

Prikrivena kontrola – ugrožavanje medija u Srbiji



Prikrivena kontrola – ugrožavanje medija u Srbiji

Desetogodišnji naponi uređenja medijskog sektora u Srbiji su propali. Ovaj izveštaj opisuje mehanizme “prikrivene kontrole” koji ugrožavaju prava građana Srbije na slobodno i nezavisno informisanje i ujedno daje preporuke kojima bi se prekinula ova nedemokratska praksa.



© 2013 WAN-IFRA

IZDAVAČ:

WAN-IFRA

96 bis, Rue Beaubourg
75003 Paris, France
Email: info@wan-ifra.org
URL: www.wan-ifra.org

DIREKTOR WAN-IFRA

Vincent Peyrègne

PARTNERSKA ORGANIZACIJA

Center for International Media Assistance (CIMA)

National Endowment for Democracy
1025 F Street, N.W., 8th Floor
Washington, DC 20004
Email: CIMA@ned.org
URL: <http://cima.ned.org>

DIREKTOR CIMA

Don Podesta

GLAVNI ISTRAŽIVAČ:

Jovanka Matić

ISTRAŽIVAČ BIRN-A:

Tanja Maksić

UREDNIK

Tomas R. Lansner

PARTNER U SRBIJI

Balkan Investigative Reporting Network (BIRN Serbia)

Gospodar Jevremova 47/3
11000 Beograd, Serbia
Phone/Fax: +381 11 33 46 035
E-mail: office@birn.eu.com
URL: <http://birn.eu.com>

PROJEKAT PODRŽAO

Open Society Foundations

Open Society Justice Initiative
URL: www.opensocietyfoundations.org

DIZAJN

Tereza Cenić, Plain&Hill Srbija

Sadržaj

Metodološka napomena.....	4
Lagano, ali sigurno smanjivanje slobode medija.....	5
Glavni nalazi.....	6
Preporuke.....	7
Uvod: Sloboda medija i prikrivena kontrola ("soft censorship").....	8
Medijski ambijent: Finansijska nesigurnost, politička opasnost.....	9
Javna potrošnja u medijskom sektoru: Neregulisana, nekontrolisana i netransparentna.....	12
Državne subvencije: Nagrade privilegovanima.....	14
Državno oglašavanje: Nagrade privilegovanima II.....	18
Finansiranje informisanja o radu organa vlasti: Propagandisti moćnih?.....	21
Konkursno projektno finansiranje: Bolje u teoriji.....	24
Drugi oblici finansiranja medija: Štampa kao PR služba.....	26
Na pragu promene: Poništavanje Medijske strategije?.....	27

Metodološka napomena

Termin “prikrivena kontrola” (“soft censorship”) obuhvata niz akcija čiji je cilj uticaj na medije, a koje ne podrazumevaju zakonske ili para-legalne zabrane, direktnu cenzuru određenih sadržaja ili fizičke napade na medije ili medijske profesionalce. Koncept prikrivene kontrole kao indirektno državne cenzure razrađen je u dokumentu organizacije Open Society Justice Initiative iz 2005. godine, u kome su opisana njena tri glavna oblika: zloupotreba javnih fondova i monopola; zloupotreba regulatorne i inspeksijske moći i para-legalni pritisci¹. Izveštaj organizacije Center for International Media Assistance iz 2009. godine predstavio je oblike prikrivene kontrole u nekoliko zemalja².

Izveštaj koji je pred vama fokusiran je pre svega na finansijske aspekte državne ili zvanične prikrivene kontrole: pritiske radi uticaja na medijsko izveštavanje i izgled medijske scene ili na programsku produkciju određenih medija ili pojedinačnih novinara, kroz pristrasnu i/ili netransparentnu raspodelu ili uskraćivanje državnih medijskih subvencija, oglašavanja i sličnih finansijskih instrumenata.

Prikrivena kontrola prožima auto-cenzuru koja ograničava rad novinara, ujedno održavajući privid postojanja slobode medija. Ostali oblici prikrivene kontrole, koji nisu obrađeni u ovom izveštaju, obuhvataju razne forme nezvanične, indirektno cenzure koje proističu iz kulturnih, religijskih i drugih normi i

tradicija, ili su prosto nasleđe društvenog narativa koje utiče na izveštavanje, a može biti nametnuto od strane različitih nezvaničnih aktera.

Izveštaj je pripremila Jovanka Matić, a uredio ga je Thomas R. Lansner. On se zasniva na kombinaciji empirijskih pokazatelja i informacija sakupljenih kroz istraživanje dostupne dokumentarne građe i individualne intervju. Dokumentarno istraživanje uključilo je analizu zvaničnih dokumenata, podataka iz medijskih i poslovnih registara, izveštaja državne revizorske institucije, regulatornih tela, marketinških agencija, nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija, medijskih izveštaja i istraživačkih studija instituta, univerziteta, medijskih stručnjaka i novinarskih udruženja. Polu-strukturirani intervjui su obavljani sa 15 predstavnika medija, novinarskih i medijskih organizacija i marketinških agencija.

Istraživanje se odnosi na državna tela koja uključuju (a) sve organe vlasti (zakonodavna, izvršna, pravosudna i upravna tela i agencije) i (b) preduzeća u vlasništvu ili pod kontrolom države (javna preduzeća). Nažalost, javno dostupni podaci o budžetskom finansiranju medija i o državnim oglasnim budžetima su uglavnom retki i nekompletni. Nedostatak transparentnosti i evidencije podataka ostaje ozbiljna prepreka svakog pokušaja da se oceni puni opseg i uticaj različitih oblika prikrivene kontrole medija u Srbiji.

1 The Growing Threat of Soft Censorship Worldwide (2005), Open Society Justice Initiative <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/growing-threat-soft-censorship>

2 Izveštaj Center for International Media Assistance, na koji se i ovaj izveštaj oslanja definiše “prikrivenu kontrolu” kao “sprovođenje uticaja na programske sadržaje putem finansijskih pritisaka na medije koji su kritični prema vlasti ili njenim politikama, a nagradjivanjem medija i novinara koji su im naklonjeni”. Soft Censorship: How Governments Around the Globe Use Money to Manipulate the Media (2009), Center for International Media Assistance

Lagano, ali sigurno smanjivanje slobode medija

Srpski medijski sistem nije značajno napredovao u poslednjih 13 godina koliko traje demokratska tranzicija društva, najpre zato što su komercijalni interesi usko povezani sa političkim elitama svih većih partija. Najnoviji zastoj u medijskim reformama pokazuje nedostatak političke volje vlasti da uvede promene u medijski sistem. Propust da se primene rešenja zacrtana Medijskom strategijom pretilo da dalje uruši nezavisnost i umanji kapacitete srpskih medija.

Prikrivena kontrola – nastala kroz političku i diskrecionu alokaciju budžetskog novca i netransparentnu raspodelu državne pomoći medijima, kao i državnim

marketingom, kako je dalje prikazano u ovom izveštaju – ima dubok, ali pritajen uticaj na medijske slobode i razvoj održivog medijskog tržišta u Srbiji. Uticaj državnih tela na medije je dodatno podstaknut potrebom medija da steknu dodatni profit ili prosto prežive na tržištu.

Glavni nalazi ovog izveštaja sumiraju ključne izazove, a njegove preporuke, koncentrisane pre svega na primenu Medijske strategije, nude rešenja koja osiguravaju slobodu, nezavisnost i pluralitet medija koji, kao takvi, u potpunosti mogu da ispunjavaju svoju društvenu ulogu u konsolidaciji nerazvijene demokratije u Srbiji.

Profil Srbije



Osnovni podaci

2012

Ukupan broj stanovnika	7.24 miliona
Nivo pismenosti (odrasli)	98%
Bruto društveni proizvod (po glavi stanovnika)	US\$ 5280
Urbana/ruralna populacija	56 / 44%
Upotreba mobilnih telefona (SIM kartica)	128%
Internet priključak (domaćinstva)	47.5%
Index percepcije korupcije	39/100

Izvor: UN, Svetska banka, Transparency International, Republički zavod za statistiku

Glavni nalazi

- Mehanizmi državnog finansiranja medija u Srbiji služe kao indirektna i teško vidljiva, "prikrivena kontrola". Na ovaj način se kupuje pozitivan imidž političara na vlasti i njihovih aktivnosti, a finansijski kažnjavaju mediji koji ih kritikuju.

- Državno finansiranje medija je neregulisano, nekontrolisano i netransparentno. Procene su da država učestvuje sa 23 do 40 odsto realne vrednosti ukupnog marketinškog tržišta.

- Direktnе subvencije koje država daje medijima u svom vlasništvu i koji dobijaju najveći deo državne pomoći, ozbiljno narušavaju slobodnu konkurenciju na tržištu i opstruiraju razvoj slobodnih, nezavisnih i pluralističkih medija.

- Državno oglašavanje je arbitrarno i netransparentno i lako se pretvara u mehanizam političkog pritiska na medije da objavljuju samo pozitivne informacije o radu zvaničnika i državnih organa.

- Lokalne samouprave finansiraju izveštavanje o svom radu, shodno odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, a to ozbiljno narušava verodostojno i kritičko izveštavanje i istraživačko novinarstvo. Novinari i medijske kuće koje ulaze u finansijske aranžmane sa lokalnim samoupravama rizikuju da postanu propagandisti moćnih.

- Vlada Srbije odlaže i opstruira ključne medijske reforme propisane u Strategiji unapređenja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji usvojenoj 2011. godine, u kojoj se propisuje promena modela državnog finansiranja medija.

Preporuke

- Sva državna finansijska sredstva za razvoj i podršku medijima treba da se uplate u zajednički fond za pomoć medijima, koji nadgleda nezavisna i nepristrasna komisija.

- Sva državna finansijska sredstva za razvoj i podršku medijima treba da se raspodeljuju preko javnih konkursa na principima transparentnosti i nediskriminatorne državne pomoći i pod istim uslovima za sve medije.

- Državna pomoć medijima treba da se usmeri na finansiranje projekata, a posebno na su-finansiranje informativnih sadržaja. Od ključne važnosti je da svi ugovori potpisani sa medijima uključe odredbu koja eksplicitno zabranjuje organima vlasti mešanje u uređivačku politiku.

- Izmene Zakona o oglašavanju treba da uključe odgovarajuće kazne za državne organe i funkcionere koji krše zabranu korišćenja javnih fondova za promociju individualnih ili posebnih političkih interesa.

- Rešenja iz Strategije razvoja sistema javnog informisanja (Medijska strategija), uključujući stvaranje "nediskriminatornih uslova za zdravu konkurenciju u medijskoj industriji" treba ostvariti što je pre moguće.

Uvod: Sloboda medija i prikrivena kontrola ("soft censorship")

Desetogodišnji napori unapređivanja medijskog sistema u Srbiji su propali. Ovaj izveštaj opisuje čvrsto ukorenjene mehanizme "prikrivene kontrole" medija i nudi preporuke kojima bi se prekinula praksa koja građanima Srbije uskraćuje pravo na slobodne i nezavisne medije koji mogu tačno i nepristrasno da izveštavaju o aktivnostima vlasti, političkih partija i drugih institucija i o drugim pitanjima od javnog značaja.

U Srbiji danas postoji čitav niz zakonskih i institucionalnih garancija slobode izražavanja i medijskih prava. Uprkos normativnoj zaštiti, međutim, mediji i novinari su u svakodnevnom radu često izloženi ozbiljnim ograničenjima sloboda i prava. Nekoliko istraživanja pokazuje da se stanje slobode medija neprestano pogoršava tokom poslednjih nekoliko godina. Većina novinara negativno ocenjuje slobodu medija u zemlji.



Anketa 240 urednika informativnih medija krajem 2011. (Matić, 2012a: 14).

