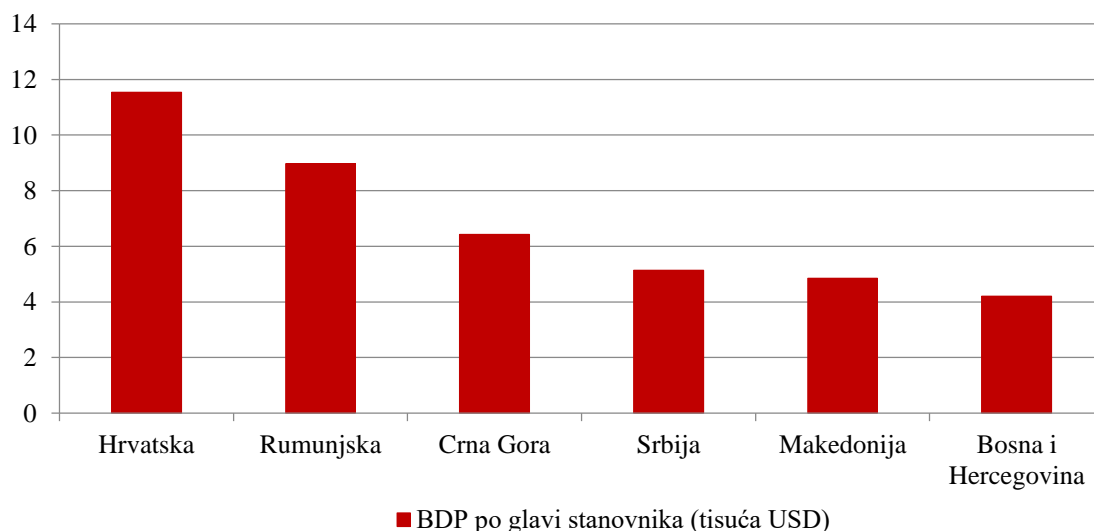
Posljednja kategorija koja čini indeks klijentelizma u medijima jesu medijske slobode i temeljna prava novinara. Analiziran je sustav podrške novinarkama i novinarima u situacijama kada se nađu pod prijetnjom ili kada su njihova prava, uključujući i pravo na slobodan rad ugrožena. Zatim je analiziran i kapacitet države u vođenju evidencije u odnosu na tržište rada, odnosno broj zaposlenih i nezaposlenih novinara, kao i na vođenje evidencije o postupcima koji se pred određenim sudovima protiv njih vode. Naravno, obuhvaćeni su i indikatori koji mjere učinkovitost novinarskih udruženja, sindikata novinara, kao i samoregulatornih tijela.

No, osim ovih pet kategorija, postoje još i ranije navedene četiri razine indikatora (T1-T4), koji su prikupljani za potrebe ovog mjerenja. Kod prikupljanja podataka posebna pažnja posvećena je upravo ovom segmentu mjerenja, jer se u njoj najbolje manifestira diskrepancija između deklariranog kapaciteta države da spriječi klijentelizam, i stvarnog učinka postavljenih mehanizama zaštite.

Društveni kontekst

Za razumijevanje i testiranje indeksa klijentelizma važno je definirati i različite društvene kontekste promatranih država. Mjerenjem indeksa klijentelizma u medijima obuhvaćeno je šest zemalja Jugoistočne Europe: Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Makedonija i Rumunjska. Radi se o postkomunističkim zemljama; dvije su članice Europske unije, a ostale su u procesu stabilizacije i pridruživanja Europskoj uniji. Hrvatska, Srbija, Crna Gora i Makedonija parlamentarne su demokracije, a Rumunjska je polupredsjednička republika. Struktura upravljanja u Bosni i Hercegovini je vrlo složena, temelji se na Daytonskom mirovnom sporazumu i shvaćanje državnog uređenja i političkog sustava još uvijek nije usuglašeno (Sahadžić, 2009:17).⁷ Prema podacima Svjetske banke, u odnosu na iznos bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika, Hrvatska bilježi najbolji rezultat i nalazi se u skupini zemalja s visokim prihodom (*high income*), dok su ostale zemlje obuhvaćene ovim istraživanjem u skupini zemalja s gornjim srednjim prihodom (*upper middle income*).

Prikaz 1 Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika, 2015



Izvor: Svjetska banka⁸

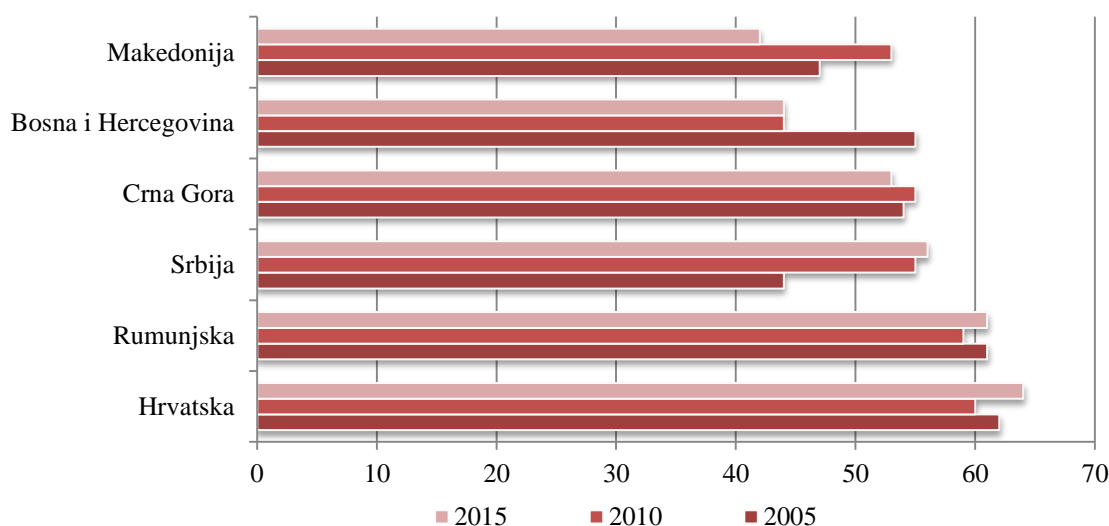
Indikatori upravljanja Svjetske banke, konkretno onaj koji se odnosi na mjerenje građanskih sloboda, kao i slobodu izražavanja, slobodu udruživanja i slobodu medija (*Glas i odgovornost*)⁹ pokazuju da je Hrvatska i u ovom dijelu najbolje rangirana, odmah iza nje nalazi se Rumunjska, a najlošije rangirane su Makedonija i Bosna i Hercegovina.

Prikaz 2 Indikator upravljanja: Glas i odgovornost, 2005.-2015.

⁷ Neki Bosnu i Hercegovinu opisuju jednostavnom/ unitarnom decentraliziranom državom, dok je drugi vide kao neku vrstu realne unije s vrlo izraženim konfederalnim elementima itd. (Vidi: Sahadžić, 2009)

⁸ Dostupno na: <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>. Pristupljeno: 01.10.2016.

⁹ eng. Voice and accountability



Izvor: Svjetska banka¹⁰

Društveno politički kontekst unutar kojeg mediji egzistiraju u analiziranim zemaljama opisuju i rezultati mjerenja slobode medija koje svake godine objavljuje Freedom House. Naime, prema posljednjem izvješću¹¹, sve zemlje, osim Makedonije, okarakterizirane su *djelomično slobodnim*. Makedonija je u 2015. godini doživjela značajan pad u pogledu novinarskih sloboda, te je označena kao *neslobodna*. Bosna i Hercegovina je ponovo uz Makedoniju na dnu ljestvice, dok je ovaj put najbolje rangirana Rumunjska. Zanimljivo, Crna Gora je prema ovom mjerenju bolja od Hrvatske, koja se nalazi na trećem mjestu.

Indeks medijskih sloboda u svijetu Međunarodne novinarske organizacije Reporteri bez granica¹² u 2015. godini također najlošije rangira Makedoniju (na 118. mjesto od ukupno 180), a najbolje Rumunjsku (49. mjesto). Međutim, rezultati za ostale zemlje se u značajnoj mjeri razlikuju od onih Freedom House-a: Crna Gora je na 106. mjestu, a Srbija je bolje rangirana nego Hrvatska.

Indeks klijentelizma u medijima 2016

Prikazani vertikalni indeks, predstavlja neponderirani kompozitni indeks, koji se zasniva na četiri pod indeksa koja smo opisali u metodologiji (T1-T4). MCI 2016 u usporedbi s MCI 2015 bilježi značajan pad u svim observiranim zemljama, te promjenu rankinga zemalja. Prije svega, zemlje bilježe pad u dostupnosti i kvaliteti podataka, što je vidljivo iz kompozitnog vertikalnog indeksa (prikaz 3 ispod). Kako u kompozitnom indeksu, tako i kod ocjena eksperata, Srbija i Rumunjska bilježe najznačajniji pad u odnosu na mjerenja iz predhodne godine. Iako, zbog činjenice da je nulti indeks bio nestabilan (bez referentnih točki 2015 godine kada smo mjerili nulti indeks) nije moguće brojčano uspoređivati vrijednosti indeksa u 2015 i 2016. No, zbog istovjetnosti metodologije prikupljanja podataka, i istovjetnog vrednovanja podataka, ranking država je usporediv i promjene u rankingu imaju veliki značaj. Iako na prikazu indeksa u grafu ispod vidimo da je Hrvatska značajno ispred Srbije (prošle

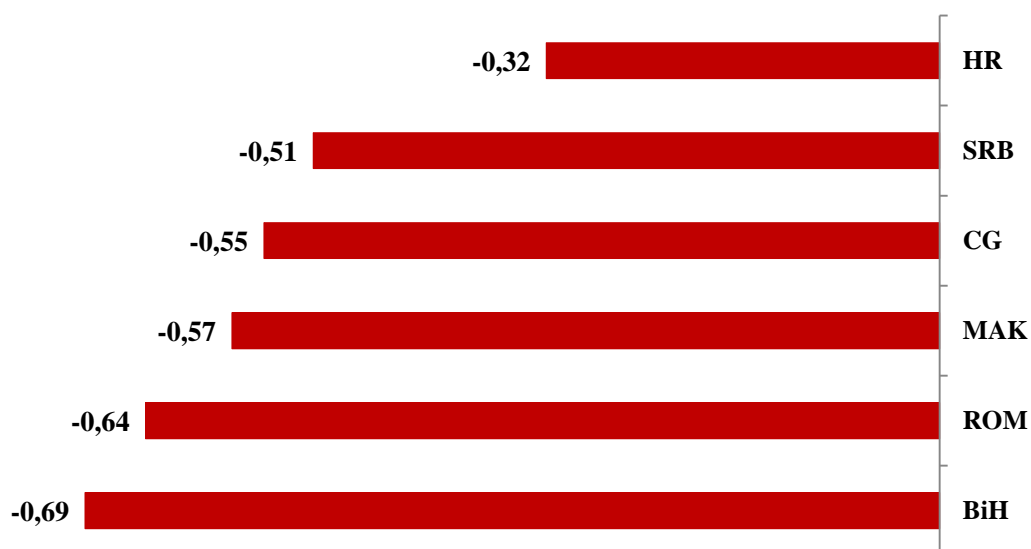
¹⁰ Dostupno na: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>. Pristupljeno: 01.10.2016.

¹¹ Dostupno na: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016>. Pristupljeno: 01.10.2016.

