

Бобан Г. Томић

*Факултет за медије и комуникације, Универзитет
Сингидунум*

ПРОЈЕКТНО СУФИНАНСИРАЊЕ МЕДИЈА У ДЕРЕГУЛАЦИОНОМ КЉУЧУ

Сажетак

Овим радом обухватамо кључне проблеме реформи медијског система Србије и учинак дерегулације као главног механизма либерализације медијске делатности. Медијски закони и креирање модела државне помоћи кроз пројектно суфинансирање медија, значајни су инструменти за успех медијске транзиције, али у пракси показују значајне недостатке. У овом раду откривамо правне недоречености и конфликтне парадигме које резултирају опструкцијом и злоупотребама пројектног суфинансирања посебно у јединицама локалне самоуправе. Тиме се модел државне помоћи, која је намењена медијима, суштински усмерава ка интересима локалних елита и центара одлучивања што додатно оснажује утицаје на уређивачку политику, нетранспарентно власништво над медијима и аутоцензуру у редакцијама. Указивањем на поље проблема стварамо основу за јасан увид, утемељен на објективним подацима, шта је то што треба да допринесе бољем разумевању проблема у политичким, професионалним и академским структурама. У раду се примењују аналитичко-синтетички метод као и резултати емпиријског истраживања. Анализа примене медијских закона у пракси, открива недостатке у законодавном оквиру, али и лукративне начине обесмишљавања духа закона, законодавних идеја и норми, од стране економских и политичких регулатора. У исходишту доказујемо деструктивне учинке на медијски плурализам и професионално новинарство, али ар-

тикулишемо и могућности конкретних модела и мера којима би се домети медијске реформе у домену пројектног суфинансирања медијских садржаја унапредили.

Кључне речи: дерегулација, пројектно суфинансирање, локални медији, медијски плурализам, медијске слободе

Транзиција масмедијског система Србије започета је као део укупних настојања и мера којима би се масмедијска делатност модернизовала и ускладила са савременим праксама у Европи. Конфликти, ратови и тензије током последње деценије прошлог века оптерећивали су целокупно друштво а Србија је у том периоду имала динамичан развој масмедијског система. У раздобљу између 1990. и 2000. године у Србији је радило 614 радио и 277 телевизијских станица¹⁾ док тачан број свих новина које су тада излазиле није никада утврђен, чак ни у Регистру јавних гласила. Чињеница да ни један државни орган, нити било који регистар медија није успео да евидентира све електронске и штампане медије у Србији тог доба најбоље илуструје степен хаотичности у тадашњој медијасфери. Према подацима Регулаторног тела за електронске медије у Србији се данас емитује 325 радио програма од чега Јавни сервис Радио Београд 3, Јавни сервис Аутономне покрајине Војводине 4, програма националног покривања, 1 програм покрајинског покривања, 48 регионалних програма и 266 локалних програма. Телевизијски програм у Србији данас емитује 118 станица од чега 2 програма Јавни сервис ТВ Београд, 2 програма Јавни сервис Аутономне покрајине Војводине, 5 комерцијалних програма са националним покривањем, 29 регионалних програма и 80 локалних програма.²⁾ У Регистру медија Републике Србије евидентирано је 750 новина и часописа од чега су 12 дневне новине а остало периодичне новине и магацини, националног, регионалног и локалног покривања.

Усвајање реформских закона, почетком прве деценије овог века, текло је у нелогичном а често и конфликтном оквиру. Закон о јавном информисању, као општи секторски закон морао је бити усвојен пре осталих закона као што је Закон о радиодифузији, Закон о телекомуникацијама, Закон о оглашавању и Закон

1) Мирко Милетић, *Масмедији у вртлогу промена*, Заједница радио и ТВ станица Србије, Београд, 2001, стр. 180.

2) Регулаторно тело за електронске медије, *Регистар дозвола*, Internet, http://www.rra.org.rs/pages/browse_permits/cirilica, 15/11/2015.

о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Међутим, то се није десило, већ је у јулу 2002. године донет Закон о радиодифузији а скоро пуну годину касније, у пролеће 2003. године, донет је Закон и јавном информисању. Додатну конфузију унео је и почетак примене Закона о приватизацији 2001. године, чије одредбе су се односиле и на приватизацију масмедијских предузећа. У таквом следу догађаја није било могуће засновати и систематизовати садржински конкретну и ефикасну реформу и модернизацију масмедијског система Србије, чиме је сам процес дерегулације у свом полазишту био непрецизан и недоречен.