Zastrašivanje novinara, koje uključuje fizičke napade, pretnje i kadrovske smene, pažljivo prate domaće i međunarodne organizacije.

Medijski sistem Srbije je u procesu restrukturiranja, koji traje već duže od decenije. Međutim, nedosledno sprovedene reforme dovele su do pojačavanja krize u celokupnom medijskom sektoru. Novi talas značajnih promena iniciran je 2011. godine. Pokretači reforme su kao jedan od gorućih problema istakli ekonomski odnos države i medija, insistirajući da se način finansiranja medija iz javnih izvora uredi na nov način, na principima pravičnosti i transparentnosti. Reforme bi trebalo da se realizuju do 2015. godine, ali već kasne i mogle bi biti ublažene ili odbačene.

U ovom tekstu analiziraju se oblici prikrivene kontrole kroz ciljanu i pristrasnu upotrebu budžetskog novca i njihove posledice na slobodu medija. U njemu se takođe razmatra zakonska regulativa državne pomoći medijskoj industriji koju Srbija, kao kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, mora da harmonizuje sa evropskim pravom.

U tekstu se opisuju svi javno poznati mehanizmi raspodele budžetskih fondova medijima. U njemu se predstavlja analiza procedura odlučivanja o dodeljivanju javnih sredstava. Analiziraju se i mehanizmi mogućeg uticaja državnih finansijera na uređivačku politiku medija i navode primeri zloupotrebe državnih fondova za uticaj na medijsko izveštavanje radi ostvarivanja političkih i partikularnih ciljeva. Izveštaj prvo daje opšti pregled medijskog ambijenta u Srbiji.

3 Prema istraživanju Instituta društvenih nauka, 2008. godine slobodu medija je negativno ocenilo 65% anketiranih urednika informativnih medija (<http://www.osce.org/sr/serbia/37379>), a 2009. godine 66% (<http://www.osce.org/serbia/75445>). Ocena slobode govora u istraživanju IREX-a pala je sa 2,14 u 2010. godini na 2,03 u 2012. godini (http://www.irex.org/sites/default/files/u105/EE_MSI_2013_Serbia.pdf).

4 Tokom 2011. godine, mediji u Srbiji su izvestili o devet fizičkih napada na novinare, 18 pretnji njihovoj ličnoj bezbednosti, četiri smene glavnih urednika i direktora i četiri napada na imovinu medija (Matić, 2012a: 15).

Medijski ambijent: Finansijska nesigurnost, politička opasnost

Uslovi za slobodu medija u Srbiji su nepovoljni. I opšti društveni kontekst i poslovni ambijent funkcionisanja medija sadrže niz ograničenja za ostvarivanje medijskih sloboda i novinarskih prava. Zemlja je u procesu post-komunističke tranzicije, koja je počela čitavu deceniju kasnije u odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope, nakon rušenja autokratskog režima Slobodana Miloševića 2000. godine. Nasuprot optimističkim očekivanjima na početku tranzicije, demokratizacija medijskog sistema je kao i u drugim novim demokratijama više bila funkcija političke volje novih elita nego što je sama postala faktor demokratizacije celokupnog društvenog sistema. Vlast i dalje društvo vidi kao objekat na koji treba da utiče, a medije prvenstveno kao pogodan instrument za ostvarenje svog uticaja i mobilizacije podrške javnosti za svoje politike.

Medijske reforme se obavljaju u uslovima tipičnih klijentelističkih odnosa (Hallin, Papathanassopoulos, 2002) kojima se institucije stavljaju u službu interesa vladajuće političke većine. Ekonomija je nerazvijena i već dugo i u strukturnoj i u finansijskoj krizi. Slobodna tržišna konkurencija ne postoji u mnogim privrednim sektorima zbog mešanja države u privredne tokove i sistemske korupcije. Većina politikoloških stručnjaka ocenjuje politički sistem Srbije kao više od izborne demokratije, ali manje od konsolidovane demokratije (Matic, 2012b). Njegovi glavni nedostaci su odsustvo vladavine prava, politizovano pravosuđe i državna administracija i nadmoć politike nad racionalnim ekonomskim planiranjem.

Političke veze su ključni faktor poslovnog uspeha, a ekonomska elita je duboko uključena u partijsku politiku.

Pregled stanja medijskog sistema 2011. godine pokazuje da je medijsko tržište veoma slabo uređeno i neprilagođeno ostvarivanju uloga koje mediji treba da obavljaju u demokratskom društvu (Matić, 2012a). Medijsko zakonodavstvo je nepotpuno, kontradiktorno i zastarelo. Slobodna konkurencija i sprečavanje monopola su najmanje regulisani aspekti sistema. Vlasništvo medija nije transparentno. Nisu poznati pravi vlasnici velikog broja medija, čak i onih sa nacionalnim obuhvatom publike i značajnim uticajem na javno mnjenje.⁵

Regulatorna tela su slaba. Izbor njihovih članova često se ostvaruje uz političke uticaje i nagodbe. Iako medijski sistem jeste pluralistički, uzimajući u obzir veliki broj i vrstu medija, u njemu nisu stvoreni uslovi ni za ekonomsku ni za političku nezavisnost medija od države. Koristeći državne fondove, partije na vlasti teže da ostvare svoje posebne interese kroz čitav niz medija. Politički diverzitet je ograničen uglavnom na podršku ili kritiku nekoliko glavnih partija, dok mali broj medija teži da deluje u korist javnog interesa na nepristrasan način.

Poslovni ambijent za medije je takođe nepovoljan. Slab ekonomski rast utiče na hroničan nedostatak kapitala. Za štampane medije posebno, mala publika niske kupovne moći za medije znači ograničene prihode od oglašavanja. U novije vreme Srbija je evropski rekorder po dužini gledanja televizije, a na začelju liste evropskih zemalja po broju čitalaca novina.⁶

5 Prema uvidu Saveta za borbu protiv korupcije, u periodu od 2008. do 2010. godine 18 od 30 velikih medija imalo je nedovoljno transparentno vlasništvo.

Prema istraživanju Udruženja novinara Srbije (UNS), cene novina su već godinama najniže u regionu, a izdavači se ne usuđuju da ih povećaju iz straha da ne izgube još više čitalaca.⁷

U zemlji postoji više od 1000 medija⁸ za oko 7 miliona stanovnika. Medijsko tržište je malo, siromašno i prezasićeno - na njemu deluje oko 350 radio i TV emitera i gotovo 700 štampanih medija. Prosečna godišnja vrednost oglasnog tržišta u poslednje tri godine iznosi oko 170 miliona evra, što nije dovoljno za ekonomski opstanak svih medija.

Oglasno tržište je ne samo limitirano, već je statično i koncentrisano. Na njemu dominira desetak kompanija iz nekoliko privrednih grana kao što su kozmetika i kućna hemija, telekomunikacije, industrija pića, uz poslovne banke, trgovinske lance i proizvođače automobila. Mediji su zavisni od reklamnih budžeta malog broja velikih firmi i od reklamnih agencija koje uzimaju značajne provizije.⁹ Ovo ih prisiljava na stalnu potragu za drugim finansijskim izvorima. Komercijalno oglašavanje je koncentrisano na nacionalne medije. Sa izuzetkom nekoliko većih gradova, lokalna ekonomija je nerazvijena, pa su lokalna oglasna tržišta veoma siromašna, negde i gotovo nepostojeća. Procenjuje se da oglašavanje nikada nije učestvovalo sa više od 30% u ukupnim prihodima lokalnih medija. U 2012. godini je njegov udeo opao na 25%, a u 2013. godini će najverovatnije doprineti manje od 20%.¹⁰

Među nacionalnim emiterima nema uspešnih. U 2012. godini ugašena je TV Avala zbog nagomilanih dugova; republički javni servis RTS ostao je dužan 441 milion dinara (3,9 miliona eura) za porez, a kompanija vlasnika komercijalnije televizije, TV Pink, bila je prva na spisku najvećih dužnika među aktivnim preduzećima, sa dugom od 733 miliona dinara (oko 6,5 miliona eura).¹¹

Globalna ekonomska kriza dodatno je pogoršala veoma tešku ekonomsku poziciju medija. Između njih se vodi oštra konkurentska borba za sve vidove finansijskih sredstava jer se većina bori za goli opstanak. Novinari su takođe ozbiljno ugroženi. Prosečna novinarska plata niža je od prosečne plate u zemlji - iznosi oko 300 eura i oko dva puta je niža od prosečne potrošačke korpe (Matić, 2012a, 36).

Uprkos nepovoljnim uslovima za ekonomsku održivost, na sceni i dalje opstaje veliki broj medija, čak i onih koji godinama posluju sa gubitkom. Analitičari objašnjavaju da većina medija opstaje zahvaljujući jeftinoj sopstvenoj produkciji (obično niskog kvaliteta), niskim platama zaposlenih, državnoj ili privatnoj finansijskoj podršci i odsustvu kazni za neispunjavanje finansijskih i poreskih obaveza ili profesionalnih i etičkih normi.¹² Kao što će biti pokazano kasnije, ovo jasno ukazuje da tržište nije glavni faktor koji određuje sudbinu medija i da profit obično nije glavni benefit koji očekuju neki vlasnici i finansijeri medija.

6 Tiraž dnevne štampe u Srbiji 1989. godine iznosio je 1.800.000 primeraka, da bi se 1991. smanjio na 1.400.000, 1992. godine na 800.000, a 1993. na 600.000 primeraka. U jeku unutrašnjih političkih sukoba 1996-97. godine, kada se pojavili nekoliko novih listova, tiraž se povećao na oko 1.200.000, da bi kasnije opadao i stigao do oko 600.000 primeraka 2011. godine.

7 Prosečna cena dnevnih novina u Srbiji 2011. godine iznosila je 0,2-0,3 evra, tri puta manje nego u Hrvatskoj i četiri puta manje nego u Sloveniji (http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=04&dd=26&nav_id=508592).

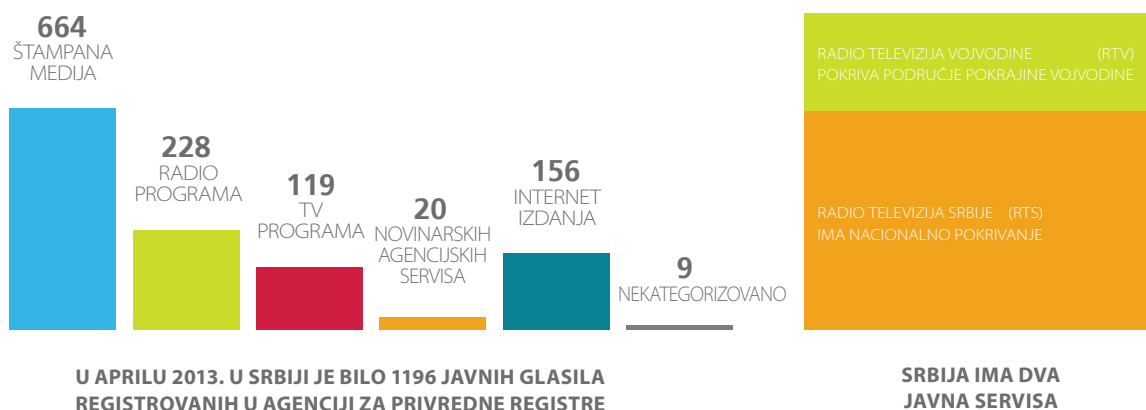
8 Mediji su registrovani u Registru javnih glasila, ali njegovi podaci nisu precizni ni ažurni. U aprilu 2013. godine zvanično je bilo registrovano 1196 medija (664 štampanih, 228 radio programa, 119 televizijskih programa, 20 servisa novinskih agencija, 156 internet izdanja i 9 ostalih vrsta glasila). Prema istom izvoru, u septembru 2011. godine postojalo je 1063 medija, od toga 592 štampanih (20 dnevnih, 94 nedeljnih, 43 dvonedeljnih, 224 mesečnih, 80 dvomesečnih, 86 tromesečnih, 10 polugodišnjih, 18 godišnjih i 17 neke druge dinamike izdavanja).