¹² Dostupno na: <https://rsf.org/en/ranking>. Pristupljeno: 01.10.2016.

godine Srbija se u rankingu nalazila ispred Hrvatske), ukupna slika u Hrvatskoj se pogoršala, što je vidljivo kako iz tablica i grafova ispod, tako i iz ponderiranih tablica, odnosno interpretacije podataka od strane eksperata. Razlog tome je što niz ključnih podataka, nepohodnih za utvrđenje činjeničnog stanja u pojedinim kategorijama, odnosno mjerenje rizika klijentelizma, za 2015 godinu nije bio dostupan, iako je bio dostupan kod predhodnog mjerenja, bez jasnog obrazloženja i kvalitetnog objašnjenja. Mjerenja 2016 godine ukazuju i da je situacija u Srbiji, Crnoj Gori i Makedoniji vrlo slična, što ima uporišta i u dinamici političkih aktivnosti u ovim zemljama predhodne godine. Značajno pogoršanje medijske slike odnosno rizika klijentelizma u medijima zabilježeno je u Rumunjskoj, što isto tako odgovara stvarnom stanju, odnosno značajnim političkim intervencijama u medije u predhodnoj godini (Rumunjska je donijela najviše zakona u medijskoj oblasti, te uspostavljala i nove institucije). Detalji koji objašnjavaju dinamiku promjena u svakoj od kategorija objašnjeni su dalje u tekstu, odnosno u komparativnim pregledima među zemljama, i u pregledima trenda u pojedinim podacima u odnosu na mjerenja iz predhodne godine. U svakom slučaju, iz kompozitnog indeksa jasno je da se sve promatrane zemlje nalaze u negativnom dijelu skale, odnosno da je rizik klijentelizma u medijima u svim promatranim zemljama prisutan, značajan, s velikom vjerojatnošću značajnog utjecaja na funkcioniranje medija. Klijentelizam i politizacija medija u promatranim društvima je prije pravilo nego izuzetak, te se u svim promatranim društvima može govoriti o zarobljenim medijima, odnosno o medijskoj sceni koja je u značajnom dijelu kontrolirana od strane različitih političkih, gospodarskih i financijskih interesnih skupina.

Prikaz 3 Indeks klijentelizma u medijima, 2016



Horizontalno ponderirano mjerenje

Tabela ispod prikazuje mjerenja eksperata po zemljama, odnosno mjerenja prikupljenih podataka koja su vršila ekspertne skupine u različitim zemljama. Zbog očiglednih metodoloških ograničenja, nije moguće uspoređivati brojčane međuođnose među zemljama, već oni prije svega služe za određivanje razine rizika u pojedinoj mjerenoj kategoriji u pojedinokj zemlji. Tabela 1, prikazuje mjerenja rizika klijentelizma u pojedinim subgrupama

(oblastima kojima se indeks bavi). Za svaku od zemalja izvučen je prosjek ocjena eksperata za svaku subgrupu na skali u kojoj negativni ekstrem (-1) predstavlja apsolutni nedostatak barijera klijetelizmu, a pozitivni ekstrem (+1) predstavlja postojanje potpuno učinkovitih barijera, odnosno uspostavu medijskog prostora u kojem se klijetelizam ne može razvijati niti proći neopaženo. Za horizontalno mjerenje sama vrijednost ocjena na skali nije toliko značajna koliko njihovo odstupanje od prosječne vrijednosti svih ocjena, svih eksperata u svim podgrupama u toj zemlji. Temeljem ovog odstupanja (pozitivnog ili negativnog) od srednje vrijednosti za tu zemlju, utvrđuje se razina rizika za tu zemlju, koja je predstavljena u specifičnoj boji. Rizici su prikazani u bojama s tamno crvenom koja predstavlja visoki rizik pojavnosti klijetelizma u toj subgrupi u toj zemlji, do tamno zelene koja predstavlja niski rizik pojavnosti klijetelizma u toj subgrupi u toj zemlji. Prema prikazu ispod najveći rizik pojavnosti klijetelizma u svim zemljama nalazi se u podgrupi SG1 - Tržište, dodjele potpora i oglašavanje. U svim zemljama, u ovoj kategoriji, kako prikupljeni podatci, tako i njihova interpretacija od strane eksperata, odnosno ponderiranje sugerira prisutnost klijetelističkih praksi, odnosno slabih ili nikakvih barijera klijetelizmu. Uz navedeno, u Hrvatskoj i Srbiji prema mjerenjima podataka iz 2015. godine posebno je problematičan institucionalni okvir koji uređuje rad medija, odnosno njegova izloženost klijetelističkoj praksi, pritiscima, politizaciji i neopravdanom utjecaju. Detaljnija objašnjenja, prikaz mjerenih podataka, kao i ekspertna interpretacija pojedinačnih podataka i kategorija prikazana su niže u tekstu.

Tabela 1 Ponderirano horizontalno mjerenje

	SG1	SG2	SG3	SG4	SG5	SG1-SG5 E AVG
HR	-0,18	-0,60	-0,20	-0,42	-0,35	-0,35
BIH	-0,67	-0,30	-0,87	-1,00	-0,60	-0,69
SER	-0,67	-1,00	-0,82	-1,00	-1,00	-0,90
CG	0,57	0,52	0,03	-0,32	-0,07	0,15
MAK	-0,02	-0,05	-0,17	-0,68	-0,75	-0,33

Vertikalno ponderirano mjerenje

Vertikalno ponderirano mjerenje, jednako kao i horizontalno po subgrupama služi određivanju razine rizika od manifestacije klijetelizma u pojedinom području, te konsekvntno upućuje na prioritetna područja kojima kod izrade medijskih javnih politika treba posvetiti posebnu pažnju. Iz prikazane tablice vidljivo je da se većina rizika općenito nalazi u području društvenog kapaciteta da determinira medijsku realnost, odnosno da detektira i suprotstavi se klijetelizmu. Kada govorimo o društvenom kapacitetu, onda govorimo o zbroju kapaciteta svih sektora koji čine medijski eko-sistem, od političkog sustava, države i državnih institucija, privatnog sektora, civilnog društva, kao i samih medija odnosno medijskih profesionalaca. Iz prikaza je vidljivo da je kapacitet observiranih društava da se suprotstave klijetelizmu slab, odnosno nedostatan, te da osim Hrvatske, u svim observiranim zemljama gradnja ovog kapaciteta morala bi biti jedan od prioriteta u izradi novih medijskih politika. Krična točka u Hrvatskoj su prakse u donošenju medijskih javnih politika i njihovom provođenju, odnosno, izloženost klijetelizmu sustava koji uređuje medijski prostor. Druga krična točka u Hrvatskoj vidljiva u mjerenju ispod je sposobnost države da razumije situaciju u medijima, prema deklarativnom postojanju podataka o

barijerama spram klijentelističkih praksi i učinku ovih barijera na stvarne situacije i slučajeve. Kao i kod horizontalnog mjerenja, podaci temeljem kojih je mjeren indeks, kao i njihova interpretacija, prikazani su dalje u tekstu.

Tabela 2 Ponderirano vertikalno mjerenje

	T1	T2	T3	T4	T1-T2 E AVG
HR	0,07	-0,20	-0,42	-0,12	-0,17
BIH	-0,93	-0,93	-1,00	-0,83	-0,93
SER	-1,00	-0,50	-0,08	-0,83	-0,60
CG	0,30	0,30	0,23	0,05	0,22
MAK	0,43	0,17	0,90	0,23	0,43

Pregled prikupljenih podataka

Procesi unutar kojih se donose medijski zakoni još uvijek su nedovoljno transparentni i inkluzivni. U Bosni i Hercegovini i Makedoniji ne postoji obveza održavanja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. U većini se zemalja (osim, deklarativno, Hrvatske i Crne Gore) ne poštuje načelo otvorenog pristupa¹³ u postupku odabira članova radnih grupa, koji izrađuju nacрте zakona, a politika integriteta pri postupku njihova odabira nije usvojena ni u jednoj od zemalja, što potvrđuje i činjenica da ne postoji ni politika koja bi zabranjivala neprikladan utjecaj na članove radne grupe. Crna Gora jedina je od zemalja definirala standardni operativni postupak imenovanja članove radne grupe, kao i kodeks njihova ponašanja. S druge strane, tijelo koje se bavi procjenom nacрта zakona i njihove kompatibilnosti s postojećim pravnim sustavom uspostavljeno je u svim zemljama, osim u Crnoj Gori. Podložnost nacрта zakona korupciji¹⁴ ne provjerava se ni u jednoj od zemalja.

U Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini u 2015. godini bila je po jedna izmjena i dopuna zakona, u Srbiji tri, u Rumunjskoj čak četiri, dok u Makedoniji i Crnoj Gori nije bilo izmjena. Jedino u slučaju Hrvatske postoji dostupan podatak o trajanju javne rasprave, radi se o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, a rasprava je trajala 32 dana. Međutim, iz izvješća o provedenom savjetovanju nije razvidno koliko prijedloga i komentara je zaprimljeno za vrijeme rasprave, kao ni podatak koji su prijedlozi prihvaćeni, a koji odbijeni.

Institucije nadležne za medijski sektor relativno transparentno objavljuju odluke i rješenja koja donose, najčešće kroz formu godišnjih izvješća o radu. Važno je, međutim, naglasiti kako i dalje ne postoji praksa sustavnog objavljivanja promjena u upravljačkim strukturama javnih institucija, te se ovom podatku eventualno može pristupiti putem zahtjeva za pristup informacijama, što je i omogućeno u svim zemljama, osim u Srbiji i Makedoniji. Nadalje, sve ove institucije na ovaj ili onaj način mogu utjecati na rad nekog medija, i postavlja se pitanje prava na žalbu, odnosno dvostupanjskog odlučivanja, što nažalost nije omogućeno ni u jednoj od analiziranih tijela ni u jednoj od zemalja. Također, ono što je zabrinjavajuće jest da ni u

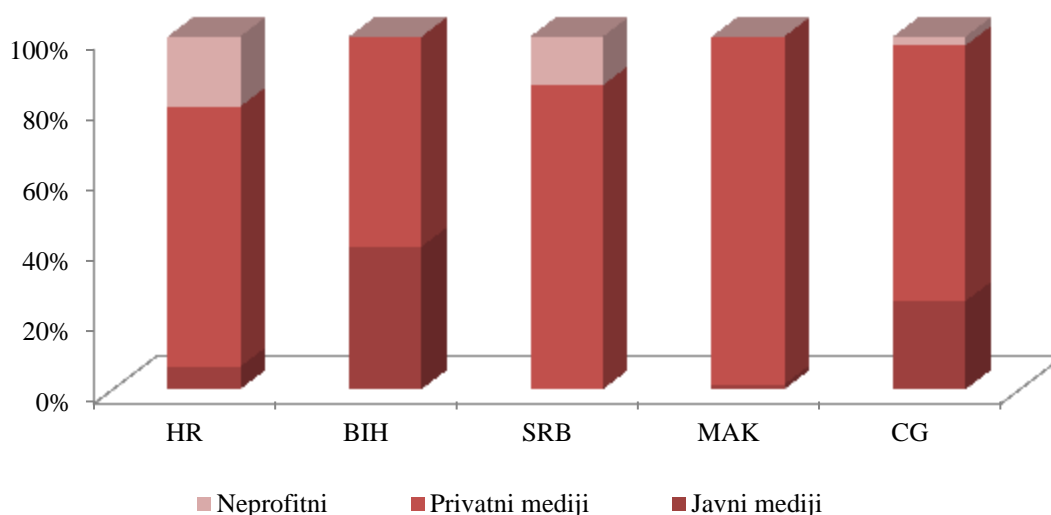
¹³ eng. open access principle

¹⁴ eng. corruption proofing

jednoj od zemalja (uz određene rezerve u Rumunjskoj), nisu uspostavljeni unutarnji mehanizmi polaganja računa¹⁵ unutar institucija, a ograničeni su i vanjski kontrolni mehanizmi.