1. ДЕРЕГУЛАЦИЈА У ПРИВАТИЗАЦИОНОМ ОКВИРУ

Реформа масмедијског система Србије била је прилика да се постигне већа демократичност масмедијског система Србије, као и да се подигне ниво професионализма самих медија. „Демократска трансформација подразумева промене у политичком окружењу и стварање нормативних услова за примену савремених правила. Професионална трансформација медијског система обухвата, дакле, промену понашања медијских професионалаца, новинара, уредника, редакција.“³⁾ Транзиција масмедијског система Србије углавном је вођена кроз неколико облика повлачења државе из пословања и власничке структуре масмедија, или – дерегулацију. Тај процес дистанцирања државе одвија се од 2001. године и још није у потпуности завршен. Деретулација је подразумевала дословно повлачење државе из власништва у масмедијским предузећима, али је тај процес значио и апсолутну либерализацију масмедијског тржишта и промену начина пословања медија. У складу са тврдњама социолога Џона Кина да медијски систем „мора постати конкурентнији и трошковно ефикаснији. Мора научити да воли дерегулацију...“⁴⁾ неолиберална парадигма поставила је циљ реформи масмедија. Пажљивијом анализом суштине, смисла и садржине реформских идеја и критеријума, познатијих као „европска пракса“ или „европски стандарди“, закључује се да је суштина свих промена – повлачење државе из свих зона рада, утицаја и одлучивања о медијима, како директних тако и

3) Rade Veljanovski, *Medijski sistem Srbije*, Čigoja štampa i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009, стр. 30.

4) Džon Kin, *Mediji i demokratija*, Filip Višnjić, Beograd, 1995, стр. 51.

индиректних. У том смислу уочавамо следеће кључне компоненте дерегулације масмедијске делатности у Србији:

- Успостављање отвореног и слободног медијског тржишта на коме нема медија у државном власништву.
- Слободно оснивање медија у власништву домаћих и страних правних и физичких лица.
- Оснивање и функционисање независног регулаторног тела за електронске медије и независног регулаторног тела за телекомуникације.
- Власничка трансформација (приватизација) масмедија у друштвеној и јавној својини уз истовремено оснивање јавног радиодифузног сервиса на нивоу Републике и Аутономне покрајине Војводине.
- Технолошка модернизација превасходно кроз процес дигитализације терестријалног емитовања телевизијског сигнала.
- Примена механизма државне помоћи кроз модел пројектног суфинансирања масмедијских садржаја, као једини облик додељивања финансијских средстава масмедијским предузећима из буџета Републике Србије и буџета јединица локалне самоуправе.

Суштина наведених промена, односи се на финансирање масмедијске делатности и структуру власништва. Заступници дерегулације имали су за циљ „да се умањи и елиминише регулаторна активност и једноставно пусти да тржиште диктира ниво и природу услуга.“⁵⁾ Иако у Европи није, ни тада, постојала сагласност око сврхе и суштине дерегулације, а „Институт Ханс Бредов сматра да је будућност у ономе што се назива *корегулацијом*: на средини између регулације и дерегулације“⁶⁾ у Србији је повлачење државе из медија извршено на најрудиментарнији начин. Главни дерегулациони захват била је приватизација масмедија кроз коју је држава изгубила статус титулара својине у масмедијским предузећима. Формално-правни услови за приватизацију масмедија почели су да се стварају 2001. године доношењем Закона о приватизацији, али за практични почетак тог процеса била је неопходна подзаконска регулатива која је каснила више од четири године. Тек у јуну 2005. године Министарство културе

5) Ralf Negrin, „Modeli medijskih institucija, medijske institucije u Evropi“, u zborniku: *Uvod u studije medija* (priredili: Adam Brigs, Pol Kobli), Klio, Beograd, 2005, стр. 363.

6) Ričard Ruk, *Evropski mediji u digitalnom dobu*, Klio, Beograd, 2011, стр. 184.

и медија донело је неопходни Правилник о начину приватизације радио, односно телевизијских станица локалних и регионалних заједница.⁷⁾ У међувремену је донет Закон о радиодифузији⁸⁾ који у члану 96. прописује обавезу да се медији приватизују у року од четири године од дана ступања на снагу тог Закона. Такође, Закон о јавном информисању⁹⁾ из 2003. године у члану 101. предвиђа рок за приватизацију медија од две године, после ког рока ће неприватизовани медији бити угашени.