9 Prema izjavi intervjuisanog predstavnika male reklamne agencije, provizija koju naplaćuju najveće agencije kreće se do 70% vrednosti reklame.

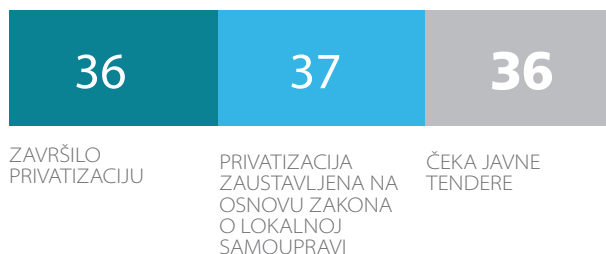
10 Intervju sa predsednicom Udruženja lokalnih štampanih medija Lokal pres Snežanom Milošević, 26. juna 2013. godine.

11 <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/383548/Pogledajte-spisak-Medju-velikim-poreskim-duznicima-i-100-advokata-fudbalski-klubovi-i-firme-poznatih-biznismena>.

12 <http://www.mc.rs/goran-cetinic-realnosti-medijskog-ambijenta-srbije.1883.html>.



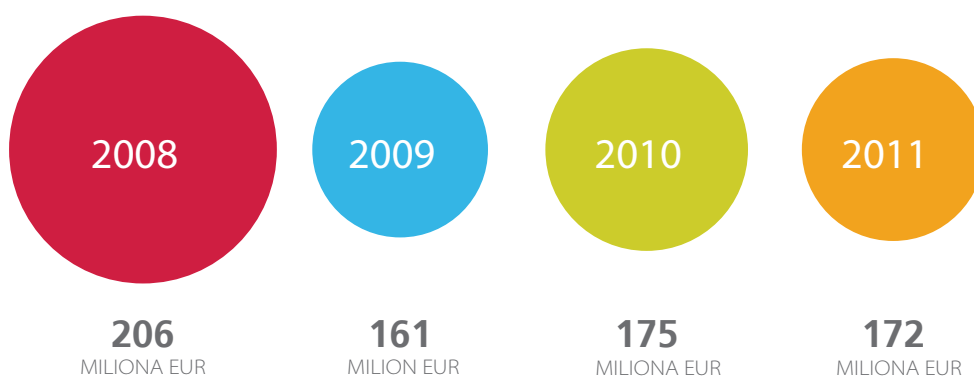
PRIVATIZACIJA LOKALNIH MEDIJA JE ZAUSTAVLJENA
PREMA PODACIMA AGENCIJE ZA PRIVATIZACIJU OD 109 GLASILA



NE POSTOJE KONSOLIDOVANI PODACI O UČEŠĆU DRŽAVNOG NOVCA NA MEDIJSKOM TRŽIŠTU

NEZVANIČNE PROCENE MEDIJSKIH ORGANIZACIJA VARIRAJU OD **15%** DO ČAK **40%**

OD 2008. SRPSKO TRŽIŠTE OGLAŠAVANJA SE SMANJUJE



PREMA PODACIMA AGENCIJE AGB NIELSEN

Javna potrošnja u medijskom sektoru: Neregulisana, nekontrolisana i netransparentna

Glavnina javnog novca koji stiže do medija raspoređuje se arbitratno i netransparentno, bez jasnih i merljivih kriterijuma, javnih procedura ili kontrole. Ovakvim metodama finansiranja drastično se narušava slobodna konkurencija u medijskoj industriji. Najvažniji oblici državnog intervencionizma u medijski sektor prevode finansijsku moć državnih organa i organizacija u politički uticaj na medijske sadržaje. Oni efikasno funkcionišu kao indirektna, prikrivena kontrola.

Zbog slabe uređenosti medijskog sistema, informacije o raspodeli i stepenu državnog finansiranja raznovrsnih medija nisu javno poznate. Nijedna institucija ne vodi posebnu evidenciju državnih sredstava koja se neposredno ili posredno, kroz preduzeća u državnom vlasništvu, dodeljuju medijima bilo na republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou. Ne postoje pouzdani podaci bilo o ukupnoj količini javnog novca u medijskoj industriji, o izvorima i oblicima finansiranja ili o namenama ovih sredstava i njihovim efektima.

Uprkos ovoj neprozirnosti, mogu se identifikovati četiri glavna oblika finansijske intervencije države u medijski sektor:

- subvencije;
- oglašavanje državnih institucija, javnih i drugih preduzeća u državnom vlasništvu;
- finansiranje medijskih usluga; i
- finansiranje medijskih projekata.

Nijedan od navedenih oblika državne finansijske podrške medijima nije jasno regulisan jer

se nijedan medijski zakon ne bavi državnim finansiranjem medija. Jedina primenljiva pravna regulativa u ovoj oblasti jeste Zakon o kontroli državne pomoći, uveden 2010. godine, na osnovu Prelaznog trgovinskog sporazuma sa EU, kojim se Srbija obavezala da reguliše državne intervencije na tržištu u cilju zaštite konkurencije u skladu sa evropskim standardima. Evropsko zakonodavstvo zahteva da se sva državna finansijska podrška poslovnim subjektima tretira kao državna pomoć. Ona je dozvoljena samo pod određenim uslovima koji uključuju jasno definisane kriterijume, ravnopravnost svih pretendenta na pomoć i delotvornu nezavisnu kontrolu.

Međutim, Zakon o kontroli državne pomoći nije uspeo da donese značajnu promenu u višedecenijskom modelu državnog finansiranja medija. Vlada Srbije je 2011. godine donela posebnu uredbu kojom se ne dozvoljavaju subvencije samo onim javnim preduzećima čiji godišnji promet prelazi 100 miliona evra. Nijedan medij u Srbiji nema tako veliki promet. Dodatno, uredba izuzima iz kontrole subvencije koje su manje od 30 miliona evra. Prema oceni profesionalnih organizacija, ovako visokim pragovima kontrole praktično je anulirana primena Zakona o kontroli državne pomoći u medijskoj industriji.¹³ Zakon se danas primenjuje samo na državno finansiranje medijskih projekata, koje je po obimu najzanemarljiviji deo državne pomoći medijima. Za projektno finansiranje medija u 2012. godini iz nacionalnog budžeta potrošeno je 75 miliona dinara (660 hiljada evra), što je

13 Intervju sa predsednikom Nezavisnog udruženja novinara Srbije Vukašinom Obradovićem, 29. juna 2013.

pet puta manje od iznosa subvencije za samo četiri državna medijska preduzeća (368 miliona dinara tj. 3,2 miliona evra).

Pored subvencija, u obzir se moraju uzeti i dva važna oblika državne podrške o kojima se zvanično ne izveštava kao o oblicima državne pomoći medijima: državno oglašavanje i sredstva kojima državne institucije plaćaju medijima za posebne vrste usluga.

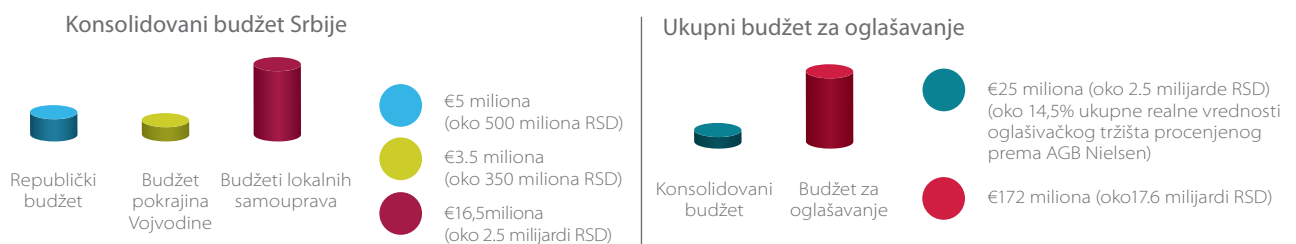
Zvanični podaci o javnoj potrošnji za medije umanjuju njen obim i značaj. Neki relevantni zvanični podaci prvi put su saopšteni 2011. godine.

U državnu računnicu nisu uključeni značajni oblici državnog finansiranja medija - oglašavanje državnih organa i javnih preduzeća kao i sredstva koja državni organi plasiraju u medije kroz budžetske stavke "usluge po ugovoru" i "specijalizovane usluge". Po proceni medijskih udruženja¹⁴ ova sredstva iznose bar 20 miliona evra, što značajno povećava učešće javnog novca u medijskom tržištu. Procene udela javne potrošnje u ukupnoj vrednosti reklamnog tržišta kreću se od 23%¹⁵ do 40%,¹⁶ pa i više od toga, ako se ovde uključe sredstva od radio-televizijske pretplate i druge vrste državnih davanja.¹⁷

Ne postoje posebna pravila koja kontrolišu raspodelu budžetskog novca medijima.

Budžetska potrošnja u Srbiji je i inače tradicionalno neprozirna; ne postoji sistemska kontrola potrošnje niti izveštaji o zvaničnim analizama efekata budžetske politike i trošenja budžeta. Javno je dostupna samo statistička evidencija prihoda i rashoda. Prema godišnjem izveštaju međunarodne organizacije International Budget Partnership, Srbija je 2012. godine po indeksu otvorenosti budžeta (koji meri transparentnost budžeta i postojanje javne odgovornosti u budžetskim procesima) rangirana na 60. mesto među 100 zemalja i spada u grupu zemalja koje pružaju svojim građanima „minimum informacija potrebnih za razumevanje i analiziranje budžeta“¹⁸

Finansijska sredstva koja država iz budžeta raspodeljuje medijima nominalno su namenjena boljem informisanju građana. U demokratskim društvima država treba – a prema praksi EU, mora - da medije tretira na pravičan i politički neutralan način pri raspodeli direktne ili indirektno državne finansijske podrške radi ostvarenja ovog cilja. Međutim, u Srbiji se ovaj standard ne primenjuje. Prema proceni medijskih organizacija, nadmetanje medija pod jednakim uslovima za sve važno je za svega 15-20% budžetskog novca direktno namenjenog informisanju 2011. godine.¹⁹ Lavovski deo budžeta namenjenog informisanju (80-85%) dobijaju javna medijska preduzeća, kojih je oko 10% među svim medijima.



Vladini podaci o javnoj potrošnji u medijskom sektoru (objavljeni u 2011.)

14 Intervju sa predsednikom medijskog udruženja Asocijacija medija Zoranom Sekulićem, 12. juna 2013. godine.

15 Ovaj procenat je izračunat kao udeo subvencija i državnog oglašavanja (45 miliona evra) u ukupnoj vrednosti oglasnog tržišta uvećanoj za iznos subvencija (25 miliona evra).

16 Ovo je procena Nezavisnog udruženja novinara Srbije (<http://www.euractiv.rs/mediji/4638-strategijom-doboljih-medija-u-srbiji.html>).

17 "Kada se saberu pretplata, razni vidovi državne pomoći, oglašavanje državnih institucija i javnih preduzeća, a još možda i razna bužetska davanja o kojima javnost ni ne zna, moguće je da država finansira medije približno isto koliko i oglašivači" (Milivojević, 2011:17).

18 http://www.transparentnost.org.rs/index.php?view=details&id=1213%3Asrbija-loije-rangirana-po-otvorenosti-budeta&option=com_eventlist&Itemid=6&lang=sr.

