

UNIVERZITET U BEOGRAD
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Davor Marko

**Transformacija i funkcionisanje javnih
radiodifuznih servisa u Republici Srbiji i
Republici Hrvatskoj**

Doktorska disertacija

Beograd, 2017

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Davor Marko

**Transformation and operation of public service
broadcasters in the Republic of Serbia and the
Republic of Croatia**

Doctoral dissertation

Belgrade, 2017

Mentorka

Prof. Dr Snježana Milivojević

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Članovi komisije**Datum odbrane**

Transformacija i funkcionisanje javnih radiodifuznih servisa u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj

Rezime

U novoj medijskoj ekologiji paradigma javnog komuniciranja se promenila. Promenili su se i odnosi, potrebe i navike u procesu komuniciranja. Tradicionalnu paradigmu linearnog komuniciranja, kontrolisanog iz malog broja centara moći, distribuisanog putem tradicionalnih (oflajn) kanala informisanja, zamenila je paradigma 'umreženog komuniciranja' u kojem komunicira svako sa svakim, a kontrolu nad protokom informacija ima mnogo više aktera, dok ulogu 'navigatora' preuzimaju algoritmi koji se generišu putem korisničkih navika i interesovanja. Stvaranju nove paradigme doprinele su strukturne promene u društvima, tehnološki razvoj i digitalizacija komuniciranja, slabljenje države kao dominantnog centra moći i razvoj tržišta uz ekspanziju korporativnih modela i konzumerske kulture. U tehnološkom smislu dolazi do eksplozije kanala putem kojih se pružaju raznoliki i specijalizovani sadržaji, a do sada poprilično uniformna medijska publika postaje fragmentisana, uz drugačije potrebe i navike u informisanju. Ove promene i novi komunikacijski trendovi posebno su pogodili javne radiodifuzne servise, koji su u tradicionalnim sistemima imali privilegovanu poziciju na medijskom tržištu, stabilne izvore finansiranja, i jedinstvenu publiku. Nužnost prilagođavanja novim trendovima uz nepromenjenu misiju informisanja, zabavljanja i obrazovanja u skladu sa javnim interesom, postao je imperativ za javne servise.

Javni radiodifuzni servisi na prostoru Zapadnog Balkana prolaze kroz dvostruku transformaciju. Jedna se odnosi na transformaciju iz državnih emitera u javne servise, koja je potaknuta procesima demokratizacije i imperativom evropskih integracija koji započinju u drugoj polovini 1990-ih. Druga se transformacija odnosi na organizaciono i operativno prilagođavanje postojećih emitera novoj paradigmi javnog medijskog servisa. Raskidanje sa tradicionalnom paradigmom koja se oslanja na emitovanje kao primarnu funkciju, pronalaženje adekvatnog modela finansiranja i poslovanja koje opravdava (posebno u domenu programa) javno uloženi novac, i izgradnju odnosa poverenja i interakcije sa svojom primarnom publikom, najvažnije su karakteristike ovog procesa. Taj odnos mora počivati na kvalitetnim programima, inovativnom pristupu u proizvodnji i distribuciji programa, transparentnosti, poverenju, nezavisnosti i odgovornosti.

Ovaj rad istražuje proces transformacije javnih radiodifuznih servisa u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj. Taj proces oblikovalo je zatečeno stanje, kontekstualne specifičnosti ove dve zemlje, razvoj medijskih politika, programi medijske pomoći usmerene ka osnaživanju demokratskih medijskih institucija, kao i uslovi u kojima su se javni servisi razvijali i obavljali svoje funkcije. Uprkos značajnoj energiji i uloženi sredstvima ove javne televizije danas ne funkcionišu na način na koji se to na početku procesa njihove reforme očekivalo. Početne pretpostavke, koje su tokom procesa istraživanja i analize bile testirane, u obzir su uzimale sledeće: nužnost razumevanja društvenog, kulturnog, političkog i institucionalnog nasleđa iz prethodnog sistema za analizu procesa transformacije javnih emitera, te karaktera i intenziteta medijske pomoći koja je bila prisutna tokom procesa demokratizacije; potom razumevanje ograničenih, ponekad i teško merljivih rezultata koje je imala eksterna pomoć, posebno kada se u obzir uzme nepodsticajno okruženje za modele javnih radiodifuznih servisa na kojima je inicijalno insistirano. Treća pretpostavka afirmiše

pretpostavku da je isključivo normativni pristup i iniciranje reformi nizom formalnih uslova koje je trebalo ispuniti, rezultirala institucijama koje danas ne funkcionišu na način na koji je to inicijalno planirano. Četvrta pretpostavka je da dodatni izazov, ali i otežavajuću oklonost, za reformu javnih servisa u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj (kao i u većini zemalja regiona), predstavlja suštinska promena paradigme javnog servisa na evropskom nivou uslovljenu trendovima na medijskim tržištima, digitalizacijom i komunikacijskim navikama publike. Konačno, peta pretpostavka ističe kako između javnih emitera u analiziranim zemljama i njihove publike, građana, nema dovoljno interakcije, čime je javnost uskraćena za mogućnost učestvovanja u radu javnih emitera.

Za potrebe istraživanja, analizirana je međunarodna i domaća literatura koja se odnosi na ulogu medija u procesu demokratizacije, reformu javnih emitera u post-socijalističkim zemljama, izazovima koje donose tehnoloziacija i digitalizacija, kao i promenjene navike i struktura medijske publike. Uz normativnu analizu dokumenata, za prikupljanje potrebnih informacija urađena su 22 dubinska intervjua sa akterima koji su direktno ili indirektno bile uključene u procese medijskih reformi u Srbiji i Hrvatskoj, kao i međunarodnim ekspertima i istraživači u oblasti komuniciranja i javnih servisa. Za istraživanje je važno bilo i aktivno učešće na međunarodnim konferencijama i javnim događajima koji su se ticali javnih servisa, posebno sa ciljem praćenja aktuelnih diskusija na temu javnih medijskih servisa, upoznavanja aktera u ovim procesima, i dolaženja do potrebnih informacija putem neposrednog kontakta.