Коначно, током 2005. године стекли су се сви услови и прве продаје масмедијских предузећа оглашене су по методу аукцијске продаје. Од тада до почетка 2015. године кроз процес приватизације је прошло 101 масмедијско предузеће, а приватизација, по динамици Закона о јавном информисању и медијима¹⁰⁾ из 2014. године, спроводи се управо у преосталих 80 масмедијских предузећа. Укупно 181 масмедијско предузеће обухваћено је приватизацијом током протеклих 14 година, а унутар њих послује 112 радио станица, 51 телевизијска станица и 66 новина, што укупно представља 229 масмедија.¹¹⁾ Синдикати и запослени никада нису прихватили модел приватизације масмедија, јер су предвиђали неуспех, гашење медија и све друге негативне последице неуспешне приватизације. Према речима социолога и политиколога Зорана Стојиљковића „Поштовање начела и основних принципа приватизације, попут обавезности, орочености, нормативне уређености и контролисаности – посебно постизање оптималног баланса између њене економске ефикасности и социјалне праведности, представља јасан критериј разликовања успешне од неуспешне и деформисане приватизације.“¹²⁾ У том смислу оцене о неуспешности приватизације масмедија у Србији имају значајну чињеничну аргументацију, а то доказује и савремена пословна и програмско-уређивачка пракса масмедија.

7) Правилник о начину приватизације радио и/или телевизијских станица локалних и регионалних заједница, *Службени гласник РС*, бр. 95/04.

8) Закон о радиодифузији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02.

9) Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС*, бр. 43/03.

10) Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/14 и 58/15.

11) Boban Tomić, „Opseg privatizacije masmedija u Srbiji“, *CM časopis za upravljanje komuniciranjem*, Protokol i Fakultet političkih nauka, Novi Sad - Beograd, br. 5/2007, стр.72.

12) Zoran Stojiljković, *Srbija u lavirintima tranzicije*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, стр. 330 – 331.

2. ПРОТИВРЕЧНОСТИ ФИНАНСИЈСКЕ СЛОБОДЕ

Иако је најобимнија дерегулациона активност у масмедијском пољу текла кроз процес приватизације, упоредо са њом маргинализацији и слабљењу утицаја државе на пословање масмедија у Србији, допринело је и оснивање нових масмедијских предузећа домаћих и страних. Корпоративизација медијасфере извршена је у садејству транзиционих процеса и етаблирања нових медијских конгломерација на домаћем тржишту. Новооснована и страна масмедијска предузећа показала су се као отпорнија и флексибилнија на тржишту него што су то била дотадашња домаћа масмедијска предузећа.

Економичност медијске делатности постала је кључна одредница у стратешким плановима нових медијских власника и учесника на тржишту медијских услуга и производа. У таквој ситуацији до свог пуног изражаја долази и теза теоретичара медија и комуниколога Дениса Меквејла по којој економска моћ масовних медија остварена кроз власништво и концентрацију врши очигледан утицај на медијске садржаје а посебно „спутавањем непрофитабилних комуникационих форми и пригушивањем мишљења која критикују експлоататорски систем приватне зараде.“¹³⁾ Непосредна последица директног утицаја комерцијализације масмедија огледа се у паду квалитета медијских садржаја у свим формама масовних медија на једној страни, као и бујање субкултурних образаца и модела забавних и других облика не-информативних садржаја у медијима. Комерцијализација је унапредила формате рекламирања на телевизијским програмима и оснажила потрошачку и клијентелистичку природу медијске економије која се узајамно стимулише са кршењем Закона о оглашавању и одредби о лимитима реклама у електронским медијима. У протекле две године Регулаторно тело за електронске медије редовним надзором евидентирало је и процесуирало 7.527 кршења Закона о оглашавању у програмима националних ТВ емитера.¹⁴⁾

Оваквим приступом комерцијализацији медијасфере створене су темељне претпоставке за неравномеран и неравноправан

13) Denis Mekvejl, *Stari continent – novi mediji*, Nova holding, doo, Beograd, 1994, стр. 215.