Transparentnost vlasništva nad medijima, ali i generalna transparentnost medijskog tržišta i poslovanja nedovoljno je razvijena, odnosno neusklađena je s tehnološkim mogućnostima koje državi, odnosno društvu danas stoje na raspolaganju. Vlasništvu nad medijima posvećeno je jedno cijelo poglavlje na kraju ovog izvješća, te se na njemu ovdje neće zadržavati. No, kada govorimo o transparentnosti medijskog tržišta, kao i poslovanja medija, (uz blagu zadržku u slučaju Srbije) niti u jednoj od zemalja nije uspostavljen sveobuhvatan registar medija, koji javnosti omogućava pregled i uvid u stanje svakog dijela medijskog tržišta, kako prema vrsti medija, tako i prema tipu njihova vlasništva. Podaci o medijskom vlasništvu još uvijek su disperzirani u registrima i bazama podataka putem različitih tijela koja su nadležna za određenu vrstu medija. Na primjer podaci o vlasnicima medija u Hrvatskoj dobiveni su od Financijske agencije (FINA).¹⁶ Podaci o broju tiskanih medija u Bosni i Hercegovini dobiveni su od Vijeća za štampu, a o broju elektroničkih medija od Regulatorne agencije za komunikacije. Podaci o broju medija u Srbiji dobiveni su putem Registra medija, u Crnoj Gori od Agencije za elektroničke medije, a u Makedoniji od Agencije za audio i audiovizualne medijske usluge. Valja napomenuti da u Bosni i Hercegovini, kao ni u Makedoniji, ne postoji podatak o broju *online* medija, kao ni o broju neprofitnih medija, što je također slučaj i u Crnoj Gori. Točan broj medija u Rumunjskoj uopće nije moguće utvrditi, brojka se procjenjuje na otprilike 3.000 tiskanih medija, te oko 1.500 elektroničkih medija (Proteasa, n/a:404).

Prikaz 4 Struktura medija prema vrsti vlasništva medija, 2015.

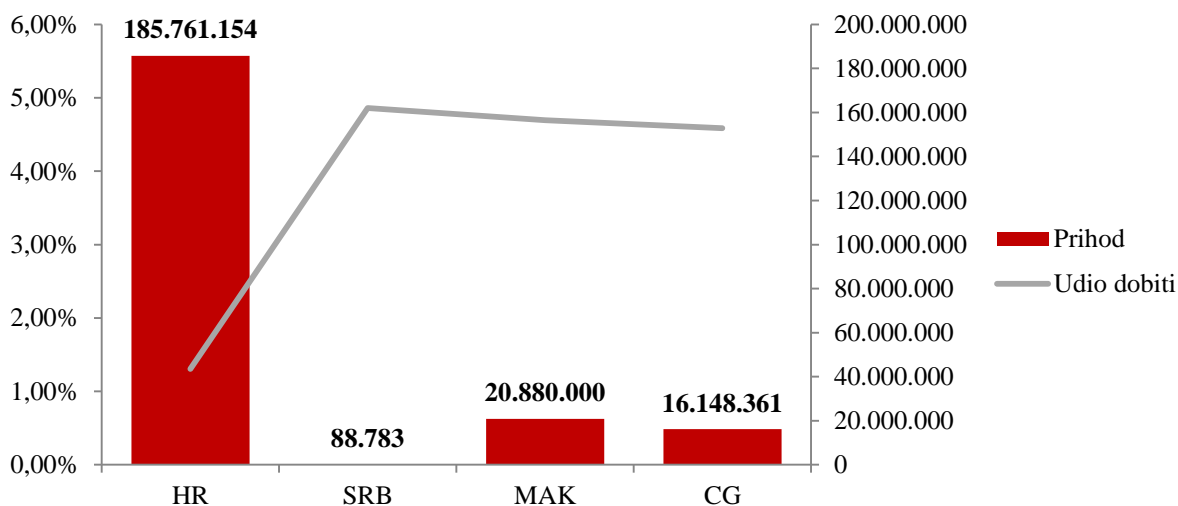


¹⁵ eng. accountabilitya

¹⁶ Naime, FINA vodi sveobuhvatan registar poslovnih subjekata registriranih u Hrvatskoj, kojem se može pristupiti na zahtjev i iz kojeg je moguće filtrirati podatke prema registriranim djelatnostima poslovnih subjekata. Ovdje su bile relevantne sljedeće djelatnosti: izdavanje novina, izdavanje časopisa i periodičnih publikacija, emitiranje radijskog programa, emitiranje televizijskog programa, te internetski portali.

Slično je i s podacima o poslovanju: informacije o prihodima i dobiti, odnosno gubitku javnih medija dostupni su u većini zemalja, osim u Bosni i Hercegovini i Rumunjskoj, dok se u svim zemljama može postaviti pitanje kvalitete revizorskih izvješća o radu javnog servisa.

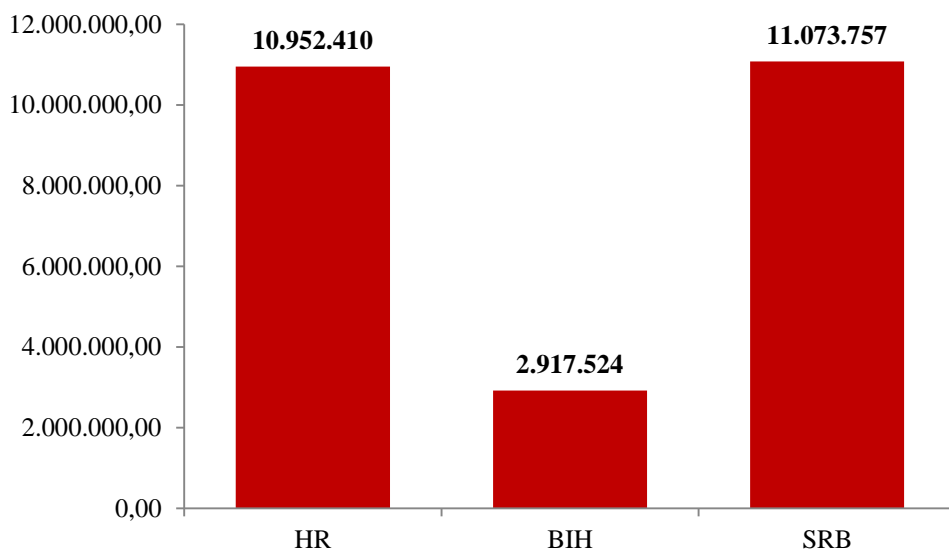
Prikaz 5 Prihodi i udio dobitka u prihodima javnih medijskih servisa, u EUR, 2015.



Javno dostupni i objedinjeni financijski pokazatelji neprofitnih medija još uvijek su nepoznanica u svim zemljama obuhvaćenim mjerenjem. Situacija se ne razlikuje mnogo ni u odnosu na privatne medije. Naime, svi pokušaji da se pristupi rezultatima poslovanja medija u privatnom vlasništvu, pokazali su se bezuspješnima u većini zemalja, osim Hrvatske i djelomično Makedonije, u kojoj su dostupni pokazatelji za televizijske i radio stanice.

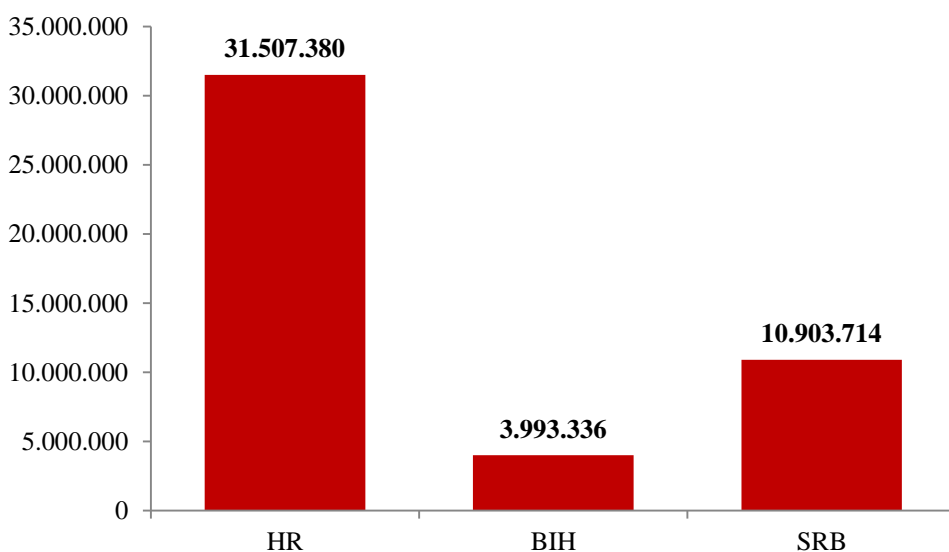
U 2015. godini, dvjestotinjak je medija u Hrvatskoj i gotovo 800 medija u Srbiji, koristilo državnu potporu medijima. Pri tome, ukupna vrijednost financiranja u Hrvatskoj je iznosila 10.9 milijuna eura, a u Srbiji 11.1 milijuna eura. U Bosni i Hercegovini također su dodijeljivane državne potpore medijima, i to u iznosu od 2.9 milijuna eura, no, nepoznat je točan broj medija korisnika državne potpore.

Prikaz 6 Iznosi državne potpore medijima, u EUR, 2015.



Pored toga, dodijeljena su i dodatna sredstva iz državnog proračuna, ona koja se odnose na usluge promocije i objavljivanja. U Hrvatskoj se radi o iznosu od 31.5 milijuna eura, u Bosni i Hercegovini 3.9 milijuna eura, a Srbiji 10.9 milijuna eura. Podaci, odnosno iznosi dodijeljivanih sredstava iz državnog proračuna medijima u Crnoj Gori, Makedoniji i Rumunjskoj, nisu dostupni.

Prikaz 7 Iznosi financiranja iz državnog proračuna (promidžba i informiranje), u EUR, 2015.

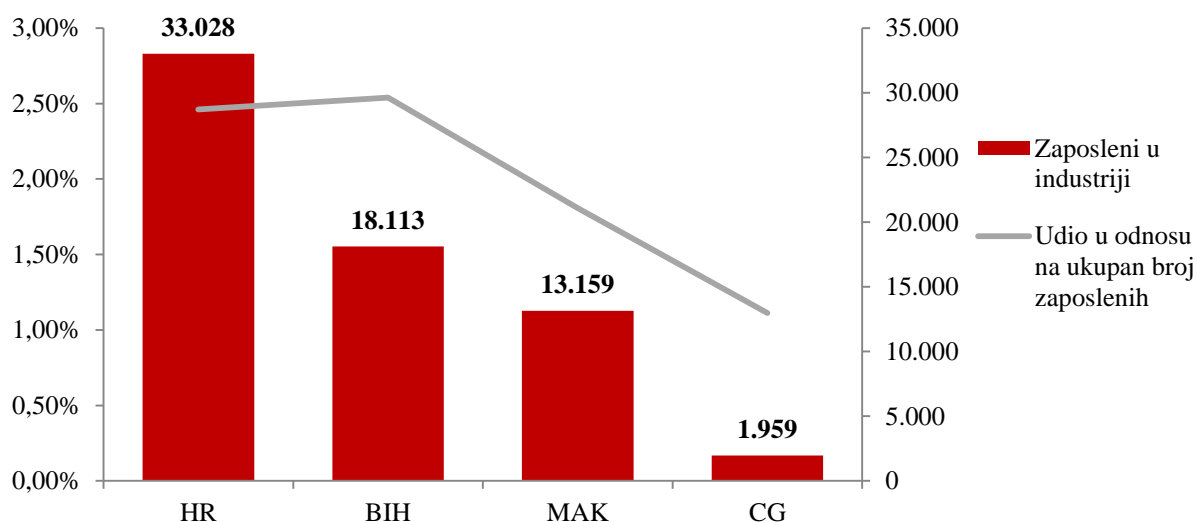


Bitan aspekt medijskog tržišta su i oglašivačke agencije. U Hrvatskoj, njihov je ukupni prihod u 2015. godini iznosio 511.2 milijuna eura, a ostvarena je dobit u iznosu od 21.3 milijuna eura. U Makedoniji, oglašivačke agencije su ostvarile 528 tisuća eura prihoda i 23.1 tisuća eura dobiti. Top deset oglašivačkih agencija u Rumunjskoj uprihodovalo je 72.1 milijuna eura, i ostvarilo dobit od 2.1 milijun eura u 2015. godini.