19 Intervju sa predsednikom Asocijacije medija Zoranom Sekulićem, 12 juna 2013. godine.

Državne subvencije: Nagrade privilegovanima

Najvidljiviji oblik državnog finansiranja medija su direktne subvencije. One se kao direktni novčani transferi iz državnog budžeta daju javnim medijskim preduzećima i ustanovama. Osnivači javnih preduzeća su organi vlasti na republičkom ili lokalnom nivou. Organi vlasti imaju vlasnička i upravljačka prava nad javnim preduzećima, ali i obavezu da ih finansiraju. Javna preduzeća i ustanove se pravno tretiraju kao "indirektni korisnici budžetskih sredstava" i subvencije koje im se dodeljuju se redovno unose u plan budžeta.

Državno vlasništvo u medijima danas je i zakonito i nezakonito. Državna svojina je relikv prethodnog medijskog sistema i anomalija sadašnjeg. Privatizacija je propisana kao obavezna medijskim zakonima još 2002. godine za sve emitere, a 2003. za štampane medije i trebalo je da se obavi do kraja 2007. godine. Jedini medij zakonski izuzet od privatizacije je novinska agencija Tanjug. Međutim, neposredno uoči isticanja roka, usvojeni su zakoni o lokalnoj samoupravi i o glavnom gradu koji su dozvolili opstajanje državnog vlasništva u lokalnim i beogradskim medijima. Privatizacija lokalnih medija je time praktično zamrznuta, ali nije završena ni u nacionalnim štampanim medijima u kojima država ima vlasničke udele, iako je to suprotno svim važećim zakonima.

Državni mediji opstaju u pravnom limbo statusu, pa njihov tačan broj nije jasan; računajući one u potpunosti i u delimičnoj državnoj svojini, ima ih oko 100. Oni čine

svoga jednu desetinu od približno 1000 postojećih medija, ali državni mediji ostaju posebno značajni među nacionalnim novinama i među radio i TV stanicama.

Dok ukupan obim subvencija koje dobijaju javna medijska preduzeća nije poznat, raspoloživi podaci ipak pokazuju da subvencije čine najvažniji deo državne pomoći medijima. Od tri izvora iz kojih dolaze subvencije - republičkog budžeta, budžeta pokrajine Vojvodine i budžeta lokalnih samouprava - dostupni su podaci samo za prvi. Republika je 2012. godine isplatila 368 miliona dinara subvencija odnosno 3,2 miliona evra (382 miliona dinara tj. 3,7 miliona evra u 2011. godini), i to za samo četiri javna preduzeća i ustanove. To su novinska agencija Tanjug, Međunarodni radio Srbija koji emituje programe za inostranu publiku, izdavačko preduzeće *Panorama* koje je namenjeno informisanju Srba na Kosovu i Metohiji i ustanova *Jugoslovenski pregled* koja obavlja izdavačku delatnost za potrebe državnih organa i organizacija. Pokrajina Vojvodina daje subvencije medijima na 11 jezika nacionalnih manjina, ali pomaže i izdavačko preduzeće *Vojvodina Press* (tj. dnevni list *Dnevnik*) koje je u većinskom državnom vlasništvu. Preciznih podataka za 2012. godinu nema, osim da je za manjinske medije potrošeno 300 miliona dinara (oko 2,6 miliona evra).²⁰ U budžetu za 2011. godinu bilo je predviđeno 316 miliona dinara (3 miliona evra) za subvencije javnim preduzećima, uz dodatnih 60 miliona dinara "finansijske pomoći" listu *Dnevnik*.²¹

20 <http://www.uns.org.rs/sr/desk/media-news/14440/odrzana-konferencija-o-onlajn-izdanjima-manjinskih-medija.html>.

21 Informator o radu Pokrajinskog sekretarijata za kulturu i javno informisanje (<http://www.kultura.vojvodina.gov.rs/>).

Udeo plata u subvencijama javnim medijskim preduzećima

Lokalna samouprava	Naziv medija	Iznos subvencija u dinarima	% subvencija za plate
Novi Sad	Radio Kisač	74.983.860	100%
Novi Sad	Novosadska TV		78%
Novi Sad	Radio Jugović, Kać		70%
Novi Sad	Radio Futog		50%
Bor	RTV Bor	36.993.032	60%
Raška	JP Radio i TV Raška	26.447.000	84%
Vrbas	RTV Vrbas	25.857.3916	75%
Šabac	RTV Šabac	22.569.876	67%
Arandelovac	RTV Šumadija,	12.000.000	84%
Šid	Radio Šid	3.054.000	55%

Izvor: BIRN

Lokalne samouprave dodeljuju subvencije regionalnim i lokalnim javnim medijima. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, one su obavezne da u budžetu imaju sredstva namenjena boljem informisanju građana u lokalnim zajednicama. Ne zna se kolika je ukupna vrednost budžeta lokalnih samouprava za informisanje, pa ni koliki udeo u njoj imaju subvencije. Po zvaničnim izvorima, vrednost budžeta za informisanje u "približno 90% lokalnih samouprava" 2011. godine iznosila je oko 16,5 miliona evra ili 1,65 milijardi dinara (Medijska strategija, 2011: 6).

Prema istraživanju Balkanske istraživačke mreže (BIRN) o finansiranju lokalnih medija u 2011. godini,²² subvencije su činile 60% ukupnih sredstava lokalnih budžeta za informisanje. Od 33 analizirane lokalne zajednice, subvencije je isplatila 21. Dobilo ih je 26 javnih medijskih preduzeća, u vrednosti od 653 miliona dinara (oko 6,4 miliona evra). Vrednost subvencija se kretala od 3 miliona do 75 miliona dinara (oko 30 hiljada evra do oko 750 hiljada evra).

Odluke o primaocima i iznosima subvencija donose izvršni organi lokalne vlasti, a samo ih potvrđuju zakonodavni organi kada usvajaju plan budžeta.²³ Oni se ne vode nikakvim unapred utvrđenim kriterijumima, već prethodnom praksom i obimom ukupnog raspoloživog budžeta osnivača. Kao i kod drugih vrsta javnih preduzeća, trošenje medijskih subvencija podleže samo računovodstvenoj kontroli, ne i kvalitativnoj evaluaciji.

Osnovna namena subvencija je finansiranje redovnih troškova poslovanja javnih medijskih preduzeća. Njima se pokrivaju plate zaposlenih, porezi i doprinosi, tekući troškovi (struja, renta, telefoni i sl.), troškovi emitovanja, opreme i usluga koje se plaćaju drugim kompanijama. Prema pomenutom istraživanju BIRN-a o finansiranju lokalnih medija, samo mali broj subvencionisanih medija dostavio je izveštaje lokalnim samoupravama o strukturi trošenja subvencija. Oni pokazuju da se najveći deo sredstava koristi za plate zaposlenih – od 50% pa do čak 100%. Subvencije se veoma retko koriste za proizvodnju medijskih sadržaja.

22 http://javno.skockajtebudzet.rs/index.php?page=project&lab=home&project_id=5&cl=da.

23 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2013. godinu, koji je usvojila Skupština Srbije, za budžetsku liniju 451 (Subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama) sadrži ukupnu sumu subvencija za javna medijska preduzeća i ustanove, njihova imena i sledeću napomenu: "Raspored i korišćenje sredstava vršiće se po posebnom aktu Vlade" (<http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/3472-12%20Lat.pdf>).

Davanjem subvencija javnim medijskim preduzećima država direktno narušava ravnopravnu tržišnu konkurenciju umesto da stvara nediskriminatorne uslove za razvoj medijske industrije. Dve privatne novinske agencije, Beta i Fonet, koje postoje već gotovo 20 godina, posebno su ugrožene subvencionisanjem državne agencije Tanjug. Ono ih stavlja u neizdrživ ekonomski položaj na tržištu usluga novinskih agencija. Tanjug i Beta su 2012. godine bile uporedive po obimu proizvodnje i ukupnim poslovnim prihodima bez donacija (1,05 milion evra tj. 120 miliona dinara kod Tanjuga i 980 hiljada evra, tj. 112 miliona dinara kod Bete). Tanjug je, međutim, dobio 1,8 miliona evra (209, 5 miliona dinara) subvencija iz državnog budžeta. Tanjug je daleko manje produktivan; on ima dva puta veći broj zaposlenih (212) od Bete (90), pa ipak je Tanjugova neto dobit bila 19 puta veća (11,5 hiljada evra tj. 1,3 miliona dinara) od Betine (607 evra tj. 69 hiljada dinara).²⁴ Privatne agencije su se 2012. godine žalile Komisiji za kontrolu državne pomoći, tražeći doslednu primenu zakona, ali je Komisija dva puta odbila njihov zahtev kao neosnovan. One su pokrenule postupak i pred Upravnim sudom, na čiji odgovor čekaju od decembra 2012.²⁵

Državne subvencije omogućavaju indirektnu kontrolu produkcije medija u državnom vlasništvu. Primer ovoga pruža analiza glavne informativne emisije TV stanice Studio B, čiji osnivač je Skupština Beograda. Najveći regionalni medij, sa 242 zaposlena, Studio B iz budžeta grada godinama dobija subvencije od oko 2,5 miliona evra (215 miliona dinara u 2013. godini).²⁶ Publici se predstavlja kao javni servis Beograđana, sa misijom da izveštava o svakodnevnom životu u dvomilionskom gradu.

Istraživanje 10 centralnih informativnih emisija Studija B tokom decembra 2010. godine (Matić, 2011)²⁷ pokazuje da je ovaj javni emiter više promovisao javne zvaničnike nego javne informacije. Gradski funkcioneri tretirani su kao pojedinci koji od svih Beograđana najviše zaslužuju da budu predmet izveštavanja. Oni su bili izvor informacija u 47% od ukupno 142 prikazana informativna priloga, a bili su i grupa subjekata koja se najduže pojavljuje uživo, dobivši 19% trajanja svih živih video zapisa. Sledeća grupa sa najviše živog pojavljivanja – građani Beograda – dobila je 16% video zapisa. Najveća opoziciona partija nije pomenuta nijedanput u 10 emisija. Stanovišta gradskih funkcionera predstavljena su kao relevantna o gotovo svim temama o kojima se u emisiji izveštavalo, što nije slučaj ni sa jednom drugom grupom društvenih subjekata.

U ime gradske vlasti najčešće i najduže je govorio gradonačelnik Beograda, pojavivši se sedam puta u 10 analiziranih emisija. Zamenik gradonačelnika se video i čuo dva puta, predsednik skupštine grada četiri puta, a četiri člana gradskog veća ukupno šest puta; ovo sve, uz pojavljivanja pet gradskih sekretara i njihovih pomoćnika, itd. Tematski, emisije su najčešće govorile o komunalnim pitanjima, na šta se odnosilo 31% svih pomenutih tema. Glavni akteri angažovani u komunalnim oblastima - gradska vlast, opštinska vlast, javna komunalna preduzeća, njihove odluke i namere - pominjani su na afirmativan način 47 puta, a 8 puta na negativan. Samo u jednom od 37 priloga o komunalnim temama reporteri Studija B pomenuli su pitanje odgovornosti nadležnih za problem o kome se izveštavalo, ali ni tada nadležna institucija nije imenovana. Ukupno,

24 Podaci iz završnih računa obe agencije postoje na sajtu Agencije za privredne registre (<http://www.apr.gov.rs>).

25 Intervju sa direktorkom agencije Beta Ljubicom Marković, 28. juna 2013. godine.

26 <http://www.b92.net/mobilni/info/696658>

27 Istraživanje je uključilo kvantitativno-kvalitativnu analizu svakog trećeg izdanja centralne informativne emisije Studija B "Vesti u 7" tokom decembra 2010. godine. Ukupno su analizirana 142 priloga i 351 izvor informacija.

pogledi zvaničnika gotovo nikada nisu konfrontirani sa oponentskim mišljenjima.