14) Регулаторно тело за електронске медије, *Извештај о испуњавању законских и програмских обавеза комерцијалних емитера*, Internet, http://www.rta.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Komercijalni_emitery_2014_DEF.pdf, 20/10/2015.

развој и положај масмедија у друштву. Технолошки и ресурсно богатији медији добијају апсолутну доминацију на тржишту медијских програма, а јаз између развијених и неразвијених медија постаје све већи. Посебну категорију губитника у овом процесу сачињавају регионални и локални медији, јер је тржишно финансирање за њих недовољно да подмири и основне трошкове. Под притиском финансијске кризе и недовољних прихода са тржишта, струковна удружења и синдикати запослених у више наврата су тражили интервенцију државних власти. Од идеје да се заустави приватизација, или макар ограничи на локалне медије, до идеја о заснивању регионалних јавних сервиса, медијске организације и синдикати су покушавали да зауставе пропадање медија и новинарске професије.

На таласу таквих идеја и захтева Закон о јавном информисању и медијима¹⁵⁾ прописао је начин обезбеђивања државне помоћи медијима, а применом модела суфинансирања пројеката у области јавног информисања ради остваривања јавног интереса. Овакав начин додељивања финансијских средстава из буџета Републике Србије, АП Војводине и јединица локалне самоуправе представља значајну новост која се по први пут на овакав начин дефинише и спроводи. Основне идеје овог модела садржане су у одредбама чланова 17. до 28. Закона о јавном информисању и медијима,¹⁶⁾ а претпоставке за његово остваривање садржане су у одредницама о јавном интересу у медијима у члановима 15. и 16. истог Закона.

Ова врста финансијске подршке медијима намењена је, под равноправним условима, свим регистрованим медијима који кроз конкретне пројектне активности учествују у остваривању јавног интереса у јавном информисању. Дакле, овде није реч о провизорној *помоћи* или *субвенцији* за обављање основне медијске делатности, већ се средствима буџета Републике, Покрајине и општина, учествује у финансирању конкретних пројеката којима се остварује јавни интерес у јавном информисању. Медији могу добити подршку до максималног износа од 80% планираних трошкова за производњу медијских садржаја и пројекте професионализације и унапређења квалитета медијских садржаја. Закон је прописао обавезу да се сваке године у буџетима државне управе, покрајинске

15) Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/14 и 58/15.

16) Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/14 и 58/15.

и локалне самоуправе обезбеде средства, као и да се иста морају расподелити на основу јавно расписаног конкурса.

Ближу разраду начина функционисања наведених законских решења прописао је Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања,¹⁷⁾ донет од стране министра културе и информисања 14.11.2014. године. Овај документ потпуно детаљно прописује поступке, процедуру, динамику и рокове за спровођење процеса планирања и реализације целог циклуса суфинансирања медијских пројеката. Правилник предвиђа независну и стручну оцену квалитета пројектних предлога, као и критеријуме за оцењивање и селекцију садржаја предложених за финансирање. У нормирању мера и поступака видљива је намера да се оствари конструктивна, отворена и демократска пракса како у самој процедури тако и у меритуму, односно у одлучивању о квалитету пројектних предлога.

Финансирање медија по моделу додељивања државне помоћи почело је 2009. године када су републички и покрајински буџети увели конкурсе за „унапређење општег јавног информисања“, информисање припадника националних мањина, особа са инвалидитетом, информисање српског народа у земљама региона и информисање на Косову и Метохији. Јавни конкурси су спровођени сваке године на нивоу републичке и покрајинске власти, док су локалне самоуправе овај модел финансирања медија почеле да уводе постепено. БИРН-ово истраживање¹⁸⁾ о начинима финансирања медија из локалних буџета показује да су општине углавном користиле модел додељивања директне буџетске субвенције, и то у 71,78% случајева; директним уговарањем у 15,08% општина, методом јавног конкурса у 9,82% и методом јавних набавки у 3,32% случајева. Овакав модел финансирања медија из буџета локалних самоуправа наставио се и током 2012. године и у многим општинама траје и данас, а његова суштина своди се на нерадо одрицање локалних самоуправа од уплива у уређивачку политику медија. Додељивањем субвенција, директним уговарањем и јавним набавкама локалне самоуправе задржавају могућност селекције медија и медијских садржаја које ће финансирати, без обзира на њихову посвећеност остваривању јавног интереса у области

17) Правилник о о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања. *Службени гласник РС*, бр. 126/14.