Rezultati istraživanja doveli su do nekoliko važnih i relevantnih zaključaka. Nasleđe socijalizma, karakter medijskih institucija proizašlih iz tog režima bili su važni faktori koji su uticali na procese i ishode reformi javnih emitera u obe zemlje. Činjenica da su Srbija i Hrvatska bile deo jedinstvene države, da i danas imaju slične političke sisteme, i praksu instrumentalizacije medija u političke svrhe, važna je za razumevanje razvoja javnih servisa. U vreme bivše Jugoslavije oba su javna servisa (Radiotelevizija Zagreb i Radiotelevizija Beograd) bile deo Jugoslovenske radiotelevizije (JRT), i nakon raspada države nasledili su značajnu i vrednu infrastrukturu (zgrade, studijske prostore, produkcione kapacitete), novinarske prakse, odnosno decentralizovani način funkcionisanja i odlučivanja, što je bila osnovna karakteristika JRT-a. U smislu profesionalizma i novinarskih praksi, republički centri imali su određeni nivo samostalnosti i autonomije, što je bila karakteristika delimično liberalizovanog državno-partijskog modela tadašnje radiotelevizije.

Programi medijske pomoći usmereni na razvoj medijskih institucija, i kreiranje podsticajnog okruženja za medije, bili su vrlo važan faktor, ali su prakse i ishodi medijske pomoći u ove dve zemlje bili različiti. Strana pomoć bila je znatno intenzivnija, i učinkovitija, u slučaju Srbije, a jedna od suštinskih razlika koja se odnosi na medijsku pomoć u Srbiji i Hrvatskoj, odnosi se na finansiranje. Mediji u Srbiji, posebno komercijalni, a delimično i javni servisi (koji su dobijali i direktnu tehničku i finansijsku pomoć od donatora tokom 2000-tih) – postali su finansijski zavisni od medijske pomoći, i redovno su u svojim budžetima planirali donacije kao izvor prihoda. U Hrvatskoj se javni servis u svom razvoju nije oslanjao na finansijska i tehnička sredstva donatora, već na sopstvene prihode i eventualno podršku države u kapitalnim procesima kakva je bila digitalizacija.

U obe zemlje su političke promene, 2000-te godine, otvorile prostor za suštinsku konsolidaciju demokratija i puni razvoj javnih emitera. Tada glavni eksterni akteri procesa demokratizacije postaju organizacije poput Evropske unije, Saveta Evrope i OEBS-a, uz čiju pomoć su kreirani zakoni i regulatorno okruženje, u skladu sa evropskim vrednostima i praksama, koji su regulisali „pravila igre“ u, do tada, haotičnom medijskom prostoru. Ovi su standardi i njihova implementacija služili su međunarodnim akterima kao indikator za

eskterni monitoring i evaluaciju uspešnosti reformi. I u slučaju Srbije i Hrvatske, u periodu nakon 2000-te dolazi do osnaživanja javladavine zakona, što nije bilo dovoljno da se iskorene neke loše stvari iz prethodnog režima. Praksa i iskustva iz obe zemlje pokazuju kako su inicijalno usvojena zakonska rešenja karakterisale nestabilnost, nepotpuna implementacija, i vrlo česte promene i to u skladu sa voljom i interesima političke većine. Česte promene zakona koji regulišu rad javnih emitera, način izbora upravljačkih i nadzornih tela, koji su i u Srbiji i u Hrvatskoj bili kontinuirane suštinski su umanjivale njihovu nezavisnost i autonomiju. Dodatni problem predstavlja i kriza upravljanja javnim servisima, na čijem čelu su uglavnom bili politički podobne ličnosti, a ne profesionalci.

Iskustva i rezultati transformacije javnih servisa u Srbiji i Hrvatskoj ukazuju na otvorenost i neizvesnost ovih procesa i njihovih ishoda, jer su inicijalno uvezeni modeli, koncepti ili njihovi pojedini elementi u interakciji sa lokalnim faktorima, i unutar novog okruženja, kreirali 'hibridne' modele koje teorija nije predvidela. Za razliku od Srbije gde se inicijalno pokušao implementirati model BBC-ja, u u Hrvatskoj se insistiralo na ideju o razvijanju sopstvenog modela javnog servisa, čiji su temelji bili postavljeni još u vreme socijalizma. Kreatori medijskih politika u Hrvatskoj pokušali su u praksi primeniti i neke 'uvezene' elemente modela iz razvijenih država, no nisu svi podjednako uspešno funkcionisali u praksi, a neki su doveli i do institucionalne i upravljačke krize (primer kreiranja 'civilnog' modela Programskog vijeća).

Nakon prelaska na digitalno emitovanje, što je samo prvi korak ka prelasku u potpuno digitalizovani proces, jedan od izazova sa kojima se suočavaju i HRT i RTS vezan je za prelazak na digitalnu proizvodnju. Ona ne podrazumeva samo investiranje u novu opremu, kamere i montaže, već podrazumeva i izgradnju jednog drugačijeg sistema proizvodnje, i promenu načina na koji urednici i novinari razmišljaju. Interna reorganizacija redakcija, i kreiranje centralnog informativnog sistema unutar HRT pokazala se kao izazovan i složen proces. Iskustva velikih medijskih sistema, koji su implementirali projekte objedinjavanja radijske, televizijske i onlajn proizvodnje, pokazuju da je za izgradnju funkcionalnih i efikasnih sistema potrebno određeno vreme.

Novi trendovi među medijskom publikom, promenjene navike prilikom traženja i konzumiranja medijskih sadržaja, predstavljaju novi izazov za javne servise – prvo da prilagode svoje tradicionalne i glomazne strukture novoj logici rada i proizvodnje, i drugo da koriste kanale i servise koji su prilagođeni novom dobu. Najveći izazov za javne servise u kojima se sadržaji sve više konzumiraju onlajn, na zahtev i nelinearno, jeste da proizvode kvalitetne i prepoznatljive sadržaje, odnosno da ih plasiraju na način koji može da podstakne njihovu publiku na angažman.