Državni mediji često dobijaju i indirektno ili skrivene subvencije i uživaju i druge vrste finansijskih povlastica od centralnih ili lokalnih vlasti koje narušavaju uspostavljanje funkcionalnog tržišta sa ravnopravnim uslovima poslovanja za sve. One uključuju poreske olakšice, državno plaćanje nagomilanih dugova (za struju, grejanje, doprinose za zaposlene) i kredite bez kamate ili po kamatnoj stopi nižoj od tržišne.²⁸

Tokom 2011. godine iz medijske zajednice iniciran je pokušaj da se prekine praksa davanja subvencija i da se reformiše raspodela javnog novca lokalnim medijima na principima transparentne i nediskriminativne državne pomoći. Nekoliko strukovnih udruženja - ANEM, NUNS, NDNV i Lokal pres, formulisalo je preporuke lokalnim samoupravama o mehanizmima podrške lokalnim medijima. Oni su predložili da sredstva koja koriste za subvencije državnim preduzećima uđu u zajednički fond pomoći, da se sva raspoloživa sredstva raspodele na javnim konkursima pod jednakim uslovima za sve medije i da odluke donesu nezavisne komisije.

Na osnovu ovih preporuka, dva republička ministarstva su uputila opštinama svoje preporuke o finansiranju lokalnih medija. Međutim, njihove preporuke se nisu odnosile na ukupna sredstva za javno informisanje u lokalnim budžetima; one su se ticale samo sredstava koja preostanu nakon davanja subvencija javnim medijskim preduzećima. Preporuke su bile i neobavezujuće i nisu nagovestile značajnije promene prakse subvencionisanja.

28 Početkom 2013. godine, vlada je odobrila beskamatni kredit republičkom javnom servisu RTS od 1,8 miliona eura (203 miliona dinara). Iste pozajmice date su javnom servisu i 2012. godine (1,1 milion eura, 125 miliona dinara) i 2011 (782.000 eura, 80 miliona dinara). Iz budžeta 2012. godine finansirana je i digitalizacija audio sistema RTS-a kao i kupovina studijske opreme (http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=02&dd=05&nav_category=12&nav_id=684110).

Državno oglašavanje: Nagrade privilegovanima II

Glavnina državnog oglašavanja, čak i kada se ono koristi za sasvim opravdane ciljeve, zasniva se na netransparentnom i arbitrarnom odlučivanju. Arbitrarnost se odnosi na obim reklamnih ugovora, njihovu ekonomsku opravdanost, na raspodelu oglasnih državnih budžeta i na sadržaj oglašavanja.

U neprozirnoj slici državnog novca koji se plasira u medijski sektor, posebno mračan deo čine udeo i vrednost državnog oglašavanja. Nijedna institucija u Srbiji ne iznosi podatke o sumi javnog novca koja se troši na reklame, niti bilo koja institucija kontroliše način na koji se raspodeljuju i troše budžetska sredstva za oglašavanje.

Konkretne, iako nepotpune, podatke o obimu državnog oglašavanja u medijima prvi je javno saopštio Savet za borbu protiv korupcije 2011. godine u „Izveštaju o pritiscima i kontroli medija u Srbiji“. Savet je zaključio da oglašavanje javnog sektora čini veoma značajan deo reklamnih prihoda medija – i upozorio da ono predstavlja moćno sredstvo uticaja na uređivačku politiku. Na osnovu Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja Savet je prikupio informacije o poslovanju 50 najvažnijih republičkih državnih organa i velikih javnih preduzeća sa medijima, marketinškim i PR agencijama tokom 2009. godine.²⁹ Utvrdio je da su njihova godišnja izdvajanja za promociju i oglašavanje iznosila najmanje 15 miliona evra. Profesionalne medijske organizacije procenjuju

da je 2011. godine vrednost državnog oglašavanja iznosila oko 20 miliona evra,³⁰ što odgovara vrednosti oko 12% oglasnog tržišta.

Prema Izveštaju Saveta, najveći oglašivač je državno telekomunikaciono preduzeće Telekom Srbija koje godišnje troši bar 10 miliona evra na oglašavanje. Ovo preduzeće godinama zauzima visoko mesto na listi 20 najvećih oglašivača na domaćem medijskom tržištu, koja uključuje samo još četiri domaće kompanije.³¹

Sledeće je po visini oglasnog budžeta bilo Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja. Ono je 2009. godine potrošilo 1,5 milion evra na promotivne aktivnosti, od kojih je samo jedna bila reklamna kampanja „Očistimo Srbiju“, namenjena podizanju svesti o značaju očuvanja životne sredine.

Drugi veliki oglašivači su bili Agencija za privatizaciju sa godišnjim rashodima od 660 hiljada evra (62 miliona dinara); Ministarstvo ekonomije sa oko 640 hiljada evra (60 miliona dinara); Ministarstvo zdravlja koje je potrošilo oko 370 hiljada evra (35 miliona dinara), najviše za kampanju za vakcinaciju protiv virusa X1H1; Institut za zdravlje Batut (360 hiljada evra tj. 34 miliona dinara), najviše za kampanje protiv pušenja i drugih oblika zavisnosti; Ministarstvo poljoprivrede (30 miliona dinara); Poreska uprava (23,5 miliona dinara); Ministarstvo rada i socijalne politike i Nacionalna služba za zapošljavanje (oba sa 17 miliona).

29 Analizom su bila obuhvaćena sva ministarstva Vlade Republike Srbije, pojedina republička javna preduzeća, neka gradska komunalna preduzeća, agencije i druga državna tela.

30 Intervju sa predsednikom medijskog udruženja Asocijacija medija Zoranom Sekulićem, 12. juna 2013. godine.

31 Telekom je 2011. godine bio drugi na listi najvećih TV oglašivača, a treći 2012. godine (intervju sa direktorom agencije Nielsen Adience Measurement Darkom Bročićem 31. maja 2013. godine).

Izveštaj Saveta tvrdi da državni organi troše velika sredstva za oglašavanje pre svega da bi kupili pozitivan publicitet i poboljšali imidž svojih aktivnosti i svojih vodećih funkcionera. Iako zvanične reklamne kampanje mogu često biti etičke i potrebne, način dodeljivanja reklamnih ugovora, a i njihove odredbe mogu se pokazati kao problematični. Reklamni ugovori koje nude državne institucije i danas često sadrže obavezu medija da objave intervju sa državnim funkcionerima ili plasiraju PR tekstove o radu državnih organa ili javnih preduzeća. Oni nisu obeleženi kao plaćeni, pa publiku dovode u zabludu da su u pitanju proizvodi redovnog novinarskog posla. Takvu praksu zabranjuju i Zakon o oglašavanju i Kodeks novinara Srbije, ali se od nje ne ustežu ni državni oglašivači ni novinari.³²

Prema tvrdnji urednice jednog lokalnog lista, oglašivači su poslednjih godina povećali

pritisak na medije da objavljuju promotivne sadržaje koji su prikriveni u formi vesti. Oni su ranije, kako je objasnila u intervjuu, nudili jedan promotivni tekst uz 4-5 reklama, a poslednje godine se po jedan tekst nudi uz svaku plasiranu reklamu.

Zloupotrebu javnog novca za političku i ličnu promociju državnih funkcionera omogućuje gotovo nepostojeća regulacija načina oglašavanja državnih organa.³³ Normativni okvir i ne prepoznaje potencijalnu vezu između državnog oglašavanja i njegovog uticaja na slobodu medija i ekonomsku stabilnost, niti posmatra odluke o oglašavanju kao mogući vid medijske diskriminacije na političkoj i pristrasnoj osnovi.

Nepotpune i šture zakonske odredbe i odsustvo sankcija³⁴ omogućavaju državnim organima da samovoljno procenjuju koje se njihove

Zakon o javnim nabavkama dozvoljava i da usluge godišnje vrednosti do oko 3.000 evra (400 hiljada dinara u 2013. godini) ne podležu pristupu javne nabavke, a vrednosti do oko 30 hiljada evra (3 miliona dinara) spadaju u nabavke male vrednosti za koje nije neophodno raspisivati javni poziv.

Reklamni ugovori se finansiraju iz budžetskih stavki "usluge po ugovoru" i "specijalizovane usluge", na koje ima pravo svaki državni organ. Državna revizorska institucija, koja funkcioniše tek od 2009. godine, proverava samo zakonitost ugovora iz ovih stavki, ali ne i njihovu ekonomsku celishodnost ili proceduru odlučivanja.

32 Prema jednom istraživanju prekršaja novinarskog kodeksa, u 6 dnevnih listova (*Politika, Danas, Blic, Večernje novosti, Kurir i Alo*) tokom nedelju dana (oktobar 2011. godine), uočena su 23 teksta koji su bili reklamni (PR tekstovi) a nisu kao takvi obeleženi, što znači da se u polovini dnevnih listova pojavi bar jedan slučaj prikrivenog oglašavanja dnevno (<http://rs.ejo-online.eu/2217/etika-i-kvalitet/izbledela-etika-domace-stampe#more-2217>).

33 Jedini zakon koji direktno pominje državno oglašavanje jeste Zakon o oglašavanju, usvojen još 2005. godine, kao deo medijskih reformi. Od 111 njegovih članova, samo se član 86 odnosi na oglašavanje državnih organa i organizacija. U njemu se prepoznaje potreba državnih organa da oglašavaju neke svoje aktivnosti i mere "koje su od značaja za građane, za većinu građana, ili za manjinsku društvenu grupu". Zakon navodi pet posebnih vrsta aktivnosti i mera koje državni organi i organizacije *mog*u oglašavati: izbori tj. poruke sa pozivom na učešće na izborima ili referendumu, mere za postupanje građana u slučajevima opšte opasnosti, humanitarne akcije, konkursi i pozivi za upis đaka i studenata i pozivi za učestvovanje u ekonomskim aktivnostima.

34 Zakon o oglašavanju ne precizira koje aktivnosti državni organi ne smeju oglašavati. Jedino ograničenje koje se postavlja državnim organima jeste da se u oglasnim porukama ne može koristiti ime, lik, glas ili lično svojstvo državnog funkcionera, i da se njima ni neposredno ni posredno ne može oglašavati politička organizacija ili druga organizacija koju je osnovao državni organ, politička partija ili političar. Međutim, za prekršaj odredbe protiv političkog samoreklamerstva nije predviđena nikakva kazna. Ombudsman Saša Janković ukazao je 2013. godine da su državni organi i funkcioneri jedina vrsta oglašivača za koju nisu predviđene sankcije u slučaju povrede Zakona o oglašavanju.

aktivnosti i mere mogu reklamirati korišćenjem novca poreskih obveznika. Zakon o oglašavanju ne pominje finansijske aspekte državnog oglašavanja, a ono se nigde direktno ne tretira kao oblik državne pomoći. Ne postoje pravne odredbe koje bi regulisale način odlučivanja o obimu, kriterijumima i načinu raspodele reklamnih budžeta državnih tela, koje bi obavezale na javnu dostupnost podataka o državnom oglašavanju ili obezbedile reviziju ili drugu vrstu kontrole koja bi onemogućila ili otkrila zloupotrebu javnog novca.

Zakon o javnim nabavkama, kao primarni zakon koji reguliše trošenje državnog novca, takođe je neprecizan u pogledu državnog oglašavanja. Zakon ne kaže jasno da li oglašavanje spada u režim javne nabavke ili ne. U njemu piše da se pravila o javnim nabavkama ne primenjuju na usluge koje se odnose na „kupovinu, razvoj, produkciju ili koprodukciju radio i televizijskog programa ili vremena za emitovanje programa“. Ova neprecizna formulacija - „kupovina vremena za emitovanje programa“ – dozvoljava državnim organima i javnim preduzećima da izbegnu postupak javne nabavke za usluge oglašavanja ako to hoće.