18) *Balkanska istraživačka mreža, Izveštaj o sufinansiranju medija iz budžeta lokalnih самоуправа*, Beograd, 2012, стр. 17.

информисања. То представља директно одступање и кршење начела отвореног и конкурсног финансирања које је Закон о јавном информисању и медијима из 2014. године прописао. Избегавањем конкурсног модела финансирања медијских садржаја, омогућава се да општине склопе најразличитије уговоре са медијима, као и да се заснују нетранспарентне међусобне обавезе које се у већини случајева свде на прикривену промоцију локалних политичких елита и носилаца власти. На другој страни, такав начин додељивања буџетске помоћи медијима доводи у привилегован положај оне медије и њихове власнике који имају могућност директног договора са локалном самоуправом, док истовремено осујећује све остале медије и онемогућава отворену, јавности доступну и фер процедуру. У таквом амбијенту отварају се питања и дилеме о томе да ли је избегавање пројектног суфинансирања медијских садржаја, пут у незаконитост па чак и корупцију?

3. НЕДОСТАЦИ, ПОСЛЕДИЦЕ И МОГУЋА РЕШЕЊА

Примена модела суфинансирања пројеката у области јавног информисања ради остваривања јавног интереса, још увек није постала предмет систематичног сагледавања, вредновања или проучавања од стране надлежних државних органа, односно академске заједнице. Стручна јавност и професионална удружења окупљена око Медијске коалиције (УНС, НУНС, АНЕМ, НДНВ, Локал прес) ангажовала су професионалне истраживаче ради стручног, методолошки утврђеног истраживања примене, ефеката и резултата овог модела финансирања. Од 2012. до 2015. године наведеним истраживањима утврђени су суштински недостаци и потпуно погрешни начини финансијских давања медијима из буџета локалних самоуправа. Разлика у поступању уочава су код републичких и покрајинских органа који су и пре доношења Закона о јавном информисању и медијима из 2014. године проналазили и примењивали напредније моделе пројектног суфинансирања медијских садржаја којима се остварује јавни интерес.

Примедбе на спровођење јавних конкурса републичких и покрајинских органа, као и уочени недостаци предочени су већ по завршетку конкурса 2015. године. У критици спроведеног конкурса углавном је учествовала професионална јавност која је највише замерила недостатак критеријума за утврђивање јавног интере-

са, односно актуелизовала је питање шта је то јавни интерес у јавном информисању? Овим питањем проблематизују се одлуке о суфинансирању оних пројеката чија тематска посвећеност и програмска садржина нису довољно објашњени. Транспарентност предложених пројеката и објашњење примене критеријума за вредновање пројеката нису остварени у довољној мери, тако да јавност нема увид у то шта се тачно финансира у подржаним пројектима. Иако је Правилник дефинисао критеријуме и дао опште смернице за решење тог проблема, јавност није имала податке ни прецизан увид у њих, а на сајту Министарства културе и информисања налазе се углавном формални и технички подаци о подржаним пројектима.

Међу критикованим праксама је и укључивање представника медијских удружења и професионалне јавности у састав комисија које одлучују о суфинансирању медијских пројеката. Та идеја, сама по себи, није нова, али јесте квалитетна у смислу партиципативности стручне јавности и намере да се процедура и на тај начин учини отвореном и демократичном. Међутим, ако се узме у обзир да су управо медијски професионалци, па чак и медијска удружења апликанти на том конкурс, то јест да управо њихове организације конкуришу за помоћ отвара се питање сукоба интереса у одлучивању. Комисије су именоване од стране Министарства, а на предлог струковних удружења и стручне јавности, и при томе је примењено начело да у саставу сваке поједине комисије не може бити појединац запослен или повезан са правним лицем учесника на конкурс. Ипак, ако узмемо у обзир укупан број медија који су конкурисали, као и волумен професионалне и стручне јавности у Србији, закључујемо да могућност утицаја или привилеговања појединих пројеката ипак постоји. Прописана правила не регулишу ситуацију у којој може доћи до сукоба интереса, нити предвиђају шта се у том случају дешава. У састав комисија, такође, улазе и представници *стручне јавности*, што је одлична идеја, али у пракси може да буде обесмишљена јер правила не прецизирају сам појам *стручности* што би морало да буде дефинисано.