Broj zaposlenih u medijima nije precizno moguće utvrditi niti u jednoj od zemalja. Najbliža statistička kategorija odnosi se na pravne osobe u djelatnosti „Informacije i komunikacije“,

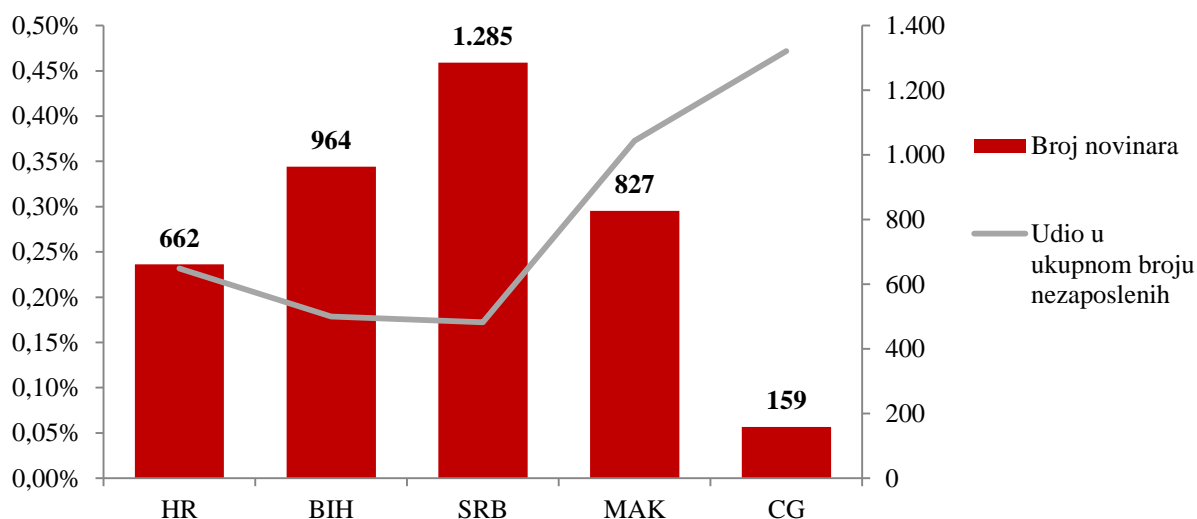
koja se uvelike odnosi na medijsku djelatnost, dostupna je u svim zemljama, osim u Rumunjskoj, ali i Srbiji, gdje je drugačija metodologija sistematizacije podataka po djelatnostima, te stoga nije uzimana kao relevantna. Ove podatke, ipak, treba uzeti s rezervom, s obzirom da oni ne govore o broju zaposlenih novinara, već o ukupnom broju svih zaposlenih u djelatnosti „Informacije i komunikacije“.

Prikaz 8 Broj zaposlenih u industriji ("Informacije i komunikacije") i udio u odnosu na ukupan broj zaposlenih u državi, 2015.



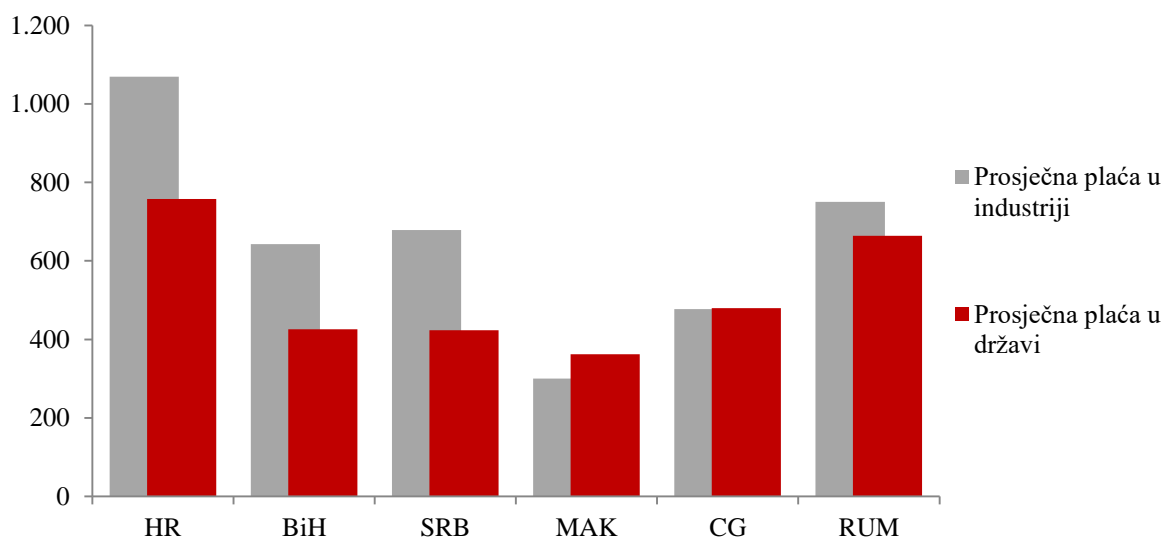
U Hrvatskoj je 2015. godine industrija zapošljavala 33.028 osoba, Bosna i Hercegovina 18.113, Makedonija 13.159, a Crna Gora 1.959 osoba. Kada je o nezaposlenim novinarima, odnosno novinarkama riječ, u Hrvatskoj ih je u 2015. godini bilo 662, Bosni i Hercegovini 964, Srbiji 1.285, Makedoniji 827, a Crnoj Gori 159. Ako se ovaj podatak stavi u odnos s ukupnim brojem nezaposlenih u istoj godini, nezaposleni novinari u Crnoj Gori čine 0,5 posto ukupne nezaposlenosti, odmah iza njih slijede kolege iz Makedonije (0,4 posto). U Hrvatskoj je ovaj udio nešto niži, iznosi 0,25 posto, a u Bosni i Hercegovini i Srbiji 0,2 posto. U većini zemalja, osim u Makedoniji i Crnoj Gori, prosječna plaća u industriji veća je od prosjeka u zemlji.

Prikaz 9 Broj nezaposlenih novinara u odnosu na ukupan broj nezaposlenih u državi, 2015.



Najveći prosjek plaće je u Hrvatskoj, iznosi 1.069 eura (prosječna plaća u državi je 758 eura), a najmanju prosječnu plaću, i u industriji i zemlji općenito, bilježi Makedonija (300 eura iznosi prosječna plaća u industriji, a 362 eura u zemlji).

Prikaz 10 Prosječna neto plaća u industriji ("Informacije i komunikacije") u odnosu na prosječnu neto plaću u državi, u EUR, 2015.



U Rumunjskoj i Crnoj Gori djeluje šest strukovnih udruženja, u Bosni i Hercegovini pet, Srbiji tri, a u Hrvatskoj i Makedoniji dva. Većina njih, u okviru svog djelovanja pruža i asistenciju svojim članovima u slučajevima kada je to potrebno; odnosno kada su njihova radna i druga prava ugrožena. Učinkovitost ovih asistencija teže je ocijeniti s obzirom da većini udruženja nedostaje sustavnosti u izvještavanju o svom radu, provedenim aktivnostima, pa i donesenim odlukama.

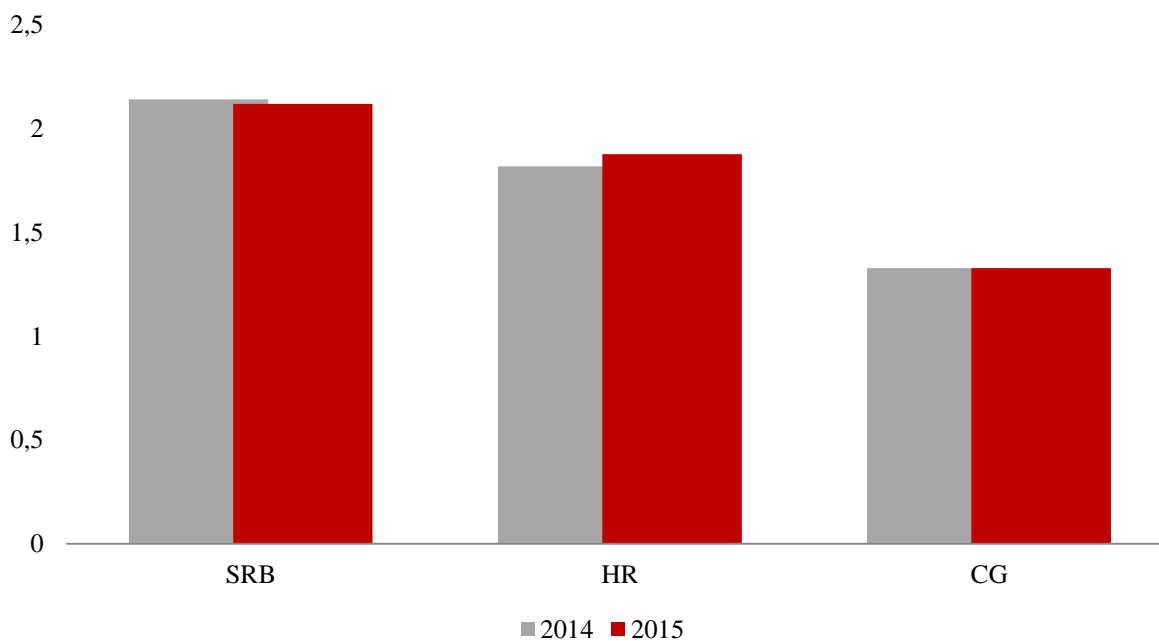
Trendovi, 2014. – 2015.

Broj zakona koji uređuju medijski sektor u većini zemalja je ostao isti, no u Rumunjskoj su u 2015. godini donesena čak dva nova akta. Konkretno, usvojen je hitni pravilnik o državnim subvencijama televizijskim postajama i pravilnik o zabrani davanja popusta na oglašavanje.

Također, u Rumunjskoj je uvedena i jedna nova regulatorna institucija, a radi se o instituciji nadležnoj za upravljanjem nacionalnim kulturnim fondom, povezano s gore navedenim pravilnikom o državnim subvencijama. Ukupan broj izmjena i dopuna u medijskom zakonodavstvu, kada gledamo sve zemlje, je porastao, što upućuje na povećanu intervenciju države u medijski sektor, u odnosu na prethodno mjerenu 2014. godinu. Iako u većini zemalja javna rasprava o prijedlozima zakona nije bila održana, u Hrvatskoj je ona održana, a sudjelovalo je šest sudionika. Međutim, negativan trend u odnosu na prethodno mjerenje u slučaju Hrvatske održava se u činjenici da ovaj put iz izvješća o provedenoj javnoj raspravi nije vidljivo koji su prijedlozi dostavljeni i koji su prihvaćeni.

U većini zemalja, osim Bosne i Hercegovine i Rumunjske, značajno pada broj odluka regulatornih tijela, odnosno u usporedbi na prethodno mjerenje. Broj imenovanja i razrješenja u 2015. godini u svim zemljama raste (osim u Srbiji i Makedoniji, gdje taj podatak nije dostupan). U Hrvatskoj je u 2015. godini bilo čak devet novih imenovanja, što se može povezati s činjenicom da se radilo o predizbornoj godini.

Prikaz 11 Ukupan broj medija (javni, neprofitni i privatni) na 10.000 stanovnika, 2014.-2015.