Prema istraživanju BIRN-a, samo 3 od 15 lokalnih samouprava koje su 2011. godine potpisale ugovore sa medijima za usluge oglašavanja koristile su postupak javne nabavke; one su sklopile pet reklamnih ugovora. Ostale lokalne samouprave su pregovarale direktno o 32 ugovora sa medijima koje su izabrale bez ikakve formalne procedure javne nabavke.

Arbitrarna praksa državnih organa u korišćenju reklamnih budžeta ima značajne posledice na medijski sektor. Ona narušava slobodnu konkurenciju na medijskom tržištu. Usled velikog broja medija i malih komercijalnih kapaciteta reklamnog tržišta, mnogi mediji su danas finansijski neodrživi,

pa su strukturno zavisni od državnog oglašavanja. Finansijski vredan reklamni ugovor za njih može biti granica između preživljavanja i nestajanja. Prema navodima Saveta za borbu protiv korupcije, udeo oglašavanja državnog preduzeća Telekom u ukupnim prihodima nekih medija 2009. godine kretao se do 17,7%. Za medije u lokalnim sredinama, koje hronično pate od deficita privatnog oglašavanja, posebno je finansijski izvanredno važno da dobiju reklamne ugovore sa lokalnim samoupravama ili sa lokalnim javnim preduzećima.

Konkretne primere zloupotrebe zavisnosti medija od državnih oglašivača ipak je teško dokumentovati; državni oglašivači ne obelodanjuju svoje oglašivačke rashode niti mediji objavljuju u poslovnim dokumentnima podatke o strukturi prihoda. Raspoloživi podaci, međutim, pokazuju da se državno oglašavanje lako i često koristi za unapređenje poslovanja poželjnih medija, bez obzira na njihov tiraž i uticaj.

Najprivilegovaniji su mediji u potpunoj ili delimičnoj državnoj svojini. Prema novinarskom istraživanju javne potrošnje republičkih ministarstava 2010. godine,³⁵ 10 ministarstava je potrošilo oko 440 hiljada evra (45 miliona dinara) na različite medijske usluge, a od toga najmanje 72 hiljade evra (7,4 miliona dinara) na oglašavanje u 9 novina i časopisa. Dnevni list *Politika*, koji je u polovičnom državnom vlasništvu, a po tiražu tek peti među ostalim dnevnim novinama, dobio je 44.700 eura (4,6 miliona dinara), 62% ukupne sume isplaćene svim štampanim medijima. Izdavači tiražnijih novina dobili su sa ministarstvima ugovore veoma male vrednosti: *Blic* – 3.890 eura (400 hiljada dinara), *Novosti i Press* po 1.945 eura (200 hiljada dinara).

35 <http://www.skockajtebudzet.rs/rs/clanak/ekskluzivno-ministarstva-potrosila-milione-za-medijske-usluge>.

Finansiranje informisanja o radu organa vlasti: Propagandisti moćnih?

Poslednjih godina u Srbiji se razvila veoma kontradiktorna praksa: budžetsko finansiranje "informisanja o radu lokalne samouprave i javnih preduzeća". Ovaj termin označava medijsko pokrivanje "događaja od lokalnog značaja" koje plaćaju lokalne vlasti.

Rad organa vlasti je svakako važna tema za građane i izveštavanje o njoj treba da bude standardna medijska delatnost. Pošteno i tačno, neutralno, kredibilno i balansirano izveštavanje o radu organa vlasti je jedna od osnovnih funkcija medija. Za informativne emitere ono je i deo programske koncepcije po kojoj su dobili dozvolu za emitovanje. Da bi mediji mogli odgovorno da izveštavaju o radu vlasti i da pomognu građanima da donose kvalifikovane odluke, takvo izveštavanje ne sme biti naručeno ili direktno plaćeno od onih koji su predmet izveštavanja. Međutim, u mnogim lokalnim zajednicama organi vlasti slede suprotnu logiku. Oni redovno dodeljuju budžetski novac medijima, pre svega privatnim, i plaćaju novinarima da informišu građane o planovima i postignućima lokalne vlasti.

Ova praksa nastala je kao rezultat specifičnog tumačenja odredbi Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, a alibi joj je zvanično viđenje privatnih medija kao isključivo profitnih organizacija koje nemaju komercijalnog interesa da informišu publiku o radu vlasti niti na bilo koji način zadovoljavaju javni interes.

Zakon o lokalnoj samoupravi obavezuje lokalne samouprave "da obaveštavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način" (Član 71). Istovremeno, opštini je stavio u nadležnost da se stara "o javnom informisanju od lokalnog značaja i obezbeđuje uslove za javno informisanje na srpskom jeziku i jeziku nacionalnih manjina koji se koriste na teritoriji opštine" (Član 20, stav 34). Odredbe Zakona u vezi sa lokalnim medijima imale su cilj, u stvari, da zaustave započetu privatizaciju državnih medija. Zahvaljujući Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o glavnom gradu iz 2007. godine, državno vlasništvo u medijima je preživelo u mnogim lokalnim zajednicama, a lokalne samouprave su od tada počele da u budžetima namenjuju sredstva za "javno informisanje od lokalnog značaja", pored subvencija državnim medijskim preduzećima.

Mnoge lokalne samouprave iskoristile su zakonsku obavezu da obezbede informisanje od lokalnog značaja kao sredstvo za promociju sopstvenih političkih agendi. Lokalne samouprave zaključuju ugovore sa medijima čiji je predmet "usluga informisanja o radu lokalne samouprave i javnih preduzeća". Usluge informisanja se naručuju pre svega od lokalnih, ali i od ponekih nacionalnih medija koji imaju lokalne dopisnike. Ovo "namensko" informisanje predstavlja se medijskoj publici kao proizvod redovnog, profesionalnog

rada novinara na praćenju događaja i tema od javnog interesa; ono nije označeno kao plaćeni sadržaj nad kojim lokalne vlasti koje ga naručuju mogu imati značajan uticaj.

Budžetski finansirano izveštavanje o radu lokalne samouprave i javnih preduzeća pokazalo se kao nespremno da toleriše kritički novinarski pristup. Ugovori često vrlo jasno preciziraju oblasti i konkretne aktivnosti o kojima treba "informisati" građane. Vlasti koje naručuju i finansiraju usluge same definišu šta čini sadržaje od "lokalnog značaja". Na primer, Skupština Smederevo je 2012. godine objavila javni poziv za izbor pružaoca usluga "informisanje javnosti o radu Gradske uprave i njenih organa, o radu gradonačelnika, zamenika gradonačelnika i pomoćnika gradonačelnika, o radu Skupštine grada Smedereva i njenih radnih tela, predsednika Skupštine, zamenika predsednika Skupštine, sekretara i odbornika; o radu Gradskog veća i članova Gradskog veća, o radu gradskih fondova i agencija, o programima gradskih manifestacija, o aktivnosti gradskih i seoskih mesnih zajednica".³⁶

Tenderi drugih lokalnih samouprava formulišu se na sličan, a ponekad na značajno restriktivan način. U junu 2013. godine grad Niš raspisao je konkurs za finansiranje informativnih "pregleda dnevnih aktivnosti gradonačelnika i ostalih gradskih funkcionera, aktivnosti institucija i ustanova iz oblasti sporta, kulture, zdravstva i ostalih delatnosti koje se dešavaju u gradu, a koje su od značaja za funkcionisanje grada" u dnevnim novinama.³⁷ Informacije je trebalo objavljivati "na naslovnoj strani, drugoj strani, trećoj strani, četrnaestoj, petnestoj i šesnaestoj strani" neimenovanog dnevnog lista.

Medijska koalicija je oštro kritikovala konkurs i zahtevala njegovu izmenu. Konkurs je jasno bio namenjen niškim Narodnim novinama, koje objavljuju vesti o radu gradske vlasti upravo na navedenim stranama. Medijska koalicija je takođe tvrdila da je konkurs neopravdano izjednačio javni interes u oblasti javnog informisanja sa informisanjem o aktivnostima organa lokalne samouprave čime će "građani biti uskraćeni za pravu i nepristrasnu informaciju o svim bitnim pitanjima u njihovoj lokalnoj zajednici".³⁸

Od medija se u ovakvim oblicima saradnje sa lokalnim organima vlasti često očekuje da budu kanal za širenje informacija koje proizvodi i bira sama vlast. Opština Aranđelovac je, na primer, 2011. godine sklopila ugovor sa Radio Televizijom Fleš, koji je uključio pravo vlasti da formira "listu lica ovlašćenih za davanje informacija" i da pružaocu usluga dostavi "informacije za emitovanje". U 11 obaveza Radio Televizije Fleš uključene su sledeće: "da informacije emituje u dostavljenom (izvornom) obliku", da pored redovnih TV i radio informativnih emisija, "emituje i vanredne informativne emisije, ukoliko za tim postoji potreba, a na zahtev naručioca", da "izveštava o manifestacijama i dešavanjima na teritoriji opštine Aranđelovac, a u cilju pozitivne pormocije opštine Aranđelovac", i da "obavlja ostale poslove informisanja od lokalnog značaja, a prema zahtevu opštine Aranđelovac".

lako su mediji plaćeni da "informišu", novinari su svesni da ne mogu da izveštavaju kritički, već da moraju da promovišu pozitivna viđenja određenih aktivnosti lokalnih organa vlasti i javnih preduzeća pod njenom upravom. Ugovori sa medijima se sklapaju iznova svake godine; sa ciljem da obezbede novi ugovor

36 http://www.smederevo.org.rs/Print-Smederevo_916_lat.

37 http://www.eservis.ni.rs/javnenabavke/%D0%9Aonkursna%20dokumentacija%20za%20JN%20br_235.%20404-2u-19-2013-11_235.pdf.

38 <http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/saopstenja/story/14989/MEDIJSKA+KOALICIJA+O+ODLUCI+O+JAVNOM+INFORMISANJU+ZA+GRAD+NI%C5%A0+I+O+SPROVO%C4%90ENJU+POSTUPKA+JAVNE+NABAVKE+NA+OSNOVU+TE+ODLUKE.html>.

i potencijalno značajna sredstva, mediji ne smeju da naljute naručioca usluge. U odsustvu javnih konkursa i drugih mehanizama kontrole, obavljanje informativnih usluga može se zloupotrebiti da se novcem svih građana promovišu interesi partija na vlasti.

Jednostavnim mehanizmom, zasnovanim na zakonu, mediji koji zaključuju ugovore

za obavljanje usluge informisanja mogu da postanu servis lokalne vlasti umesto servis građana. Državni novac se tako umesto za fer i balansirano izveštavanje, raznolikost medijskih sadržaja i pluralizam ideja često koristi za promociju pristrasnih platformi. Formalno nezavisni mediji rizikuju da u stvari postanu tek nešto više od propagandista moćnika.

Prema istraživanju BIRN-a o trošenju lokalnih budžeta namenjenih javnom informisanju 2011. godine, 26 od analizirane 33 lokalne samouprave sklopilo je ugovore sa medijima za "uslugu informisanja". Budžetski novac za ovu namenu dobilo je 105 medija, 100 privatnih i 5 javnih, u iznosu od 1,3 miliona evra (136 miliona dinara). Svaka opština je u proseku angažovala četiri medija za izveštavanje o radu lokalne samouprave. Prosečna suma novca plaćena jednom mediju za obavljanje usluge informisanja iznosila je svega 12.700 evra (1,3 miliona dinara).

Lokalne samouprave imaju široke kompetencije pri odlučivanju sa kim će sklopiti ugovor za uslugu informisanja. Najveći broj opština se opredeljuje za direktno naručivanje usluge od medija koje izaberu. Istraživanje BIRN-a pokazuje da je 20 lokalnih samouprava sklopilo ukupno 84 ugovora direktnom pogodbom sa medijima, u vrednosti od 29,5 miliona dinara. Konkurse je raspisalo samo 6 od 33 opštine, zaključujući ugovore vredne 16 miliona dinara sa 9 medija, svim u privatnom vlasništvu, osim jednog.