Код поступка оцењивања квалитета предложених пројеката Правилник нема прецизну и детаљну методологију која би могла да пружи комплетан увид и свеобухватно вредновање пројектних предлога. Прописани су критеријуми по којима се утврђује „мера у којој је предложена пројектна активност подобна да оствари јав-

ни интерес у области јавног информисања и мера пружања веће гаранције привржености професионалним и етичким медијским стандардима.¹⁹⁾ Уколико комисија утврди да су ове мере испуњене предлогом пројектне активности, приступа се детаљнијој валоризацији, али ни у том степену одлучивања нема прецизнијих критеријума којима би се детаљно сагледала и оценила суштина предложених активности. Постојање прецизног механизма мерења квалитета предложених пројеката, суштинска је потреба како ради спречавања паушалног приступа, тако и због ограничавања одлучивања по слободном уверењу чланова комисија.

У првој години имплементације законског модела пројектног суфинансирања медија, према подацима Министарства културе и информисања,²⁰⁾ 84 општине у Србији од укупно 144, применило је овај модел. Министарство је у више наврата тражило од општина да приступе примени законских решења, и Стална конференција градова и општина Србије је у сарадњи са Медијском коалицијом израдила предлог свих потребних аката и детаљно разрађену методологију како би олакшала општинама спровођење конкурса, али одзив општина није био задовољавајући. Напротив, неке општине (Лучани, Нова Варош, Пријепоље, Мали Зворник ...) су наставиле да финансирају локалне медије методом јавних набавки и класичном куповином времена и/или простора за потребе рекламирања или односа са јавношћу. Таква пракса најочигледнија је у Општини Лучани где је током 2015. године утрошено 3,6 милиона динара путем додељивања уговора о јавним набавкама мале вредности, оним медијима који су прошли критеријуме селекције утврђене од стране руководства локалне самоуправе. Оваква пракса још увек постоји у неким општинама а представља конкретан чин избегавања закона и обесмишљавања идеје пројектног финансирања а на другој страни развија моделе потрошачког и клијентелистичког односа између општина и медија.

Облик неправилности иза кога се могу скривати покушаји утицаја на исход конкурса, јесте покушај да се ограничи право учешћа медија само на оквиру општина – Сремска Митровица, Ваљево, Рековац, Шид, Прешево, Бујановац... Поред покушаја да територијално ограничи право на учешће, што је супротно Зако-

19) Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, *Службени гласник РС*, бр. 126/14, стр. 5.

20) Bojan Cvejić, „Opštine raspisuju tendere umesto konkursa“, *Danas*, 14.11.2015.

ну, у Општини Прешево је расписан конкурс са правом учешћа само оних медија који се емитују/штампају на језику националне мањине који је у службеној употреби у тој Општини. Општина Рашка је покушала да ограничи право учешћа само на електронске медије, чиме је ускратила право учешћа штампаним медијима, а што је такође противзаконита пракса. Ова Општина је као посебан критеријум предложила и институт „обима и квалитета пређашње сарадње са Општином Рашка кроз медијско извештавање“, што никако није у складу са Законом који је већ прецизно дефинисао критеријуме. Избегавање расписивања конкурса постоји као пракса у општинама као што су Бајина Башта, Бојник, Црна Трава, Босилеград, Сјеница, Тутин, Нови Пазар, а може се закључити да је концентрација оваквих примера честа у социјално-економски неразвијеним деловима Србије.

У примени конкурсног суфинансирања медијских садржаја јавља се и проблем утврђивања износа буџетских средстава за ту намену. Посебном одлуком Скупштине општине мора се утврдити тачан износ тих средстава, али ни једним државним актом нису прецизирана нити прописана мерила којим општине треба да се руководе када одређују износе за расподелу путем конкурса. Медијска удружења су покренула акцију да се прихвати пракса издвајања износа од 2% укупних прихода буџета општина, међутим тај предлог није званично нигде усвојен, а и уз то на њега је било различитих коментара и ставова општина. У таквој ситуацији, логично, свака општина сама одлучује колико новца ће определити за ове намене због чега су се у пракси појављивали примери минималних износа. Међу таквима је Општина Мали Зворник која је расписала конкурс за доделу укупно 200.000,00 динара или Општина Велико Градиште која је расписала конкурс са износом од 500.000,00 динара. Издвајање тако малих износа сигурно не може покрити трошак ни једног озбиљног медијског пројекта, те је оваква пракса сасвим неприхватљива и штетна по масмедије и локалне заједнице.