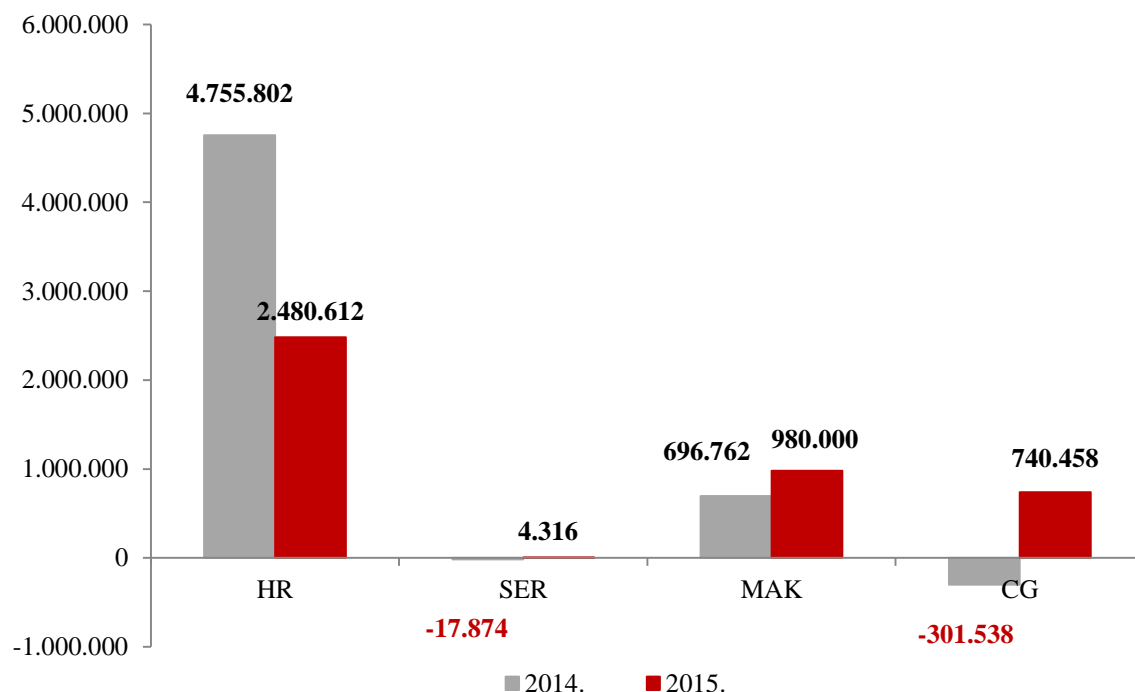


U Srbiji je primjetan značajan pad ukupnog broja javnih medija u 2015. godini, što je bilo i očekivano s obzirom na proces privatizacije. Broj neprofitnih medija, s druge strane, u Hrvatskoj značajno raste i to za 300-ak posto, dok broj privatnih tiskanih medija i radio postaje značajno pada (za 12, odnosno 16 posto). Istovremeno broj privatnih online medija u Hrvatskoj raste. Zanimljivo, u Bosni i Hercegovini se povećao broj privatnih tiskanih medija. Kada je riječ o radio stanicama, negativan trend sličan hrvatskom bilježe i privatne radio postaje u Makedoniji.

U Hrvatskoj, prihod javnih televizijskih postaja raste u 2015. godini raste za 7 milijuna eura, ali dobit na kraju godine značajno pada i to za oko 50 posto. Ovdje valja naglasiti da upravo prihodi televizijskih stanica čine gotovo 90 posto ukupnih prihoda javnih medija. U Crnoj

Gori, ukupan prihod javnih televizijskih stanica raste, kao i dobit na kraju godine, dok u Srbiji prihod pada, ali su izašli iz gubitaka i u 2015. godini bilježe, doduše, vrlo blagu dobit, što je ponovo posljedica provedene privatizacije.

Prikaz 12 Ukupna dobit/gubitak javnih TV postaja, u EUR, 2014. - 2015.

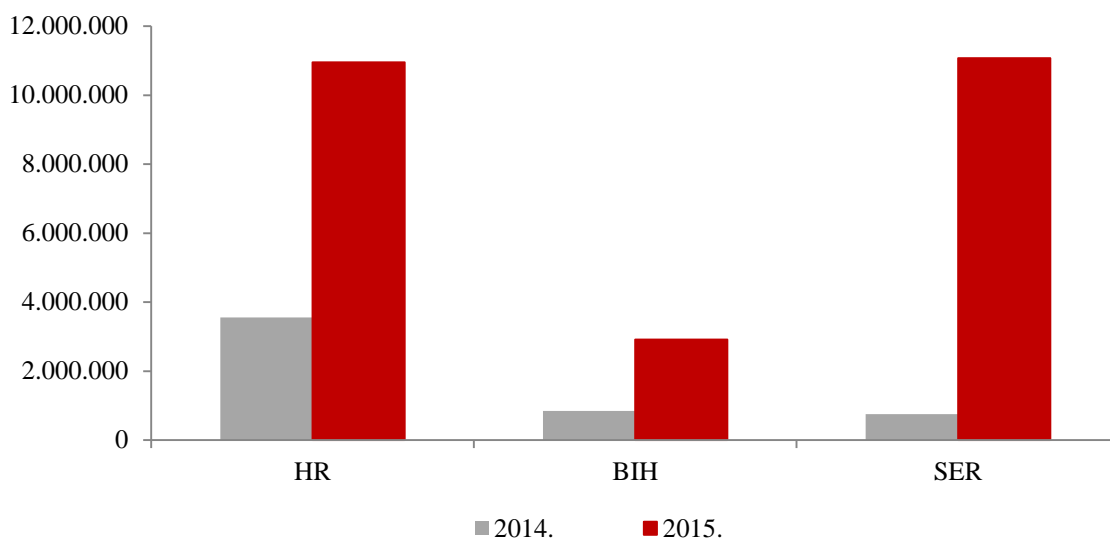


Kada govorimo o privatnim medijima, njihovi ukupni prihodi u Hrvatskoj značajno padaju, i to za 11,5 posto. No, unatoč smanjenom prihodu, njihov gubitak se smanjio u odnosu na 2014. godinu. Posebice je u problemu tisak, čiji prihodi pada za 50 milijuna eura, odnosno 27 posto u odnosu na 2014. godinu. S druge strane, prihodi televizijskih postaja rastu za 7 milijuna eura, a gubici se smanjuju za oko 60 posto. Televizijske postaje u privatnom vlasništvu u Makedoniji 2015. godine uprihodovale su sličan iznos kao i prethodne godine, oko 26,5 milijuna eura, no činjenica da 2015. godine bilježe gubitak upozorava na negativan trend. Radio stanice u Makedoniji bilježe sličan trend: prihod im raste, ali se pritom značajno smanjuje dobit. Online mediji u Hrvatskoj bilježe najbolje ekonomske pokazatelje i trend: prihod im raste za 3,5 milijuna eura, a dobit značajno raste i to za oko 300 tisuća eura.

U Hrvatskoj i Srbiji raste broj medija koji su korisnici državnih potpora medijima. U Hrvatskoj taj broj raste sa 190 u 2014. godini na 212 u 2015. godini, dok je u Srbiji ovaj rast još intenzivniji: s 248 na 794 u 2015. godini. Usporedno s tim, značajno se povećao i ukupan iznos državne potpore medijima, u Hrvatskoj za oko 300 posto, a u Srbiji za 1000 posto. Sličan je trend i u Bosni i Hercegovini. Rezultat ovi trendova odražava se i na udio medija koji su korisnici državnih potpora u ukupnom broju medija. U Hrvatskoj, primjerice, ovaj udio raste s 24,6 na 26 posto, a vrijednost financiranja u ukupnim prihodima raste s 0,4 na 2,2 posto. No, istovremeno je primjetan i pad broja raspisanih natječaja: u Hrvatskoj sa sedam u 2014. godini na četiri u 2015. godini, međutim, raste broj financiranih medija po natječaju i to

gotovo tri puta. Prosječna vrijednost financiranja po natječaju po mediju pada s 14.5 tisuća eura na 12.5 tisuća eura.

Prikaz 13 Iznosi državne potpore medijima, u EUR, 2014. - 2015.

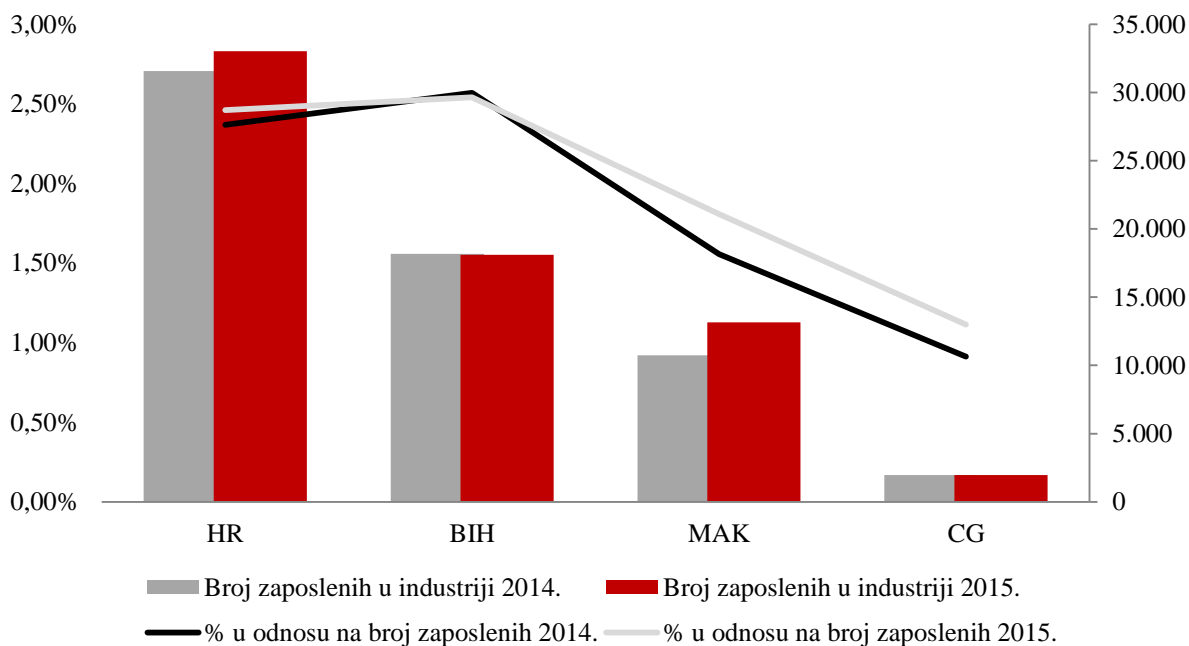


S druge strane, iznos financiranja iz proračuna, sa stavki promidžba i informiranje, u Hrvatskoj raste za 1.5 milijuna eura, a posljedično tome raste i udio ovih sredstava u ukupnim prihodima medija: sa 4,02 posto u 2014. godini na 6,3 posto u 2015. godini.

Prihod oglašivačkih agencija u Hrvatskoj raste u 2015. godini za 18 posto (s 431 milijun eura na 511 milijuna eura), a još veći rast bilježi top deset oglašivačkih agencija u Rumunjskoj i to za gotovo 50 milijuna eura. Značajno raste i njihova dobit, u Hrvatskoj je veća za gotovo 7 milijuna eura u odnosu na 2014. godinu, što predstavlja rast od 43 posto.