Konkursno projektno finansiranje: Bolje u teoriji

U oblicima državne potrošnje za informisanje, po novčanoj vrednosti najmanje je zastupljeno konkursno projektno finansiranje. Iz republičkog i pokrajinskog budžeta 2012. godine za ovu namenu izdvojeno je 1,1 milion evra (124 miliona dinara),³⁹ što je gotovo dva puta manje od godišnjih subvencija samo za državnu agenciju *Tanjug*. O ukupnoj potrošnji iz lokalnih budžeta nema podataka, ali pojedinačni uvidi pokazuju da je projektno finansiranje u lokalnim zajednicama veoma retko.

Iz republičkog budžeta 2012. godine finansirano je pet konkursa sa 75 miliona dinara, a iz pokrajinskog tri konkursa sa 49 miliona dinara. Prema BIRN-ovom istraživanju raspodele lokalnih budžeta 2011. godine, ovaj vid državne pomoći primenilo je 5 od 33 analizirane lokalne samouprave, za informisanje na jezicima nacionalnih manjina i osoba sa invaliditetom i za unapređenje javnog informisanja. Samo 58 miliona dinara, što je oko 6% vrednosti ukupnih lokalnih budžeta namenjenih lokalnom informisanju potrošeno je na projektno finansiranje.⁴⁰

Republički i pokrajinski organi uveli su praksu dodele državne pomoći po modelu projektnog sufinansiranja 2009. godine. Javni konkursi za dodelu pomoći se raspisuju za nekoliko projektnih oblasti, koje su široko definisane. Republičko Ministarstvo za kulturu i informisanje ima ustaljene konkurse za neprecizno definisano "unapređenje

opšteg javnog informisanja", za informisanje na jezicima nacionalnih manjina, informisanje osoba sa invaliditetom, informisanje srpskog naroda u zemljama regiona i za rad elektronskih medija sa sedištem na Kosovu i Metohiji.

Konkursi Pokrajinskog sekretarijata za kulturu i informisanje su raznovrsniji i nisu isti svake godine. Oni se odnose na tehničko-tehnološko opremanje medija, nove programske sadržaje u medijima, podsticanje informativnih sadržaja, unapređenje profesionalnih standarda informisanja, pomaganje medijski nedovoljno razvijenih sredina, afirmisanje multikulturalnosti i višejezičnosti, edukaciju novinara i drugih medijskih stručnjaka.

Kao nove oblasti 2013. godine su uvedeni podsticanje proizvodnje TV programa iz oblasti kulture i umetnosti, unapređenje informisanja o pokrajini Vojvodini i podsticanje informisanja u zemljama u okruženju.

Projektno finansiranje je pozitivno ocenjivano kao model nediskriminatornog finansijskog tretmana medija, ali praksa raspodele budžetskih sredstava na projektnoj osnovi ima mnogo nedostataka. Predmeti konkursa obično su suviše široko definisani – na primer, "unapređenje opšteg informisanja", "unapređenje informisanja osoba sa invaliditetom" - pa njihov cilj nije jasan. Pravo učešća na konkursu

39 Ove dve insitucije su 2011. godine, prema zvaničnim podacima, na konkursima raspodelile 1,4 miliona evra (144 miliona dinara), a 2010. godine 800 hiljada evra (81,5 miliona dinara).

40 Ovde nisu uračunati ugovori koje su sklopile 2 opštine po konkursu za informisanje o radu lokalne samouprave u vrednosti od 33 miliona dinara.

imaju gotovo svi mediji, i oni koji su već privilegovani time što dobijaju subvencije, oni koji nemaju tehnološke ili kadrovske mogućnosti da realizuju predložene projekte, i oni čiji se projekti ne uklapaju u postojeću programsku ili uređivačku koncepciju.

Dodatni problem je da su kriterijumi za odlučivanje neprecizni i podložni raznovrsnim interpretacijama. Odlučivanje je netransparentno. U njemu učestvuje komisija, koju po svom nahođenju obrazuje organ koji raspisuje konkurs. Sudeći prema praksi Ministarstva kulture i informisanja, komisija "razmatra" projekte i ministru dostavlja "obrazloženi predlog podržanih i nepodržanih projekata". Komisija u stvari ne učestvuje u odlučivanju o konkretnim sumama kojima će se prihvaćeni projekti pomoći; konačnu odluku donosi sam ministar, na osnovu predloga komisije i "sopstvenog uvida u prispele projekte".⁴¹

Odlučivanje se proteže na nekoliko meseci - od jeseni do kraja proleća - i prema tvrdnjama više učesnika ovih konkursa, ovo vreme se koristi za lobiranje u korist određenog projekta. Lobiranje vrše predstavnici medija preko svojih poznanstva u vrhovima vlasti, ali i predstavnici lokalnih vlasti u korist medija iz svojih mesta, naročito ako je ministar iz njihovog regiona, iz njihove političke stranke ili iz koalicione partije.

Racionalnost dodeljivanja državne pomoći za ostvarivanje konkretnog projekta na nacionalnom, pokrajinskom ili lokalnom nivou se ne ocenjuje. Ne postoje ni mehanizmi provere realizacije projekata, iako su učesnici formalno dužni da podnesu izveštaje o njihovoj realizaciji. Država priznaje da nema jedinstvenu evidenciju utrošenih sredstava, niti mehanizme

za praćenje njihovih efekata (Medijska strategija, 2011: 6).

Model projektnog finansiranja je kratkotrajno u upotrebi i još nije potvrdio svoje potencijalne prednosti. On je teorijski daleko poželjniji u odnosu na subvencije ili ugovore za medijske usluge. U praksi, međutim, projektno finansiranje do sada nije uspelo da se dokaže kao efikasno ni u pogledu obezbeđenja jednakosti konkurenata niti ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava. Usled manjkavosti kriterijuma za ocenjivanje projekata i nedostatka jasnih pravila i procedura o tome ko treba da donosi odluke, kako se one argumentuju, kako se pomoć kontroliše i kako se utvrđuju njeni efekti, projektno finansiranje sadrži niz mogućnosti za diskriminatorni tretman učesnika konkursa i za dalje ugrožavanje slobode medija. Mnogi medijski profesionalci vide pomoć za realizaciju projekata samo kao finansijsku injekciju, a ne kao sredstvo boljeg informisanja građana, priznanje za kvalitetno novinarstvo ili podsticaj medijskom stvaralaštvu i inovaciji.

Dosadašnja primena projektnog finansiranja nije povećala medijski pluralizam niti je vidljivo unapredila kvalitet medijske produkcije. Raspoređena sredstva suviše su mala da bi imala značajnijeg uticaja na poboljšanje delovanja medija. Na primer, sredstva iz republičkog budžeta od 65 miliona dinara raspoređena su 2012. godine preko četiri konkursa⁴² na 183 od 424 učesnika. U proseku, svaki je dobio 355 hiljada dinara, tj. jedva nešto više od 3.000 evra. Doduše, iznosi pomoći u različitim konkursima su varirali od 60 hiljada i 100 hiljada dinara kao minimalnih, do 640 hiljada, 800 hiljada i jednog miliona dinara, kao maksimalnih. U 2013. godini, sredstva iz pokrajinskog fonda od 56,5 miliona dinara raspoređena su na 118 učesnika šest konkursa. Prosečna finansijska pomoć po projektu je

41 Citirani navodi potiču iz zvanične objave rezultata konkursa koji je raspisalo Ministarstvo za kulturu i informisanje (<http://www.kultura.gov.rs/docs/konkursi/44399108065940850068/06-3.pdf>).

42 Rezultati petog konkursa (informisanje na maternjem jeziku pripadnika srpskog naroda koji žive u zemljama regiona) nisu dostupni na sajtu Ministarstva kulture i informisanja, gde se jedino objavljuju.

iznosila oko 4.000 evra (479 hiljada dinara). Sa stanovišta medija, ovo je tek kašičica spasa u vreme teških finansijskih izazova.

Mnogi novinari se plaše da će se projektno finansiranje koristiti kao još jedan od mehanizama za politički uticaj na medije. Ovo viđenje pojačano je rezultatima prvog konkursa Pokrajinskog sekretarijata za kulturu i informisanje za unapređenje informisanja o Vojvodini iz 2013. godine. Glavni dobitnici konkursa bili su tabloidi *Informer* i *Kurir*. Njima su dodeljeni ugovori

od po 2,2 miliona dinara, što je četverostruko više od vrednosti prosečne pomoći. Dva tabloida su često kritikovana od strane novinarskih organizacija zbog drastičnog kršenja profesionalnih i etičkih standarda. Oba su bliska novoj republičkoj vladi koja je preuzela vlast 2012. godine i bili su vodeći promoter zahteva iz najveće vladajuće partije za smenu vlasti u pokrajini Vojvodini. U novinarskim krugovima se ocenjuje da je odluka o finansijskoj pomoći za dva tabloida pokušaj pokrajinske vlasti da sebi "kupi" bolji imidž na stranicama *Kurira* i *Informera*.

Drugi oblici finansiranja medija: Štampa kao PR služba

Pravne praznine u regulaciji trošenja državnih fondova omogućuju još jedan način finansijskog uticaja na medijske sadržaje. To je plaćanje medijima usluge istraživanja. Zakon o javnim nabavkama izuzima usluge istraživanja i razvoja iz režima javne nabavke, a nigde nije precizirano da usluge istraživanja za državne organe ne mogu vršiti i novinari.

Dva državna tela, Ministarstvo za životnu sredinu i Agencija za mala i srednja preduzeća, dodelila su značajna sredstva iz budžetske linije "specijalizovane usluge" - bez konkursne procedure - medijima po svom izboru. Oni su 2010. zaključili ugovor sa izdavačkom kompanijom Ringijer (izdavačem dnevnih listova Blic i Alo) o obavljanju istraživanja o određenim temama, čiji rezultati će se objaviti u dnevnim novinama. Ministarstvo za zaštitu životne sredine naručilo je istraživanje i objavljivanje tematskih dodataka o životnoj sredini po ugovoru vrednom 455 hiljada evra (47 miliona dinara). Agencija za mala i srednja preduzeća zaključila je ugovor vredan oko 44 hiljada evra (4,5

miliona dinara) za „istraživanje potreba malih i srednjih preduzeća za unapređenje poslovanja“. Navedeni cilj usluge je bio „korišćenje rezultata istraživanja od strane celokupne javnosti“.

Javnost je saznala za ove ugovore tek kada je njihove detalje 2011. godine objavio Savet za borbu protiv korupcije. Savet je ukazao da je Agencija za mala i srednja preduzeća formirana kako bi se sama bavila istraživanjem potreba malih i srednjih preduzeća, da za ovu namenu ima stručne kadrove i dobija budžetska sredstva. Plaćanje "usluge istraživanja" ocenjeno je kao pokušaj kupovine pozitivnog publiciteta i uticaja na uređivačku politiku. Na isti način Savet je ocenio i uslugu "novinarskog istraživanja" o problemima životne sredine, vrednu gotovo pola miliona evra (455 hiljada evra), koja je uključila političku promociju ministra za zaštitu životne sredine, visokog funkcionera Demokratske stranke. Novinska izdanja kompanije Ringijer su, inače, prednjačila u pozitivnoj slici Demokratske stranke tokom izborne kampanje 2012. godine.

Na pragu promene: Poništavanje Medijske strategije?

Nade u značajne reforme medijskog sistema Srbije pojavile su se krajem 2011. godine, kada je Vlada usvojila Strategiju razvoja sistema javnog informisanja Srbije do 2016. godine (Medijska strategija). Međutim, način na koji se vlast odnosi prema rešenjima iz Medijske strategije pokazuje da se njihova primena aktivno opstruiše.