Uz praktične probleme sa kojima se emiteri u Hrvatskoj i Srbiji suočavaju, postoji i mnogo otvorenih pitanja i izazova za opstanak i budućnost javnih servisa na globalnom nivou. Mnoga od tih pitanja i tema nisu deo javnih diskusija u ovim zemljama. U potrazi za novom paradigmom, koji bi javnim servisima – ne samo RTS-u i RTV-u u Srbiji i HRT-u u Hrvatskoj, već globalno – opravdao smisao i aktivnosti koje obavljaju, potrebno je prilagoditi se novim okolnostima u 'umreženom društvu'. Jedan od pravaca u kojem javni medijski servisi treba da se razvijaju jeste analiza i unapređenje njihovog uticaja na društvo u kojem deluju, kroz operacionalizaciju ključnih vrednosti koje oni predstavljaju. Drugi, takođe važan momenat, je da javni servisi budu inovativni i kreativni i aktivni u pronalaženju alternativnih načina svoje legitimizacije. To se ne odnosi samo na sadržaj već i na delovanje preko novih pretraživača i algoritama koji bi im u novoj medijskoj ekologiji omogućili veću vidljivost, prepoznatljivost i relevantnost.

Kada su Hrvatska i Srbija u pitanju, aktuelne lokalne diskusije i debate o javnim emiterima trebalo bi osvežiti novim pristupima i idejama sa ciljem da se javni servisi očuvaju a njihov dalji razvoj potiče. Pre svega, treba kreirati nove modele finansiranja putem kojih će javni emiteri prikupiti dovoljno sredstava za svoj rad i ujedno i eliminisati mogućnosti političkog uticaja na izvore prihoda. Finansiranje i rad javnih emitera u potpunosti treba da je transparentno. Upravljanje javnim emiterima trebalo bi da bude restruktuisano na način da osigura, što je više moguće, efikasnu kontrolu građana nad njegovim radom i da smanji mogućnost političkog i ekonomskog uticaja. Procedure putem kojih se donose odluke trebalo bi da budu transparentnije i da građanima garantuju pun pristup informacijama od javnog značaja.. U vreme kada je medijska publika sve više fragmentisana javni servisi bi trebalo da očuvaju svoju primarnu funkciju – da budu univerzalni u svom pristupu – i da pronadu balans između imperativa univerzalnosti i personalizovanih i specijalizovanih sadržaja koje publika traži.

Za javne servise u Srbiji i Hrvatskoj ovo znači da bi trebao da započnu suštinsku transformaciju iz klasičnog modela koji se zasniva na emitovanju i transmisiji, u javne medijske servise, koji su komunikacijski umreženi i interaktivni po prirodi. Javni servisi bi trebalo da budu motori inovacija kada je u pitanju korišćenje novih tehnologija, uvođenje novih formata i usluga, i kreiranje novih formi angažovanja građana. Odnos sa građanima treba da počiva na kvalitetu, transparentnosti, poverenju, nezavisnosti i odgovornosti. Ignorisanje ovih izazova može da ugrozi samu ideju javnog servisa u ovim zemljama.

Ključne reči: Demokratizacija, tranzicija, javni emiteri, javni medijski servisi, digitalizacija, medijska pomoć, normativni principi

Naučna oblast: Političke nauke

Uža naučna oblast: Komunikologija i informatika

UDK :

316.77(497.11+497.5)(043.3)

321.7(043.3)

316.774:004 (043.3)

Transformation and operation of public broadcasters in the Republic of Serbia and the Republic of Croatia

Summary

In the new media ecology, the paradigm of public communication has been changed. Changes also affected relations, needs and habits in the process of communication. Traditional paradigm of linear communication, controlled from the small number of the centers of power and distributed mainly through traditional (offline) channels, has been replaced by emerging 'networked communication' paradigm in which control over the flow of information is exercised by many actors, it is dispersed, while flow of information is generated through algorithms based on users habits and interests. Structural changes in societies, technological development and digitalization, de-etatisation and expansion of corporative models of communication led to emergence of the new 'networked' paradigm. In technological sense, we are witnessing the explosion of channels for distribution of various and specialized contents, while audience becomes fragmented, demonstrating different communication needs and behaviour. Public service media have been affected by all these changes. In traditional systems these broadcasting institutions had privileged position on the market, stable financial incomes, and large national audiences.. Necessity to adjust to new media trends poses a challenge, especially taking into account its unchanged mission – to inform, educate and entertain.

Public service broadcasters in the Western Balkan countries are passing through double transformation. One is related to transformation from state controlled into genuine public service broadcasters, in line with democratization and EU integration processes which has started in the late 1990s. Second transformation implies organizational and operational adjustment to the new paradigm of public service media (PSM). Breaking the link with traditional paradigm relied on broadcasting as a primary function, seeking for a functional funding model and business operations, and establishing interactive and trust-worthy relationship with its audience, are among the most important features of this process. This relation should be based upon high quality programming, innovative approach in production and program distribution, transparency, trust, independence and responsibility.

This thesis examines the transformation of public service broadcasters in the Republic of Serbia and the Republic of Croatia. This process was affected by the conditions inherited from the previous system, development of media policies, contextual specificities of both countries, media assistance programs aimed to assist establishment and development of democratic institutions, as well as environment in which public service broadcasters operate. In spite of huge efforts and energy invested in their development, these institutions do not meet initial expectations when it comes to their operation.

The research was founded upon several initial assumptions. First, the understanding of local social, cultural, political and institutional legacy from socialism, and character and intensity of media assistance in each country has to be included. Second, external media assistance had limited, and hard to measure, results. Third, dominant normative approach to reforms sometimes resulted with institutions that perform differently, especially taking into account new environment in which they were transplanted. Fourth assumption is related to the changed paradigm of the public service broadcasting at the European level, claiming that this change

affected the transformation processes in both countries, Serbia and Croatia. Finally, it is assumed that public service broadcasters in Serbia and Croatia do not interact with their audiences sufficiently, which prevented them from participating actively in their work.

In the course of this research extensive international and domestic academic literature has been consulted. Theoretical framework was based in the fields of media and democratisation, reforms of public broadcasters in post-socialist countries, challenges caused by technological innovations and digitalization, as well as changed habits and structure of media audience. Empirical research included comparative institutional and normative analysis, and 22 in depth interviews conducted with persons directly or indirectly involved in media reform processes in Serbia and Croatia and international experts and researchers on communication and media. During research, I actively participated in various international conferences and public events related to public broadcasters that enabled me to meet leading scholars and practitioners and to get information, and discuss my findings, through informal contact.