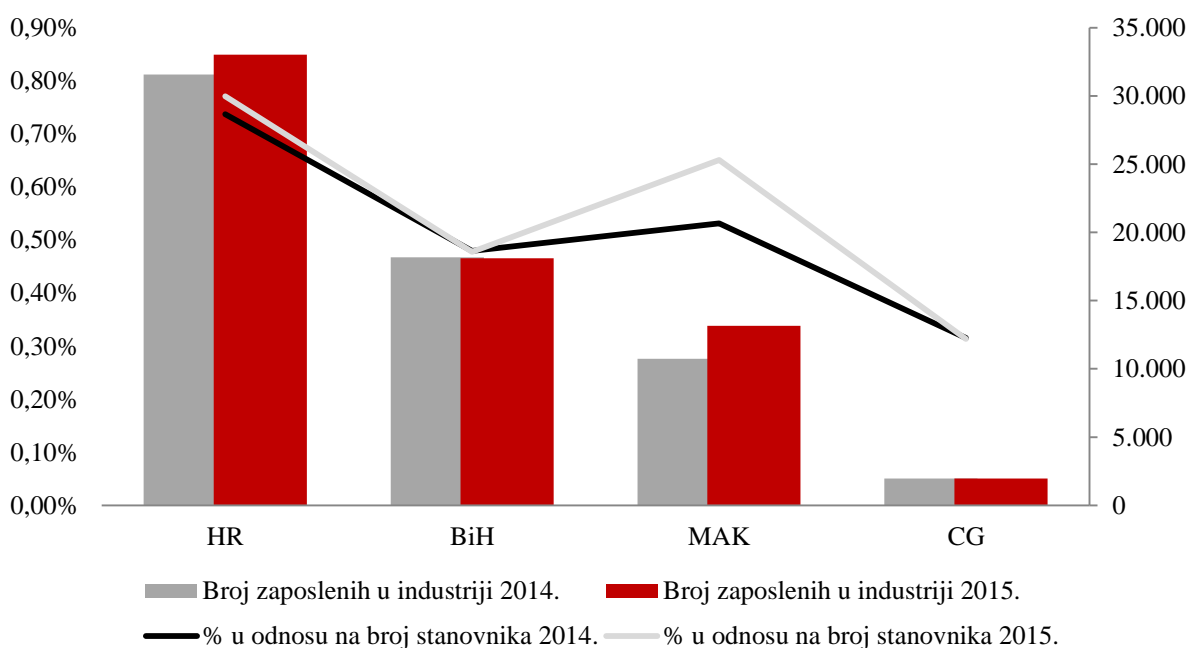
U odnosu na 2014. godinu, broj zaposlenih u industriji „Informacije i komunikacije“ u Hrvatskoj i Makedoniji je porastao. Ako gledamo u odnosu na ukupan broj zaposlenih u ovim zemljama, u 2014. godini udio zaposlenih u industriji je činio 2,37 posto u Hrvatskoj i 1,56 posto u Makedoniji, a u 2015. godini taj udio se povećao i iznosi 2,46 posto u Hrvatskoj i 1,81 u Makedoniji.

Prikaz 14 Broj zaposlenih u industriji i udio u odnosu na ukupan broj zaposlenih u državi, 2014.- 2015.



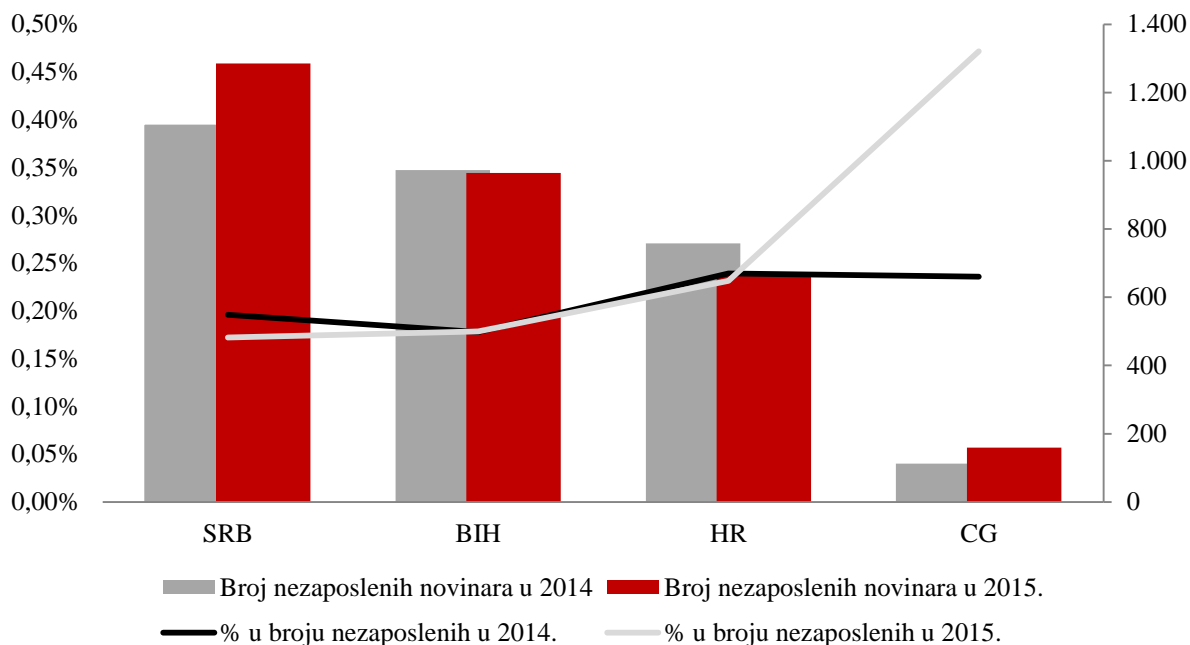
Kada podatke o zaposlenima u industriji usporedimo s ukupnim brojem stanovnika, u 2015. godini njihov udio u ukupnom stanovništvu iznosi 0,77 posto u Hrvatskoj, 0,48 posto u Bosni i Hercegovini, te 0,31 posto u Crnoj Gori. U usporedbi s prethodnom godinom, značajniji pozitivan trend bilježi Makedonija u kojoj su zaposleni u industriji 2014. godine činili 0,53 posto u odnosu na ukupan broj stanovnika, da bi se taj udio u 2015. godini povećao i iznosi 0,65 posto.

Prikaz 15 Broj zaposlenih u industriji i udio u odnosu na ukupan broj stanovnika u državi, 2014.- 2015.



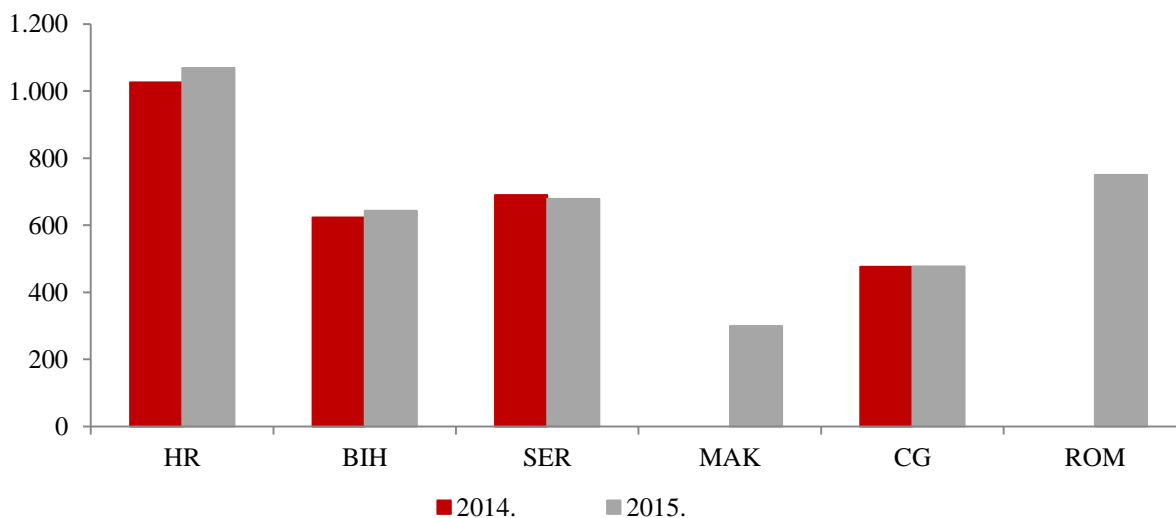
U 2015. godini pada broj nezaposlenih novinara u Hrvatskoj za 13 posto, u Bosni i Hercegovini pad je gotovo nezamjetan. S druge strane, u Srbiji broj nezaposlenih raste 16,5 posto, a u Crnoj Gori za čak 42 posto u odnosu na 2014. godinu.

Prikaz 16 Broj nezaposlenih novinara i udio u ukupnom broju nezaposlenih u državi, 2014.-2015.



U Crnoj Gori, također, pada i broj novinara koji su članovi sindikata i to za 17 posto. Prosječna plaća u industriji u Bosni i Hercegovini je porasla za 20 eura u odnosu na 2014. godinu, a u Srbiji je pala za 11 eura. Zanimljivo, u Makedoniji i Crnoj Gori iznos prosječne plaće u zemlji je veći od prosječne plaće u industriji.

Prikaz 17 Prosječna neto plaća u industriji, u EUR, 2014. - 2015.



Pada i broj članova strukovnih udruženja, pa i u Hrvatskoj, unatoč tome što je osnovano novo udruženje; a značajno je pao i broj asistencija strukovnih udruženja u 2015. godini. Istovremeno, primjetan je značajan pad u kvaliteti i uopće postojanju evidencije provedenih aktivnosti i pruženih asistencija od strane strukovnih udruženja. No, kao najznačajniji podatak u odnosu na 2014. godinu, koji je dostupan samo za Hrvatsku, ističe se dramatičan pad ukupnog broja zaposlenih u medijima, pa tako u javnim medijima broj zaposlenih u 2015. godini pada za 35 posto, a u privatnim medijima za čak 60 posto. Pored toga, 21 posto ukupne radne snage zaposlene u medijima, radi u medijima koji posluju s gubitkom.

Dodatak: (Ne)transparentno vlasništvo nad medijima, normativna analiza

Pluralizam medija je temeljna demokratska vrijednost, odnosno konstitutivni princip demokracije, koji treba slaviti i koji se mora graditi, osnaživati i razvijati (Mouffe, 2000:104-105).¹⁷ Oko ovoga možemo reći da postoji široki konsenzus, dok se ideje o tome što bi točno pluralizam medija trebao značiti i kako ga provoditi, znatno razlikuju (Czepek et.al., 2009:12). Jedan od izazova, s kojim se znanost suočava u procesu uokvirivanja ovog fenomena u političku i društvenu teoriju, svakako jest razlikovanje pojmova pluralizam i raznolikost (eng. diversity). U političkim i analitičkim diskursima, koncepti pluralizma medija i medijske raznolikosti koriste se više ili manje kao sinonimi. Navedeno dovodi do čestih zabuna u razlikovanju, odnosno mogućoj hijerarhiji između ova dva koncepta (Karppinen, 2007:9). Karppinen (2007:9-10) razlikuje ova dva pojma na način da pojam *medijske raznolikosti* povezuje s empirijom, dok se *pluralizam* odnosi na difuznu društvenu vrijednost, odnosno koristi se kao temeljna orijentacija. Iako i ovdje postoji opasnost od pojednostavljenog sažimanja konceptualnih različitosti, proizlazi da je pluralizam normativno uređen, dok je raznolikost vidljiva tek u izlaznim vrijednostima, odnosno mjerenjima medijske stvarnosti (postojanju ili ne postojanju, brojevima i indikatorima), koje proizlaze iz postavljenih normi.