Председници општина представљају најтању карику у ланцу активности и имплементације пројектног суфинансирања медијских садржаја у јединицама општина. Користећи права и обавезе из закона који регулишу финансијско пословање буџета, председници општина имају статус извршног органа у лицу појединца и као такви имају право да одбију реализацију ма које буџетске позиције. Разлози за такво поступање су или непрециз-

ни или у правном смислу врло *растегљиве* природе, те су као такви погодан инструмент за спровођење личних уверења, ставова као и за опструкцију. Обзиром да комисије за одлучивање о предлозима пројеката за пројектно суфинансирање медија доносе само предлог који се упућује председнику општине, тај предлог председник општине не мора прихватити, а разлози за такво поступање нису прецизирани. Већ таква констелација моћи и компетенција обесмишљава принципе слободе, аутономије и независности у одлучивању о квалитету медијских пројеката и уводи у праксу облике аутоцензуре и утицаја локалне политичке власти.

У првој години примене новог законског модела, евидентан је напредак у законодавном оквиру и значајан је број иновација у овој области. Неспорна је, и од стране стручне јавности и медијских професионалаца прихваћена, оцена да је намера законодавства да побољшава амбијент за отворено, демократско и професионално новинарство у Србији. У том правцу могу се издвојити и примери добрих пракси. Међутим, сагледавањем и анализирањем спорних и проблематичних пракси долазимо до закључка да до њих долази углавном због недовољно регулисаних правила и непрецизних законских и подзаконских норми. У таквој ситуацији стварају се вакуум зоне унутар којих је могуће избегавање примене законских решења, или њихова погрешна примена. Већина законских недостатака рефлектује се у пракси општина, док је спровођење конкурса у покрајинским и републичким органима значајно ефикасније и са далеко мање проблема. Обзиром да је велики број медија у Србији дистрибуиран по свим географским деловима земље, посебно у мањим локалним срединама, избегавање примене законских решења директно угрожава егзистенцију малих, економски рањивих, локалних редакција. Такве праксе у скоро свим наведеним случајевима мотивисане су амбицијама локалних политичких елита да доминирају у домену медијске праксе а буџетским новцем обезбеде утицај на медије.

Да би се описано стање превазишло, неопходна је редефиниција нормативног оквира. То подразумева што ефикаснију измену законских решења у најмање четири прописа – Закону о јавном информисању и медијима, Закону о државној помоћи, Закону о локалној самоуправи и Закону о буџетском систему. Најпре, мора се конкретизовати и законски успоставити начело обавезности буџетских издвајања предвиђено члановима 15. до 28.

Закона о јавном информисању и медијима. У прописима којима се уређује област буџетског планирања и пословања, као и надлежности органа општина, морају се обезбедити ваљани механизми за оперативно спровођење и реализацију. Наравно, усавршавање одредби Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, мора детаљније разрадити област критеријума за вредновање пројектних активности, начине конституисања конкурсних комисија, механизме спречавања сукоба интереса и укључивање формално образованих стручњака уместо растегљиве категорије *стручне јавности*. За редеофинисање законског оквира и проналажење оптималних решења, неопходно је значајно време и свест о неопходности нечега таквог. Међутим, даљи опстанак описаног постојећег начина пројектног суфинансирања само ће продубљивати неспоразуме, антагонизме и сукобе између масмедија и јавних власти, посебно у јединицама локалне самоуправе. Такав, непотребни и веома штетни, развој догађаја озбиљно би угрозио целокупан медијски систем Србије и посебно би урушио темељне вредности и егзистенцију слободног и одговорног новинарства као једног од кључних чинилаца демократског друштва.

ЛИТЕРАТУРА

- Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС*, бр. 43/03.
- Закон о јавном информисању и медијима. *Службени гласник РС*, бр. 83/14 и 58/15.
- Закон о радиодифузији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02.
- Милетић Мирко, *Масмедији у вртлогу промена*, Заједница радио и ТВ станица Србије, Београд, 2001, 149-211.
- Правилник о начину приватизације радио и/или телевизијских станица локалних и регионалних заједница, *Службени гласник РС*, бр. 95/04.
- Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања. *Службени гласник РС*, бр. 126/14.
- Регулаторно тело за електронске медије, *Извештај о испуњавању законских и програмских обавеза комерцијалних емitera*, Internet, http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Komercijalni_emitery_2014_DEF.pdf, 20/10/2015.
- Регулаторно тело за електронске медије, *Регистар дозвола*, Internet, http://www.rra.org.rs/pages/browse_permits/cirilica, 15/11/2015.
- Balkanska истраживачка мрежа, *Извештај о суфинансирању медија из буџета локалних самоуправа*, Београд, 2012, стр. 16-30.