Research results led to several important conclusions. Legacy of socialism, character of media institutions inherited from that period played an important role as factors determining the processes and outcomes of public broadcasters' reforms in both countries. Facts that both countries belonged to SFR Yugoslavia and today are having similar political systems with characteristics of 'concentrated' political regime, and that both experienced significant instrumentalization of public media for political causes, are important for understanding the development of both respective institutions. During the existence of Yugoslavia (1945 – 1990) both public service (Radio-television Belgrade and Radio-television Zagreb) were part of the Yugoslav Radio-television system, and after the state dissolution both inherited significant infrastructural resources (buildings, studios, production equipment), journalist's practices, with highly decentralized way of operation and decision making. When it comes to professionalism and journalist's practices, centers in Belgrade and Zagreb had certain level of independence and autonomy, and this was the main characteristic of liberalized state-party model of radio-television in that period.

Media assistance programs aimed to support creation of enabling environment for media and development of crucial media institutions were another important factor. Practices and results of media assistance in these two countries were different. International assistance was much intensive, and having more visible results, in the case of Serbia. One substantial difference between Serbia and Croatia is related to financial aspect of these assistance programs. In Serbia, where funding was intensive, both commercial and public media (public service broadcaster was targeted as beneficiary to recover its infrastructure and equipment after the 2000s) benefited directly from assistance, but strategically they became highly dependent on donations (especially commercial media), and regularly planned donations as regular source of their incomes. In Croatia, public service in its development did not rely on financial and technical resources provided by donors, but planned its international development and infrastructural investments accordingly to availability of its own resources, and support provided by the state of Croatia.

In both countries, political changes in 2000 open a floor for substantial democratization and reform of public broadcasters. At the beginning, main external drivers of these processes were international organizations such as European Union, Council of Europe, and Organization for European Security and Cooperation in Europe (OESCE), and these actors provided assistance for creation of regulatory and legal framework in line with European standards and practices. These standards and their implementation served to international actors as indicator for external monitoring and evaluation of reform success. In both cases, (

(diff phrase_)has been strengthened after 2000, but this was not enough to eliminate some practices inherited from the previous regime. Practices and experiences from Serbia and Croatia demonstrated that initially adopted legal solutions suffered from instability, partial implementation, and frequent changes and amendments in line with the will of political majority. Frequent amendments to the laws regulating public service operation, resulted with diminished independence and autonomy of these public institutions. Additional problem was caused by the crisis of governance, which resulted with politically motivated appointments on the main managing positions.

Experiences and results of transformation of public service broadcasters in Serbia and Croatia so far, indicate the ongoing processes and uncertainty of their outcomes. Models, concepts or some of the elements that were initially applied were affected by local context, and in interplay with local factors created various 'hybrid' models unknown in theory. In Serbia, initial model was created after BBC, while Croatia tried to develop its own model which foundations have been set during the socialist period, but elements from other models have been imported to foster its transformation. Creators of media policy in Croatia tried to transplant some elements of developed and functional models from the West, but not all demonstrated to be functional in practices and some led to institutional and governance crisis (the case of 'civic' model of Program Council at Croatian Radio-television).

Following transition to digital broadcasting, which is the first step towards the fully digitalized process, one of the biggest challenges for Croatian and Serbian radio-television is related to digital production. It doesn't entail only investments in new equipment, cameras and editing rooms, but also establishment of the entire production system, and changes of mindset of managerial and editorial staff. Internal re-organization of newsrooms, and establishment of the central informative system within the Croatian Radio-television, proved to be a very challenging and complex process. Experiences from other countries where big media systems such as public broadcasters entered the process of re-organization and convergence indicate that those processes are time consuming, demand a lot of energy and resources to be successfully completed.

New trends related to media audiences with new habits in seeking for and consuming of information and various content, created new challenges for the public services – first, they need to adapt their traditional and robust structures to the new operational and production logic, and second, they need to use channels/platforms and services in line with abovementioned habits and needs. The biggest challenge for public services is to produce contents that are of high quality, that are distinct and branded, and to distribute them using new platforms and channels while stimulating their audiences to be active.

Apart of practical problems that public broadcasters in Croatia and Serbia are facing, there are many open questions and challenges related to their future and, even, survival. These questions and challenges stem from the ongoing trends and changes at the global stage. Many of these questions are not part of the current discussions in these countries. In search for a new paradigm that will provide a legitimate reason for further support to public broadcasters, there is a need for adjustment to a new circumstances in a 'networked society'. One possible direction for public media services development includes evaluation of their work and influence on society through operationalization of key values they represent. Other equally important element concerns innovation and creativity as well as active approach in searching for its own legitimacy. This applies to the content but also to advanced use of research engines and algorithms which would provide more visibility, recognition and relevance to public service media.

Actual debates and discussions in Serbia and Croatia on public broadcasters should be infused with new approaches and ideas with an aim to preserve these institutions and enable their future development. This includes, and it is especially relevant for Serbia, new models of funding that will enable enough funds for broadcasters to act independently and minimize any particular, including political, possibility of external influence on their work. Funding and financial operation of public broadcasters should be transparent. Management of these institutions should be re-structured in a way to secure an efficient control of citizens over their operation. Procedures for nominations and appointments of members in managerial and control bodies also have to be transparent, and to guarantee full access to information of public importance for citizens. In the situation when media audiences are getting more and more fragmented, public service should perform its primary function – to be universal and cohesive – and to find a proper balance between the imperative of universality on the one side and personalized or specialized contents that the public demands, on the other side .

For public broadcasters in Serbia and Croatia this means they should start with substantial transformation from classical model (based on broadcasting and transmission) towards public service media that are connected, communicative and interactive by nature. Public media services are supposed to be driving vehicles of innovations when it comes to use of new technologies, experimenting with new formats and services, and engaging citizens. Relation with citizens should be based upon quality, transparency, trust, independence and responsibility. Failure to perform that threatens to make these broadcasters even less relevant which could endanger the very concept of public media.