Pluralizam medija štiti se prije svega ograničavanjem koncentracije i davanjem subvencija medijima (Peruško, 2003:51). Medijska koncentracija označava pojavu na tržištu u kojem se smanjuje broj medijskih izdavača, odnosno broj onih koji ih posredno ili neposredno kontroliraju (Kremenjak, 2008:2). U pravilu se odnosi na vlasnike medija, a Peruško (2003:41-42) pravi distinkciju između dvije vrste: horizontalne i vertikalne koncentracije. Horizontalna koncentracija odnosi se na „kontrolu nad medijima iste vrste, koji su inače u međusobnoj konkurenciji, ali i na vlasništvo nekog koncerna nad različitim medijima“, dok vertikalna koncentracija podrazumijeva kontrolu nad „cijelim procesom proizvodnje i distribucije medija, ali i na kontrolu iste vrste medija na različitim prostornim razinama“ (Ibid). Preduvjet nadzoru, odnosno sprječavanju medijske koncentracije jest transparentno vlasništvo nad medijima.

Stoga u ovom dijelu analiziramo način na koji zemlje¹⁸ obuhvaćene našim istraživanjem reguliraju transparentnost vlasništva nad medijima i medijsku koncentraciju. Zanima nas u kojoj mjeri te medijske norme odgovaraju na potrebu zaštite pluralizma medija i medijske raznolikosti. Temeljna premisa kojom se vodimo, jest da javnost vlasništva nad medijima, jedna od ključnih odrednica u zaštiti pluralizma, nije u potpunosti ostvarena.

Hrvatska

Javnost vlasništva nad medijima u Hrvatskoj je propisana Zakonom o medijima¹⁹ i Zakonom o elektroničkim medijima²⁰. Članak 31. Zakona o medijima propisuje da dionice nakladnika koji obavlja djelatnost javnog informiranja moraju glasiti na ime, a članak 32. da su „nakladnici dužni do 31. siječnja svake kalendarske godine Hrvatskoj gospodarskoj komori

¹⁷ Vlastiti prijevod odnosno interpretacija teze

¹⁸ Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunjska i Srbija

¹⁹ Narodne novine br. 59/04, 84/11, 81/13

²⁰ Narodne novine br. 153/09, 84/11, 94/13, 136/13

dostaviti podatke o tvrtki i sjedištu, odnosno imenu i prezimenu te prebivalištu svih pravnih i fizičkih osoba koje su neposredno ili posredno imatelji dionica ili udjela u toj pravnoj osobi s podatkom o postotku dionica ili udjela“. Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o medijima iz 2011. godine, članku 32. dodan je stavak 6., kojim se „zabranjuje prikrivanje vlasničke strukture nakladnika ili vlasništva stjecatelja dionica ili udjela u pravnoj osobi nakladnika bilo kojim pravnim poslom, a pravni poslovi kojima se prikriva vlasnička struktura nakladnika ili vlasništvo stjecatelja dionica ili udjela u nakladniku su ništetni“. Pravne osobe koje postupe suprotno ovim odredbama kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od sto tisuća kuna do milijun kuna (članak 59. stavak 1.). Odgovorna osoba u pravnoj osobi za isto će se kazniti novčanom kaznom od deset do sto tisuća kuna (članak 59. stavak 2.), a ako prekršaj počini fizička osoba obrtnik ili trgovac pojedinac, kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od dvadeset do sto tisuća kuna (članak 59. stavak 3.). Odredbe o ograničenju vlasništva primjenjuju se i na strane pravne i fizičke osobe. Zakon o medijima zabranjuje svaku koncentraciju poduzetnika na tržištu naklade općeinformativnih dnevnika i/ili tjednika kojom bi tržišni udjel sudionika konkretne koncentracije nakon njene provedbe prelazio 40 posto ukupno prodane naklade općeinformativnih dnevnika odnosno tjednika u Republici Hrvatskoj (članak 37. stavak 1.).²¹

Iz Zakona, ipak, nije jasno koje tijelo je nadležno za nadzor nad provedbom odredbi o javnosti vlasništva Zakona o medijima. Naime, Hrvatska gospodarska komora prema Zakonu o medijima nije nadležna za naplatu kazni niti za prijavu prekršitelja, već je dužna samo uputiti pisano upozorenje s navođenjem mogućih sankcija za neizvršenje obveze. Evidencija o tome koliko je prekršaja i eventualnih novčanih kazni izrečeno u odnosu na odredbe iz članka 59. Zakona o medijima, također nije u nadležnosti Hrvatske gospodarske komore.²² S druge strane, navedenim podacima ne raspolaže ni Ministarstvo kulture, s obzirom da prema Zakonu o medijima ni ono nije ovlašteno pokretač prekršajnog postupka za prekršaje predviđene Zakonom.²³ Do trenutka objave ove publikacije nismo uspjeli utvrditi koje je tijelo nadležno za nadzor nad provedbom odredbi o javnosti vlasništva iz Zakona o medijima.

S druge strane, Zakon o elektroničkim medijima, pored odredbe o javnosti vlasništva propisane na sličan način kao što to definira članak 32. Zakona o medijima, konkretnije definira odredbe o ograničenju koncentracije vlasništva i njenog nadzora. Posebice u članku 57., sukladno kojem nakladnik radija i televizije, kao i pružatelj medijskih usluga, Vijeću za elektroničke medije mora prijaviti svaku promjenu vlasničke strukture. Ako Vijeće utvrdi da je nastalim promjenama ostvarena nedopuštena koncentracija u području medija, naložit će da se u određenom roku uskladi vlasnička struktura na način koji nije u suprotnosti s odredbama Zakona. Ukoliko nakladnik televizije ili radija ne postupi u skladu s nalogom, Vijeće donosi odluku o oduzimanju koncesije. Isto tako, u slučaju da pružatelj medijskih usluga ne postupi u skladu s nalogom, Vijeće će ukinuti dopuštenje za satelitski, internetski, kabelski i drugi oblik prijenosa audiovizualnog i/ili radijskog programa.

²¹ Nakladnici su obvezni podnijeti prijavu namjere provedbe koncentracije, o kojoj odlučuje Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja sukladno propisima o zaštiti tržišnog natjecanja (članak 36. Zakona o medijima).

²² Dopis Hrvatske gospodarske komore zaprimljen 28. rujna 2016. godine

²³ Dopis Ministarstva kulture zaprimljen 29. rujna 2016. godine

Nedopuštenom koncentracijom u području elektroničkih medija sukladno članku 54. Zakona o elektroničkim medijima smatra se ako:

- nakladnik televizije i/ili radija koji ima koncesiju na državnoj razini i ima udio u kapitalu drugog nakladnika koji ima istu takvu koncesiju ili koncesiju na regionalnoj, županijskoj, gradskoj ili općinskoj razini, s više od 25%, i obrnuto,
- nakladnik televizije i/ili radija koji ima koncesiju na državnoj razini i ima udio u kapitalu nakladnika koji izdaje dnevne novine koje se tiskaju u više od 3.000 primjeraka, s udjelom većim od 10%, i obrnuto,
- nakladnik televizije i/ili radija koji ima koncesiju na državnoj razini i ima udio u kapitalu pravne osobe koja obavlja djelatnost novinske agencije, s udjelom većim od 10%, i obrnuto,
- nakladnik televizije i/ili radija koji ima koncesiju na državnoj razini i istodobno izdaje dnevne novine koje se tiskaju u nakladi većoj od 3.000 primjeraka,
- nakladnik televizije i/ili radija koji ima koncesiju lokalne ili regionalne razine pokrivanja i ima udio u kapitalu drugoga takvog nakladnika regionalne ili lokalne razine pokrivanja na istom području sa više od 30%,
- nakladnik televizije i/ili radija koji ima koncesiju regionalne ili lokalne razine pokrivanja i istodobno, u istom ili susjednom području, izdaje dnevne novine lokalnog značenja,
- pružatelj medijskih usluga iz članka 79. ovoga Zakona istodobno izdaje dnevne novine koje se tiskaju u nakladi većoj od 3.000 primjeraka,
- pružatelj medijskih usluga iz članka 79. ovoga Zakona ima udio u kapitalu nakladnika koji izdaje dnevne novine koje se tiskaju u više od 3.000 primjeraka, s udjelom većim od 10%, i obrnuto.

Bosna i Hercegovina

Javnost vlasništva i medijska koncentracija u Bosni i Hercegovini nisu značajno regulirane (Tešanović, 2014:9). Mediji su dužni, kao svaki drugi poslovni subjekt, upisati se u sudski registar (Petković et.al., 2014:86) na način kako to regulira Zakon o registraciji poslovnih subjekata. Sukladno ovom Zakonu, u glavnu knjigu registra moraju se unijeti i podaci o nazivu pravne i/ili imenu i prezimenu fizičke osobe koja je vlasnik poslovnog subjekta. Vlasništvo nad medijima posredno se regulira i Zakonom o financiranju političkih stranki u Bosni i Hercegovini²⁴, a koji zabranjuje političkim akterima vlasništvo nad elektroničkim medijima. Kada su elektronički mediji u pitanju, Pravilo 77/2015 o pružanju audiovizualnih medijskih usluga u članku 22. regulira pitanje vlasništva; svaka promjena u vlasništvu elektroničkih medija, veća od pet posto, mora biti prethodno odobrena od strane Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine.

²⁴ Službeni glasnik BiH, broj 95/12

Pitanje medijske koncentracije je u periodu od 2004. do 2006. godine bilo regulirano Pravilom Regulatorne agencije za komunikacije o zabrani koncentracije vlasništva (koje više nije na snazi). Medijska koncentracija sada je regulirana samo Zakonom o konkurenciji u Bosni i Hercegovini²⁵, koji predviđa mogućnost zabrane određene koncentracije korporacija ili pojedinaca, ukoliko bi one mogle značajno narušiti tržišno natjecanje u Bosni i Hercegovini ili u njenom većem dijelu, a osobito ako se koncentracijom stvara novi ili jača postojeći vladajući položaj kompanije ili pojedinaca. Međutim, učinkovitost Zakona o konkurenciji je upitna, jer Vijeće za konkurenciju postupa samo u slučaju žalbe, ali ne djeluje strateški u smislu sprječavanja koncentracije (Petković et.al., 2014:86)

Srbija

U kolovozu 2014. godine u Srbiji su donesena tri nova medijska zakona, Zakon o javnom informiranju i medijima, Zakon o elektroničkim medijima i Zakon o javnim servisima. U kontekstu nove regulacije vlasništva nad medijima, najznačajnija promjena prije svega se odnosi na privatizaciju medija kojima je osnivač država, pokrajina ili lokalna samouprava.

Zakon o javnom informiranju i medijima²⁶ u članku 39. stavak 1. točka 8. propisuje da se u Registar medija, kojeg vodi Agencija za privredne registre Republike Srbije, upisuju između ostalog i podaci o „pravnim i fizičkim osobama koje neposredno ili posredno imaju više od pet posto udjela u osnivačkom kapitalu izdavača, podatke o njihovim povezanim osobama u smislu zakona kojim se uređuje pravni položaj trgovačkih društava i podatke o drugim izdavačima u kojima te osobe imaju više od pet posto u osnivačkom kapitalu“. Zakon također propisuje zabranu narušavanja medijskog pluralizma, kao i zabranu medijske koncentracije. U tom smislu, zabranjeno je spajanje „osnivačkih, odnosno upravljačkih prava u dva ili više izdavača dnevnih novina koje objavljuju informacije iz svih oblasti društvenog života, čija ukupna godišnja naklada prelazi 50 posto realizirane naklade dnevnih novina na teritoriju Republike Srbije“, kao ni „osnivačkih odnosno upravljačkih prava u dva ili više izdavača koji pružaju audio, odnosno audio-vizualne medijske usluge, čiji ukupan udio u slušanosti, odnosno gledanosti prelazi 35 posto od ukupne slušanosti, odnosno gledanosti“.

Zakon o elektroničkim medijima²⁷ također propisuje odredbe o javnosti vlasništva nad medijima. U članku 105. navedena je obveza pružatelja medijskih usluga da svaku promjenu u vlasničkoj strukturi mora prethodno prijaviti Regulatornom tijelu za elektroničke medije.