Iako su se medijske reforme odvijale više od decenije, Medijska strategija je bila prvi strateški dokument koji je dizajnirao rekonstrukciju celog medijskog sistema. Donošenje Strategije inicirali su medijska industrija i novinarska udruženja, a posebno su insistirali da finansiranje medija iz javnih izvora bude transparento i adekvatno regulisano.

Medijskom strategijom su obećane velike promene. U Strategiji je prvi put jasno definisan javni interes u medijskoj sferi. Efikasna regulacija koja uljučuje neutralnost, pravičnost i transparentnost u dodeli državne pomoći postavljena je u središte. Planirana je izmena celokupnog zakonskog okvira za funkcionisanje medija i garantovano je ukidanje državnog vlasništva u medijima i davanje subvencija. Obećan je razvoj medijskog tržišta na osnovu slobodne i fer konkurencije, transparentnosti vlasništva i ograničavanja vlasničke koncentracije. Potvrđena je važnost institucije javnog servisa i njegove finansijske i uredničke nezavisnosti. Planirano je da se oglašavanje državnih organa raspodeljuje na nediskriminatoran način, putem javnih konkursa. Medijska strategija

posebno je naglasila podsticaje pluralizma, podršku proizvodnji medijskog sadržaja, podizanje njenog kvaliteta i raznovrsnosti, zaštitu uređivačke nezavisnosti i podršku istraživačkom novinarstvu.

Iako su predviđeni veoma dugi rokovi za ostvarenje Strategije, neki čak do marta 2015. godine, veliki deo medijske zajednice podržao je planirane reforme. Profesionalna i medijska udruženja (NUNS, UNS, NDNV, ANEM, i Lokal pres), u međuvremenu udružena u Medijsku koaliciju, najsnažnije su podržala opredeljenje države da se povuče iz statusa vlasnika medija. U njega je sada uključena i državna agencija Tanjug, koja je bila izuzeta iz reformi iz 2003. godine. Medijska koalicija potpuno je poduprla glavni cilj Strategije: razvoj medijskog tržišta, uz stvaranje „nediskriminatornih uslova za zdravu konkurenciju u medijskoj industriji i njen održivi razvoj“ (Medijska strategija, 2011:12).

Medijska koalicija posebno je insistirala da se zakonska regulativa o dodeli državne pomoći primenjuje u svim postupcima u kojima se javna sredstva dodeljuju medijima i da se celokupno državno finansiranje medija ustanovi na konceptu projektnog finansiranja.

Po oceni stručnjaka, Medijska strategija je nudila priliku da Srbija »pređe liniju nakon koje finansiranje medija iz javnih izvora više nikada neće biti isto« (Kremenjak, 2013: 10).

Neki novinari i neke opštine protivili su se rešenjima iz Strategije, pre svega

ukidanju državnog vlasništva u medijima i državnih subvencija. Oni su smatrali da je neposredno budžetsko finansiranje medija jedini održivi poslovni model medija u Srbiji i da privatizacija može imati samo loše posledice po informisanost građana. Neki mediji neće preživeti pod tržišnim uslovima, preostali će se komercijalizovati, predviđali su, a medije će zadobiti pojedinci sumnjivih motiva i političkih ambicija i novac sumnjivog porekla. Pozivali su se na loša iskustva već sprovedenih privatizacija,⁴³ koje nisu dovele ni do boljeg poslovanja, ni povećane uređivačke nezavisnosti, ni kvalitetnijih i raznovrsnijih medijskih sadržaja. Protiv ukidanja državnih subvencija bili su i nacionalni saveti manjina, formalni osnivači medija na jezicima nacionalnih manjina.

Do sredine 2013. godine nije ostvareno nijedno od obećanja iz Medijske strategije. Rokovi naznačeni u strategiji, decembar 2012. i mart 2013. godine, za preuređenje statusa republičkih javnih preduzeća Tanjuga, Međunarodnog radija Srbija i Jugoslovenskog pregleda prekoračeni su bez ikakve akcije. Nije poštovan ni rok, mart 2013. godine, za utvrđivanje predloga novih medijskih zakona, kojima je trebalo na nov način regulisati javno informisanje, elektronske medije, javne servise i medijsku koncentraciju.

Najdalje se odmaklo u pripremi novog Zakona o javnom informisanju i medijima. U njemu je potvrđeno ukidanje državnog vlasništva u medijima, najkasnije do kraja 2014. godine. Ustanovljen je nov sistem

finansiranja medija time što se sa direktnog budžetskog finansiranja pojedinih medija prelazi na sistem projektnog, konkursnog finansiranja za sve medije. Primena novog modela raspodele državnih fondova je određena za 1. januar 2014. godine. Predviđeno je da će najmanje 90% budžetskih sredstava biti raspoređeno za proizvodnju medijskih sadržaja, a preostali deo za unapređivanje profesionalnih i etičkih standarda i za ostvarivanje posebnih prava nacionalnih manjina i osoba sa invaliditetom. Prijave na konkurs ocenjivaće stručna komisija, sastavljena od nezavisnih stručnjaka za medije. Komisiju će imenovati rukovodilac organa javne vlasti koji je raspisao konkurs. Primaoci pomoći će biti dužni da dostave dokaze o realizaciji projekata i finansijske izveštaje o utrošku sredstava.

U pripremi zakona, međutim, došlo je do neslaganja oko pojedinih rešenja među članovima Radne grupe koja je učestvovala u formulisanju teksta zakona, a koju su činili predstavnici nadležnog ministarstva i medijskih udruženja.⁴⁴ Nacrt Zakona o javnom informisanju i medijima prošao je javnu raspravu u februaru i martu 2013. godine. U njoj je bilo mnogo primedbi na ukidanje državnog vlasništva, ali i na druga rešenja. Izražena je bojazan da će nedovoljna razrađenost principa projektnog finansiranja omogućiti da raspodela javnih fondova i dalje zavisi od političke volje, a ne od jasnih pravila. Radna grupa još se nije složila oko načina na koji će odgovoriti na ove primedbe i oko finalnog predloga zakona kad je Ministarstvo iznenada početkom jula 2013. godine raspustilo tu radnu grupu. Javnosti još uvek nije predstavljena konačna verzija

43 Prema zvaničnim podacima, od 2003. do kraja 2011. godine privatizovano je 58 medija. Od toga, prodaja 25 medija je poništena, a 10 medijskih preduzeća je otišlo u stečaj.

44 Medijska koalicija je smatrala da nacrt zakona ne obezbeđuje uniformnu praksu u sprovođenju postupka dodele projektnih sredstava na različitim nivoima vlasti. Kritikovana su pravila o javnom konkursu jer su suviše široko definisana, odsustvo naglaske na kriterijumima raspodele kao objektivnim, merljivim i nediskriminatornim, i sloboda organa vlasti da »bliže uređuju uslove i postupak obezbeđivanja i raspodele sredstava«. Nije bilo ni saglasnosti o tome ko treba da budu članovi konkursnih komisija - nezavisni medijski stručnjaci ili predstavnici profesionalnih udruženja novinara i medijskih asocijacija, odnosno ko treba da ih predlaže, kao i oko pojedinih kriterijuma za vrednovanje konkursnih prijava.

predloga Zakona o javnom informisanju i medijima. Status reforme zakonodavstva i cele Medijske strategije je nejasan.

Dodatni snažan udarac potrebnim reformama zadalo je opredeljenje vlasti da promeni sistem finansiranja javnog servisa. Naime, tokom pripreme nacrtu Zakona o elektronskim medijima, najviši funkcioneri Vlade predložili su da se ukine pretplata i da se pređe na direktno budžetsko finansiranje javnog servisa, iako je pretplata u Medijskoj strategiji definisana kao osnovni izvor prihoda ustanova javnog servisa. Država već pomaže dve ustanove javnog servisa – republički RTS i pokrajinski RTV – preko indirektnih subvencija iz budžeta (Matic, 2012a, 63). Obe već dugo imaju finansijskih problema, jer su im smanjeni prihodi i od pretplate (procenat naplate pretplate je opao na oko 30%) i od oglašavanja (ograničenog na polovinu vremena dozvoljenog za komercijalne emitere).

Finansijsko poslovanje republičkog javnog servisa potpuno je netransparentno i niko

ga ne proverava. Država se Medijskom strategijom obavezala da će obezbediti stabilne izvore finansiranja javnih RTV servisa. U Strategiji je navedena i mogućnost sufinansiranja iz budžeta države, ali kao dopunski izvor prihoda. Ono bi moralo da bude u skladu s kriterijumima o dodeli državne pomoći, uključujući nadzor nad ispunjavanjem funkcija i obaveza javnog servisa, javnost finansijske kontrole, zabranu preplaćivanja, kako bi se osigurala odgovornost i kako se ne bi narušila pravila o zaštiti konkurencije.

Nacrt Zakona o elektronskim medijima, koji će regulisati način finansiranja javnog servisa, nije dovršen do sredine septembra 2013. Kao što je pomenuto, iz vlasti se najavljuje ukidanje pretplate i prelazak na budžetsko finansiranje u trajanju od dve godine.

U pripremi je i novi Zakon o oglašavanju. Ministarstvo za trgovinu i telekomunikacije je formiralo radnu grupu za rad na nacrtu zakona, ali se o promenama koje on predviđa ništa javno ne zna.

Literatura

Antonić, Slobodan (2010) Mreža školskih drugova u političkoj eliti Srbije, *Nacionalni interes*, Vol. 9, br. 3.

Hallin, C. Daniel, Stylianos Papathanassopoulos (2002) Political Clientelism and the Media: Southern Europe and Latin America in Comparative Perspective, *Media, Culture & Society*, March 2002 24: 175-195.

Kremenjak, Slobodan (2013) Kontrola državne pomoći i medijske reforme u Srbiji, *Pravni monitoring medijske scene u Srbiji*, ANEM Publikacija VIII, Beograd: ANEM.

Jakubowicz, Karol (2001) Rude Awakening: Social and Media Change in Central and Eastern Europe, *The Public*, Vol. 8, 4, 59–80.

Matić, Jovanka (2011) Raznovrsnost informativnih programa javnih TV serisa u Srbiji, neobjavljeni rukopis.

Matić, Jovanka (2012a) Medijske slobode Srbije u evropskom ogledalu, Beograd: ANEM, dostupno na <http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/13441/Publikacija+%22Medijske+slobode+Srbije+u+evropskom+ogledalu%22+.html>.

Matic, Jovanka (2012b) "(Too) High expectations of democracy in Serbia? Interpretation of empirical research results," *Southeastern Europe*, No. 36:304–327.

Milivojević, Snježana (2011) Država i strategija medijskog razvoja: budućnost još nije počela, *Izazovi Evropskih integracija*, br. 17, Beograd: Službeni glasnik.

Savet za borbu protiv korupcije (2011) Izveštaj o pritiscima i kontroli medija u Srbiji, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>.

Radojković, Mirosljub (2012) Novinarstvo i medijska industrija u Srbiji – radiodifuzni mediji u javnoj svojini, CM, br. 24: 59-74. <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/CM24-Web.pdf>

Savović, Kruna (2013) Zašto još nema medijske reforme u Srbiji, *Pravni monitoring medijske scene u Srbiji*, ANEM Publikacija VIII, Beograd: ANEM.

Vlada Republike Srbije (2011) Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016, www.kultura.gov.rs/lat/strategija-razvoja-sistema-javnog-informisanja-urepublici-srbiji-do-2016-godine-0.

© WAN-IFRA, World Association of Newspapers and News Publishers

Septembar 2013

Sadržaj ovog izveštaja, u delovima ili u celini, mogu koristiti izdavači u poslovne svrhe.
Korišćenje bilo kog dela izveštaja ili intelektualne svojine u svrhu reprezentovanja ili konsaltinga zahteva prethodno pisano odobrenje autora. Dalja reprodukcija zahteva prethodno odobrenje WAN-IFRA.