Key words: Democratization, transition, public service broadcasters, public service media, digitalization, media assistance, normative principles

SADRŽAJ

I UVOD	16
II TEORIJSKI OKVIR: DEMOKRATIZACIJA, TRANZICIJA I JAVNI EMITERI U POST-SOCIJALISTIČKIM DRUŠTVIMA	27
2.1. Tranzicija – definicija, teorijska promišljanja i praktične implikacije	29
2.2. Demokratizacija i mediji u društvima tranzicije	35
2.3. Javni emiteri i tranzicija	44
III JAVNI RADIODIFUZNI SERVISI: NORMATIVNA NAČELA, DEFINICIJA, PRINCIPI I IZAZOVI	51
3.1. Normativno utemeljenje javnog servisa	51
3.1.1. Definicija i misija javnog servisa	58
3.1.2. Javni servisi i demokratija	60
3.2. Institucionalno određenje javnih servisa: Upravljanje, organizacija i finansiranje	68
3.2.1. Institucionalni principi	68
3.2.2. Upravljački principi	72
3.2.3. Organizacija i struktura javnih servisa	74
3.2.4. Finansiranje javnih servisa	77
3.3. Kvalitet i izvrsnost programa	83
3.4. Izazovi javnih servisa u digitalnom dobu	86
IV KONTEKSTUALNI I ANALITIČKI OKVIR ZA ANALIZU RAZVOJA JAVNIH EMITERA U REPUBLICI SRBIJI I REPUBLICI HRVATSKOJ	95
4.1. Zatečeno stanje	95
4.1.1. Društveno-politički kontekst	96
4.1.2. Institucionalni kapaciteti i resursi	98
4.1.3. Medijske prakse i profesionalizam	99
4.2. Medijska pomoć i razvoj javnih emitera	99
4.2.1. Definicije, dimenzije, ciljevi i akteri	100
4.2.2. Konceptualizacija medijske pomoći	101
4.3. Funkcionisanje javnih RTV servisa	102
4.3.1. Zakonski okvir za rad javnih servisa	102
4.3.2. Struktura, organizacija i finansiranje	104
4.3.3. Kvalitet i raznovrsnost programa	106
4.3.4. Tehnološki kapaciteti i potencijali	106

V RAZVOJ JAVNOG SERVISA U REPUBLICI SRBIJI	108
5.1. Zatečeno stanje: Od RTV Beograd do RTS-a	112
5.2. Medijska pomoć u Srbiji	113
5.3. Društveni, kulturni i politički aspekti razvoja RTS-a i RTV-a	118
5.4. Regulacija rada javnih servisa u Srbiji	123
5.5. Izvori finansiranja javnog servisa u Srbiji	133
5.6. Tehnološki izazovi i digitalizacija	141
VI RAZVOJ JAVNOG SERVISA U REPUBLICI HRVATSKOJ	148
6.1 Zatečeno stanje: Od RTV Zagreb do HRT-a	150
6.2. Medijska pomoć u Hrvatskoj	154
5.3. Društveni, kulturni i politički aspekti razvoja HRT-a	160
6.4. Regulacija rada javnog servisa u Hrvatskoj	167
6.5. Finansijski aspekt rada HRT-a	175
6.6. Tehnološki aspekt: Digitalizacija, novi mediji i konvergencija	183
VII DISKUSIJA O HIPOTEZAMA	192
7.1. Zatečeno stanje i programi medijske pomoći	192
7.1.2. Medijska pomoć	196
7.2. Razvoj javnih emitera ne odvija se po uniformnom obrascu	199
7.3. Polovični i nepredvidivi rezultati transformacije	203
7.3.1. Formalno ispunjavanje uslova za reforme	203
7.3.2. Finansijska (ne)održivost	205
7.3.3. Institucionalna nezavisnost	206
7.3.4. Kvalitet i raznolikost programa	208
7.4. Od institucionalnog ka funkcionalnom modelu, digitalizacija i novi tržišni trendovi	210
7.4.1. Od institucionalne do funkcionalne paradigme	210
7.4.2. Dostignuća i izazovi digitalizacije	213
7.5. Odnos sa publikom i aktivni pluralizam	216
VIII ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: U POTRAZI ZA NOVOM PARADIGMOM	222
IX SPISAK LITERATURE	230
9.1. Akademski izvori, dokumenta	230

9.3. Onlajn izvori	250
9.4. Ostali izvori (međunarodne konferencije, predavanja)	256
X PRILOZI	258
10.1. Spisak intervjuisanih osoba	258
10.2. Spisak tabela i grafika	260
10.3. Izjava o autorstvu	261
10.4. Izjava o istovetnosti	262
10.5. Izjava o korištenju	263
XI BIOGRAFIJA AUTORA	264

I UVOD

Javni radio-televizijski emiteri bili su tokom socijalizma najznačajniji, ponekad i jedini, izvor informisanja. Kako je socijalizam gubio tlo pod nogama, raspadali su se i politički sistemi, a u nekim slučajevima i države u kojima je on predstavljao integrativnu ideologiju. Koncept 'državne' televizije, na početku 1990-ih godina, zamenjen je 'režimskim' u periodu kada partije na vlasti poput Socijalističke partije Srbije (SPS) u Srbiji i Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) u Hrvatskoj kontrolišu rad javnih emitera putem kadriranja podobnih direktora i urednika, odnosno uvođenjem stroge političke kontrole uređivačkih politika javnih emitera. Uvođenjem partijskog pluralizma u javni i politički život razbijeno je jedinstvo države, partije i ideologije koje je bilo karakteristično za socijalizam, a mnoštvo političkih aktera koji su na prvim demokratskim izborima ulazili u borbu za vlast nadmetali su se i za kontrolu nad javnim resursima. Režimi koji su kreirani u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj tokom 1990-ih karakterisao je autoritarizam, personalizovan način vođenja politike, nacionalizacija javnog prostora i kontrola javnih resursa uključujući i medije (Zakošek, 2002; Jović, 2003; Jović, Pavlović i Petrović, 2008; Podunavac, 2006; Podunavac i Sparks, 2008).