Medijsku koncentraciju u slučaju tiskanih medija utvrđuje ministarstvo nadležno za poslove javnog informiranja, a u slučajevima kada je subjekt spajanja najmanje jedan elektronički medij, isto pripada u nadležnost nezavisnog regulatornog tijela. Oba tijela, i Ministarstvo i Regulatorno tijelo za elektroničke medije, postupaju po zaprimljenoj prijavi; upozoravaju izdavača/ pružatelja medijskih usluga na nedozvoljenu koncentraciju i dopuštaju rok od šest mjeseci za uklanjanje nastale situacije nedozvoljene koncentracije, a ukoliko izdavač, odnosno pružatelj medijskih usluga ne postupi po upozorenju, ministarstvo, odnosno regulatorno tijelo donijet će rješenje o brisanju medija iz Registra.

²⁵ Službeni glasnik BiH, broj 48/05

²⁶ Službeni glasnik RS br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016

²⁷ Službeni glasnik RS br. 3/2014 i 6/2016

Crna Gora

Mediji u Crnoj Gori osnivaju se aktom o osnivanju, slobodno i bez potrebnog odobrenja. Svi mediji su dužni upisati se u Evidenciju medija, pri čemu je nužno da dostave samo podatke o nazivu medija i sjedište osnivača.²⁸ Kada je riječ o elektroničkim medijima, zakonodavac je bio precizniji, te je regulirao javnost vlasništva i nedozvoljenu medijsku koncentraciju. Pružatelji audiovizualnih medijskih usluga prema članku 129. Zakona o elektroničkim medijima²⁹ dužni su do 31. prosinca tekuće godine dostaviti Agenciji za elektroničke medije podatke o fizičkim i pravnim osobama koje su u toku te godine neposredno ili posredno imali udjele u vlasničkoj strukturi. Agencija je pak dužna prikupljene podatke objaviti u Službenom listu Crne Gore. Također, Agencija vodi i javni registar izdanih odobrenja za pružanje AVM usluga, kao i registar elektroničkih publikacija.

U članku 132. Zakona o elektroničkim medijima definirana je nedozvoljena medijska koncentracija. U Crnoj Gori ona podrazumijeva situacije u kojima pružatelj audiovizualnih medijskih usluga:

1) koji ima odobrenje za emitiranje s nacionalnom pokrivenošću:

- sudjeluje u temeljnom kapitalu drugog pružatelja AVM kome je izdano takvo odobrenje s više od 25% kapitala ili upravljačkih prava,
- sudjeluje u temeljnom kapitalu pravne osobe koja izdaje dnevne štampane medije koje se štampaju u tiražu većem od 3.000 primjeraka, sa više od 10 % i obrnuto,
- sudjeluje u temeljnom kapitalu pravne osobe koja obavlja djelatnost informativne agencije sa više od 10 % i obrnuto,
- istovremeno izdaje dnevne tiskane medije koje se tiskaju u tiraži većoj od 3.000 primjeraka;

2) osim nacionalnog javnog emitera, na istom području emitira više od jednog televizijskog i jednog radijskog programa s istom ili sličnom programskom osnovom;

3) radijskog ili televizijskog programa koji ima odobrenje za emitiranje s lokalnom ili regionalnom pokrivenošću:

- sudjeluje u temeljnom kapitalu drugog emitera s regionalnom ili lokalnom pokrivenošću na istom području sa više od 30%,
- istovremeno, u istoj ili u susjednim oblastima, izdaje dnevni tiskani medij lokalnog karaktera.

Slično kao i u Hrvatskoj i Srbiji, ako Agencija za elektroničke medije utvrdi da je, nakon izdavanja odobrenja za emitiranje, ostvarena nedozvoljena medijska koncentracija; naložit će emiteru, odnosno pružatelju AVM usluga da, u roku od tri mjeseca otkloni utvrđene

²⁸ Službeni list RCG br. 51/2002, 62/2002, 46/2010 i 40/2011

²⁹ Službeni list RCG br. 46/10, 53/11, 6/2013

nedostatke u odnosu na nedozvoljenu medijsku koncentraciju. Ukoliko ovaj ne postupi u skladu s nalogom, Agencija će mu oduzeti odobrenje (članak 134., stavak 3.).

Svaka promjena vlasničke strukture mora se pisanim putem prijaviti Agenciji, dok se za promjenu veću od deset posto udjela mora dobiti i suglasnost Agencije. Zanimljivo, Crna Gora jedina je od zemalja obuhvaćenih ovim istraživanjem, koja je regulirala da pravna osoba u (su)vlasništvu strane pravne osobe, registrirane u zemljama u kojima nije moguće utvrditi porijeklo temeljnog kapitala, ne može dobiti odobrenje Agencije za pružanje audiovizualnih medijskih usluga. Ukoliko u vlasničku strukturu medija uđe takva pravna osoba nakon što je odobrenje već izdano, isto će mu se oduzeti (članak 135., stavak 3. i 4.).

Makedonija

U Makodoniji je javnost vlasništva nad medijima zakonska obveza. Pružatelji audiovizualnih medijskih usluga dužni su objaviti podatke o osnivačima, odnosno vlasnicima, kao i o izvorima financiranja. Svaka promjena vlasničke strukture mora se prijaviti Vijeću za elektroničke medije, koje vodi registar elektroničkih publikacija; no isto tako mediji su dužni objaviti/emitirati informaciju o promjeni u vlasničkoj strukturi i na vlastitom programu. Nadzor nad provedbom odredbi o javnosti vlasništva nad medijima vrši Agencija za audio i audiovizualne medijske usluge, a Zakonom o medijima, koji je usvojen u prosincu 2013. godine, u nadležnost Agencije stavljeni su i tiskani mediji, koji su tek ovim zakonom postali obveznici odredbi o transparentnosti vlasništva (Trpevska i Micevski, 2014:267-268).

U članku 39. Zakona o audio i audiovizualnim medijskim uslugama³⁰ definirana je nedozvoljena medijska koncentracija. Ona podrazumijeva situacije kada emiter:

- sudjeluje u temeljnom kapitalu drugog emitera u udjelu većem od 50 posto
- sudjeluje u temeljnom kapitalu nakladnika koji izdaje dnevne novine ili novinske agencije
- sudjeluje u temeljnom kapitalu društva koje se bavi marketingom i oglašavanjem
- sudjeluje u temeljnom kapitalu društva koje se bavi ispitivanjima tržišta i javnog mnijenja
- sudjeluje u vlasničkoj strukturi društva koje se bavi distribucijom audiovizualnog materijala ili filmskom proizvodnjom
- sudjeluje u temeljnom kapitalu operatora elektroničke komunikacijske mreže koji izvršava usluge odašiljanja radijskih i televizijskih programa
- je istovremeno uključen u emitiranje radijskog i televizijskog programa (uz iznimku javne radiotelevizije)
- emitira radio ili televizijske programe i izdaje dnevne novine, te ih distribuira na području na kojem se emitiraju radio ili televizijski programi

³⁰ Službeni list Republike Makedonije br. 184 26.12.2013

Rumunjska

Medijska koncentracija u Rumunjskoj regulirana je Audiovizualnim zakonom (Br. 504/2002) i Zakonom o tržišnom natjecanju (Br. 21/1996). Dok se prvi odnosi isključivo na tržište televizijskih i radio stanica, potomji se primjenjuje na cjelokupno tržište, pa tako i tiskane medije. Nedoželjena medijska koncentracija u Rumunjskoj nastaje kada jedna medijska kompanija ostvari udio veći od 30 posto u nacionalnom medijskom tržištu. Ova odredba se, dakako, ne odnosi na javnu radio televiziju. Nadalje, Zakon ograničava broj medijskih kompanija u kojima jedan osnivač drži većinu udjela u vlasništvu. Konačno, zakon regulira i javnost vlasništva i to na način da su elektronički mediji dužni dostaviti podatke o vlasništvu regulatornom tijelu, a isti se podaci moraju objaviti i u registru trgovačkih društava. Transparentnost vlasništva nad medijima garantirana je Ustavom (članak 30). No, provedba ovih odredbi je druga priča. U Rumunjskoj ne postoje mehanizmi koji bi osigurali poštivanje javnosti vlasništva, kao ni medijske koncentracije. Još uvijek nije zabilježen ni jedan slučaj sankcioniranja medijskog izdavača zbog nepoštivanja zakona, odnosno neobjavlivanja imena stvarnih vlasnika (Baya, 2007:31-32).

Zaključak analize

Rezultati ove kratke normativne analize, odnosno analize regulacije transparentnosti vlasništva nad medijima i medijske koncentracije, pokazali su da su sve zemlje, uz zadržku kod Bosne i Hercegovine, u svoje norme uključile i odredbe o javnosti vlasništva nad medijima, odnosno nedozvoljene medijske koncentracije.

Međutim, iz sadržaja regulatornih akata proizlazi da normativno nije napravljena distinkcija između horizontalne i vertikalne koncentraciju kako je to objašnjeno u Peruško (2003:41-42). Nadalje, ne određuje se niti na koji način, odnosno od kojeg dijela medijskog tržišta se mjeri koncentracija, što bi moglo biti problematično u mješovitim medijskim tržištima (tamo gdje postoji i javno vlasništvo nad medijima, osim vlasništva nad javnim servisom, i privatno vlasništvo nad medijima). Na primjer, iz samog regulatornog okvira ne proizilazi da bi vlasništvo nad kompletnim procesom proizvodnje i distribucije u određenom postotku bio zabranjen, već samo da bi na navedenim tržištima bila zabranjena horizontalna koncentracija, odnosno ako u određenom tržištu određeni nakladnik ima udio veći od određenog postotka. S druge strane, niti sama horizontalna koncentracija medija, odnosno njezina zabrana nije univerzalno usuglašena, pa normativno varira od zemlje do zemlje, što otvara niz pitanja.

Glavnu prijetnju pluralizmu u odnosu na medijsko vlasništvo predstavlja visoka koncentracija vlasništva nad medijima, koja može imati izravan utjecaj na uređivačku neovisnost, stvaranje „uskih grla“ na razini distribucije itd. (Iosifidis, 2010:12-13). Iz tog razloga poseban je fokus na sprječavanju horizontalne koncentracije. No i u tom području, koje je na određeni način normativno uređeno, postoji niz izazova. Kod pitanja koncentracije u tisku, odnosno u tiskanim medijima, dio zemalja ima odredbe koje bi se mogle primjeniti na sprječavanje koncentracije u medijima, dok dio zemalja nema nikakvu specifičnu regulatornu odredbu. Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Makedonija nemaju uopće odredbe koje se tiču isključivo tiska, dok se primjerice u Srbiji, Hrvatskoj i Rumunjskoj postotak udjela koji se smatra koncentracijom u tiskanim medijima razlikuje – 40 posto u Hrvatskoj, 50 posto u Srbiji, 30 posto u Rumunjskoj. Principijelna neusuglašenost normiranja nedozvoljene koncentracije,

odnosno postotka kojim određeni vlasnik ozbiljno ugrožava pluralizam dovodi i do neodređenosti navedenih tržišta spram zaštite pluralizma, odnosno zaštite raznolikosti medijskih sadržaja.

Konačno, analiza je pokazala da se, pored problema u principu kojeg slijede u zaštiti pluralizma (sprječavanju nedozvoljene koncentracije), norme niti ne odnose na sve vrste medija. Pa tako primjerice područje online medija, odnosno internet portala uopće nije obuhvaćeno navedenim normama ni u jednoj od analiziranih zemalja. Zaštita od koncentracije u audiovizualnom emitiranju je normativno postavljena u većini zemalja (izuzev Bosne i Hercegovine), no kao i u slučaju tiskanih medija nije univerzalno usuglašena, te ostavlja mnogo prostora za devijacije u primjeni, te u njihovom učinku.