- Cvejić Bojan, „Opštine raspisuju tendere umesto konkursa“, *Danas*, 14.11.2015.
- Kin Džon, *Mediji i demokratija*, Filip Višnjić, Beograd, 1995.
- Mekvejl Denis, *Stari kontinent – novi mediji*, Nova holding, doo, Beograd, 1994.
- Negrin Ralf, „Modeli medijskih institucija, medijske institucije u Evropi“, u zborniku: *Uvod u studije medija* (priredili: Adam Brigs, Pol Kobli), Klio, Beograd, 2005, стр. 355-373.
- Ruk Ričard, *Evropski mediji u digitalnom dobu*, Klio, Beograd, 2011.
- Stojilković Zoran, *Srbija u lavirintima tranzicije*, Službeni glasnik, Beograd, 2011.
- Tomić Boban, „Opseg privatizacije masmedija u Srbiji“, *CM časopis za upravljanje komuniciranjem*, Protokol i Fakultet političkih nauka, Novi Sad – Beograd, br. 5/2007, стр. 55-76.
- Veljanovski Rade, *Medijski sistem Srbije*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2009.

Boban Tomic

PROJECT CO-FINANCING OF MEDIA IN DEREGULATION KEY

Resume

Deregulation within the mass media system in Serbia was a key mechanism for the implementation of reforms and modernization of the media and the main direction of liberalization of the media activities. Deregulation is the default business and implies the withdrawal of public authorities from the ownership of the mass media enterprises, but in reality in this case the process has meant the absolute liberalization of mass-media market and changing the behavior of the media. Total 181 mass media company were included into the privatization over the past 14 years and, within that there are 112 radio stations, 51 television stations and 66 newspapers operating, representing a total of 229 mass media. Technology and resource richer media have absolute dominance in the market of the media programs and the gap between developed and developing media is becoming higher. A special category of losers and vulnerable in this process consists of regional and local media, because the amount of market financing for them is insufficient to meet basic costs. Media laws and the creation of a model of government assistance through project co-financing of the media, are important instruments for the success of media transition, but in practice it has been shown that they are simple to apply but very difficult to implement. In this paper, we discover and

present some of the legal ambiguities and inaccuracies which produce obstruction and misuse of project co-financing, especially in case of local governments. This model of the state aid, which is intended for the media, essentially is directed towards the interests and benefits of local elites and decision-making centers, which further strengthens the influence over the editorial policy, non-transparent media ownership and self-censorship in the newsroom. Within this field there is a big problem and it is necessary to shed light on all the existing problems and find a solution for them. The description of the bad practices creates the basis for a clear view, based on objective data, which should contribute to a better understanding of the problem in the political, professional and academic social structures. In this paper, we apply both the analytical and synthetic method and the results of empirical research regarding this issue. Analysis of the practice implementation of media laws, reveals deficiencies in the legislative framework, but also special ways it renders senseless spirit of the law, legislative ideas and norms executed by the economic and political regulators. Finally the description of this issue confirms that in order to overcome this situation and ways to avoid legal standards and models, it is necessary to redefine the legal norms and adopt certain amendments to the laws. The practice of respect for the legal mechanism in the local government is more problematic one, due to objective circumstances that in the municipalities there is no enough institutional capacity, staff resources, the experience, and there is also the issue of a subjective approach of the political leaderships of some municipalities that refuse application of this legal model. Only by taking this into account it is possible to remedy the situation and get efficient and optimal model of co-financing of media content via public tenders in order to achieve public interest in the media. To redefine the legal framework and find optimal solutions for enrolled problems, considerable time and awareness of the necessity are needed. It is necessary to underline that continued survival of existing methods of project co-financing will only deepen misunderstandings, antagonisms and conflicts between the mass media and public authorities, especially in case of the local governments.

Keywords: deregulation, project co-financing, local media, media pluralism, media freedom

* Овај рад је примљен 20.11.2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.