Transformacija državnih televizija u javne servise predstavljala je ne samo izazov za zemlje Zapadnog Balkana, već i neku vrstu imperativa na kojem su insistirali Savet Evrope, Evropska Unija i Misija Organizacije za evropsku saradnju i bezbednost (OEBS) uzimajući stepen uspešnosti reforme javnih servisa kao jedan od indikatora demokratizacije tranzicionih zemalja. Reforma javnih servisa vođena je normativnim idealima medija koji radi za javnost, kojeg javnost finansira, i koji je odgovoran javnosti. Proces je u početku bio snažno potican eksterno, od strane međunarodnih aktera, a nakon političkih promena tokom 2000-te godine dobija široku podršku lokalnih aktera u Srbiji i Hrvatskoj. U teoriji, ali i u praksi, vrlo je raširena ideja da je javni servis 'uvezena ideja' i da kao takva nije inherentna zemljama bivše Jugoslavije, te da su javni servisi modeli specifično kreirani za zapadne demokratije i da ih je teško 'presaditi' u drugačije društveno-političke kontekste tranzicionih društava (Voltmer, 2013; Irion i Jusić, 2013). Osim ovog eksternog i veoma važnog faktora koji je uticao na uspostavljanje i razvoj javnih servisa za dublje razumevanje reforme javnih servisa neophodno je analizirati i zatečeno stanje, odnosno nasleđe iz bivšeg socijalističkog perioda,

kao i procese usvajanja javnih medijskih politika i zakona koji su uticali na uspostavljanje i razvoj javnih servisa u ove dve države.

Javni servis se danas, na globalnom nivou, suočava sa brojnim izazovima. Na to utiču brzi razvoj tehnologije i dostupnost informacija u onlajn sferi, segmentacija i fragmentiranost medijskih publika, pitanja legitimnosti javnog finansiranja medija, odnosno načina na koje se meri društveni uticaj i doprinos javnih medija. Pitanje opravdanosti postojanja i opstanka javnih medijskih servisa, njihovog povlašćenog položaja, misije i uloge u izmenjenim okolnostima emitovanja, posebno je izraženo u zemljama sa dugom tradicijom postojanja javnog servisa poput Velike Britanije kao i u zemaljama u kojima je razvijena kultura javnog dijaloga i propitivanja javnih vrednosti. Zbog toga je i poseban izazov istražiti na koji način se o ovim pitanjima i budućnosti javnog servisa promišlja u zemljama Zapadnog Balkana. Ovo istraživanje fokusirano je na stanje u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj sa ciljem da se uporede načini na kojima su u medijskim politikama tretirana i rešavana ova pitanja i izazovi.

Nakon demokratskih promena u Srbiji i Hrvatskoj, početkom 2000-ih, koje su makar u formalnom smislu stavile tačku na autoritarizam kao dominantnu odliku političkog sistema započeo je i proces reforme bivših državnih i režimskih televizija u javne servise. Iako je politizacija Radio-televizije Srbije (RTS) i Hrvatske radio-televizije (HRT) bila zajednička karakteristika režima tokom 1990-ih, ova dva javna emitera nisu u proces reforme ušla sa istih pozicija. RTS je u proces transformacije ušla sa nezavidnom reputacijom politički instrumentalizovanog medija, propagandne mašinerije, kao simbol režima koji je svrgnut nakon masovnih demonstracija i petooktobarske revolucije zbog čega je i bio nazivan TV „Bastiljom“ (Mazowiecki, 1994; Kurspahić, 2003; Milivojević, 2006). Dodatni problem za RTS predstavljali su i veliki materijalni i tehnički gubici koji su posledica bombardovanja tokom NATO vojne intervencije 1999. godine. Sa druge strane, rat koji je vođen na teritoriji Republike Hrvatske do 1995. godine, bio je opravdanje za režim HDZ-a da pod krinkom 'patriotizma' i odbrane državnih interesa, tokom 1990-ih, 'zagospodari' medijskim prostorom i pod partijsku kontrolu stavi i HRT. Pojedini autori su ovakav režim nazivali i 'tiranijom većine' u kojoj su svi opozicioni glasovi i politički neistomišljenici bili marginalizovani ili strogo kontrolisani (Jakubowicz, 2008: 112). Retki pokušaji da se promeni praksa stroge medijske kontrole i političke cenzure, poput inicijative 'Forum 21' iz 1998. godine u Hrvatskoj, bili su uglavnom ignorisani od strane režima ali su, u isto vreme, stvarali prostor

za profesionalce i medijske eksperte koji su nakon promene režima bili među nosiocima medijskih reformi.

Evropska unija je, bez obzira na kontekstualne razlike, procesu reformi u obe države pristupila jednako očekujući od donosioca odluka u obe zemlje usvoje i primene 'evropske standarde' i da ih pretoče u zadovoljavajuća ali ne nužno i funkcionalna zakonodavna rešenja. Očekivanja su se odnosila i na kreiranje javnih servisa po uzoru na modele dobrih praksi iz razvijenih evropskih zemalja. Ovaj složeni proces transformacije od samog početka obeležile su najmanje četiri karakteristike:

Prva se odnosi na veliki pritisak na Srbiju i Hrvatsku, kao i sve zemlje u tranziciju, da u kratkom roku temeljno promene svoje regulatorne i zakonodavne okvire koji se odnose na medije, a da u isto vreme u obzir uzimaju i trendove koji su se događali globalno. Ovo autori nazivaju **preopterećenošću medijskim politikama** (engl. *'policy overload'*). I jedna i druga zemlja bile su stavljene pred gotovo nemoguću misiju – da za vrlo kratko vreme ne samo usvoje, već i da počnu da primenjuju principe i zakone koji čine evropski okvir, a koje su zemlje Evrope razvijale, prilagođavale i primenjivale nekoliko stotina godina (Jakubowicz, 2005; 2007).

Drugo, EU je transformaciju državnih ili režimskih televizija u javne servise smatrala jednim od **važnijih i vidljivih aspekata demokratizacije** zemalja bivšeg socijalističkog bloka. EU ne samo da je insistirala na transformaciji, već je i redovno kontrolisala taj proces i izveštavala o njegovim postignućima po fazama. Na ovaj je način EU postavila jasne zadatke za transformaciju javnih servisa koje bi sve zemlje trebalo da ispune. Oni su obuhvatali i institucionalne i programske odlike, nezavistan status, uređivačku autonomiju, funkcionalan sistem finansiranja koji ne zavisi od političke volje, transparentnost u radu, pluralizam sadržaja i mehanizme javne kontrole. Svi oni zajedno bili su jasni indikatori razvoja o kojima su, putem eksterne kontrole, međunarodni akteri redovno izveštavali.

Treće, ostalo je prilično neprecizno određeno **šta je evropski model javnog servisa**. Tako je EU na početku procesa od zemalja socijalističkog bloka očekivala da svoje javne servise transformišu u saglasnosti sa 'evropskim modelom', kada se kao primer za ugled najviše uzimao britanski BBC. Ovakvo shvatanje kasnije je na mnoge načine poljuljano. To se odnosi na činjenicu da je u samoj Evropskoj Uniji, usled digitalizacije i razvoja novih medija, kao i pod uticajem neoliberalnih pristupa, došlo do promene viđenja javnog servisa koji bi osim institucionalnog aranžmana trebalo da uključi i usluge i kvalitet 'programa od javnog

interesa'. U nameri da pomire tradicionalni pojam javnog servisa i očuvaju njegove prepoznatljive institucionalne konture sa novim trendovima i očekivanjima od javnih emitera Greg Lov (*Gregory Lowe*) i Džo Bardoel (*Jo Bardoel*) razvili su koncept 'javni medijski servis' (engl. *Public Service Media* umesto *Public Service Broadcaster*) kako bi konceptualno odgovorili na aktuelne trendove i njihov uticaj na dalju transformaciju javnih medija (Lowe and Bardoel, 2007).

Konačno, postojeća istraživanja i studije pokazuju kako su se **medijski sistemi zemalja** bivše Jugoslavije, u ovom slučaju Srbije i Hrvatske, **razvijali na nepredvidive načine**, sa više uspeha u određenih segmentima i manje uspešno u drugim (Kumar 2006; Voltmer, 2012; Irion i Jusić, 2013). U pojedinim slučajevima zabeleženo je čak i nazadovanje u odnosu na ono što je inicijalno ostvareno a neretko je došlo do gašenja i nestajanja medija koji su obeležili rane godine tranzicije ali je njihovo opstanak zavisio od eksterne medijske pomoći. Kao primer neuspeha često se navodi i kvalitet reformi i transformacija nekadašnjih državnih televizija u javne servise koje su uglavnom samo formalno obavljene dok su sami mediji i dalje ostajali pod velikim uticajem političkih elita.

Razlozi za ovakav neuspeh reformi su različiti. Neke studije navode da je u pitanju odsustvo političke volje, odnosno da je na delu svesna opstrukcija političkih elita i 'atavističke' tendencije u pokušaju da formalno transformisane institucije zadrže pod svojom kontrolom (Zielonka and Mancini, 2011: 2-4). Nove političke elite verovale su kako „zaslužuju podršku i imaju pravo da koriste radio i televiziju za promociju reformskih procesa, iako je često to bilo u formi manipulacije u svrhu propagande i promocije političkih ciljeva“ (Jakubowicz, 2005: 5). Drugi autori, poput Klause Ofea (*Klaus Offe*) ili Ralfa Darendorfa (*Ralf Darendorf*), smatraju da su problemi mnogo dublji, i da je potrebno analizirati ne samo ponašanje političkih elita već dublje, društvene i kulturne, aspekte procesa tranzicije kako bi se razumeli njene specifičnosti i ishodi (Darendorf, 1990; Offe, 1997).

Problem kojim se ovaj istraživački rad bavi odnosi se na proces transformacije javnih radiodifuznih servisa u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj, i način na koji su zatečeno stanje, razvoj medijskih politika i posebno međunarodna medijska pomoć uticale na taj proces. Tokom transformacije RTS-a u Srbiji i HRT-a u Hrvatskoj bilo je različitih uticaja i pristupa ali je dominantni model i normativni ideal uglavnom bila Britanska korporacija za emitovanje - BBC - (eng. *British Broadcasting Corporation*). Uprkos značajnoj energiji i uložnim sredstvima mnogo je pokazatelj da ove dve javne televizije danas ne funkcionišu

na način na koji se to očekivalo na početku procesa njihove reforme. Istraživanje različitih aspekata transformacije javnih servisa i ishoda ovih procesa obuhvata razmatranje tri ključne problemske oblasti:

Prva se odnosi na **zatečeno stanje i nasleđe** iz prethodnog, jugoslovenskog i socijalističkog, režima i način na koji je ono uticalo na razvoj i uspostavljanje medijskih politika u Srbiji i Hrvatskoj. To obuhvata nasleđene prakse, obrasce medijskog funkcionisanja, i nasleđenu infrastrukturu. Druga se odnosi na **eksterni uticaj** na razvoj medijskih politika koje se odnose na javne servise bilo da su u pitanju razni međunarodni donatori ili posredni uticaj procesa evropskih integracija. Ovde je važno propitati zbog čega se modeli javnih televizija koje su donatori inicijalno predlagali, a dominantni uzor bio je BBC, nisu pokazali funkcionalnim u Srbiji i Hrvatskoj. Treći se krug problema odnosi na **funkcionisanje javnih medijskih institucija**. Zbog čega transformacija državnih televizija u javne servise, i njihova dalja reforma, i pored značajnih spoljnih finansijskih, konsultantskih, ljudskih i tehničkih ulaganja, nije rezultirala funkcionalnim, javnosti odgovornim, finansijski transparentnim, i programski zadovoljavajućim javnim servisima? Ovaj krug problema obuhvata i najveće izazove sa kojima se javni emiteri u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj suočavaju i danas.

Unutar ovako definisanih problemskih oblasti postavljen je i hipotetički okvir koji će poslužiti za diskusiju osnovnih istraživačkih rezultata. Glavne hipoteze kojima se istraživanje rukovodilo su sledeće:

- *Važni faktori koji su uticali na proces transformacije javnih servisa u Srbiji i Hrvatskoj su zatečeno stanje nakon raspada socijalizma i karakter medijskih institucija proizašlih iz tog režima, programi medijske pomoć koji su bili usmereni na jačanje javnih medijskih institucija i kreiranje podsticajne okoline za njihovo funkcionisanje (Hipoteza 1).*
- *Strana pomoć ima ograničene i teško merljive rezultate kada je uspostavljanje medijskih institucija u pitanju, a često je razlog tome puko kopiranje uspešnih zapadnih modela u okruženje koje nije podsticajno za funkcionisanje tih modela. Uspostavljanje novih i transformaciju zatečenih medijskih institucija nije moguće provoditi po uniformnom obrascu i svaka zemlja u tranziciji imala je neke svoje osobenosti koje su uticale na reformu i razvoj javnih emitera (Hipoteza 2).*

- *Reforma javnih servisa je zbog nedostatka odgovarajućeg okruženja, ali i uniformno primenjenih obrazaca i programa medijske pomoći, uglavnom putem uslovljavanja i zahteva da se ispune formalni uslovi, dala polovične i neočekivane rezultate. Mediji nastali kao rezultat ovih reformi su i dalje finansijski neodrživi, u snažnoj su sprezi sa politikom, a česte promene zakonskih rešenja učinili su ih „ranjivim“ i ostali su podložni političkim uticajima (Hipoteza 3).*
- *Dodatni izazov za razvoj javnih servisa predstavlja i promena evropske paradigme javnog servisa – od institucionalnog ,koji je i iniciran putem medijske pomoći u ovim zemljama, do programski ili misijski orijentisane usluge javnog informisanja. To dodatno usložnjavaju novi trendovi na medijskim tržištima koji su usloveni digitalizacijom, fragmentacijom i segmentacijom medijske publike. (Hipoteza 4).*
- *Odnos javnih emitera u društvima Jugoistočne Evrope prema publici, njihova misija da budu univerzalni i pluralni i da doprinose društvenom razvoju i zagovaraju određen sistem vrednosti nisu na adekvatan način prisutni u praksama javnih emitera. Građani nisu u dovoljnoj meri upoznati sa vrednostima i javnim interesom koji javni emiteri treba da ispunjavaju, ove vrednosti nisu u dovoljnoj meri operacionalizovane da budu merljive i proverljive, tako da ne postoji dovoljno interakcije niti uključenosti građana u rad javnih emitera, ili u diskusije o njihovom radu i javnoj kontroli (Hipoteza 5).*

Ovako definisan istraživački problem i hipotetički okvir utemeljeni su na nekoliko ključnih teorijskih pretpostavki. Prvo, **nalazi o limitiranim rezultatima i uspehu intervencije** u medijske sisteme zemalja Zapadnog Balkana u suglasju su sa zaključcima literature fokusirane na institucionalni razvoj putem strane pomoći i intervencije i oni sugerišu da je, za sada, strana pomoć imala ograničene i teško merljive uspehe i rezultate (Shirley, 2005: 12). Studije dodatno sugerišu kako reformisanje institucija putem uslovljavanja (engl. *conditionality*) nije u direktnoj korelaciji sa uspehom institucionalnih promena (Splichal, 1999, 2001; Shirley, 2005; Jakubovicz and Sükösd, 2008).

Drugo, u uticajnom istraživanju komparativnih medijskih sistema Danijel Halin (*Daniel Hallin*) i Paolo Mancini (*Paolo Mancini*) razvili su **koncept političkog paralelizma** koristeći ga kao parametar za merenje stepena u kojem mediji u određenoj državi oslikavaju karakteristike političkog sistema. Politički paralelizam utiče na način organizacije i funkcionisanja javnih medija i sistema. Ovi autori razlikuju četiri modela javnih servisa

uzimajući u obzir njihov odnos sa vladajućim političkim strukturama. To su vladin model, profesionalni model, parlamentarni ili model proporcionalne reprezentacije i građanski odnosno korporativni model. Vladin model koji je po njima i najbliži modelima javnih servisa na prostoru bivše Jugoslavije, takođe se naziva i politikom-iznad-emitovanja (*politics-over-broadcasting*) (Hallin and Mancini, 2004: 31-32). Prema Karlu Jakuboviču (*Karol Jakubowicz*) još jedan model, a to je politika-u-emitovanju (*politics-in-broadcasting*) odgovara društvenim kontekstima i sistemima koje odlikuje visoki stepen internog konflikta (Jakubowicz and Sükösd, 2008: 105).

Treće, brojni autori koji analiziraju izgradnju i reformu medijskih institucija ističu kako je jedan od najvećih izazova za razvoj i funkcionalnost javnih servisa **nedostatak podsticajne okoline** (Price, 2002: 57; Evans, 2004). To podrazumeva ne samo postojanje jasne i strateški koncipirane vizije razvoja medijskog sistema i postojanje zakona koji regulišu poziciju i rad medija, već i postojanje određene političke kulture u kojoj je takva zakonska rešenja moguće primeniti. Uvođenje i reforma javnog servisa u ovim zemljama je zbog odsustva zrele i razvijene demokratske političke kulture ili završila neuspehom ili je ishod reformi bio vrlo neizvestan. Na neprijemčivost okoline utiče i činjenica da su medijska tržišta u zemljama bivše Jugoslavije nerazvijena, da na medijskoj sceni postoji veliki broj medija i da je svetska ekonomska kriza 2008. godine dovela do novih formi zavisnosti od političkih i korporativnih subjekata koji se nazivaju i „biznis paralelizmom“ (Jakubowicz and Sükösd, 2008; Zielonka and Mancini, 2011; Johnson, 2012).

Četvrto, inicijalno **optimistično očekivanje da je institucije moguće jednostavno „presaditi“** iz jednog konteksta u drugi (engl. *transplant*), odnosno kopirati putem procesa „imitativne transformacije“ pokazala se pogrešnom (Jakubowicz, 2004: 53). Institucije koje su samo „uvezene“ iz zapadnih zemalja uglavnom „pate“ od „transplacionog efekta“ što znači da su idealizovani zapadni modeli samo kopirani u zatečene kontekste zemalja u razvoju, gde nije postojala za to podsticajna okolina (Berkowicz et al., 2003: 189). Teoretičari medija su na bazi iskustava iz post-socijalističkih zemalja uz tri modela transformacije javnih servisa – paternalističkog, demokratskog, i sistemskog, uveli i četvrti koji su nazvali mimetičkim ili imitativnim kako bi objasnili na koji su se način, i po kojim obrascima, reformisali javni mediji (Splichal, 2001; Jakubowicz, 2007, 2008).

I peto, u Evropi se već duže vreme vode debate o tome **kako postojeći model javnog servisa – institucionalizovani, skup, sa velikim brojem zaposlenih, programski neadekvatan –**

treba prilagoditi novim trendovima na medijskom tržištu, potrebama medijske publike, tehnološki drugačijom i digitalizovanom medijskog produkcijom. Promena evropske paradigme javnog servisa – od posebne institucije, javno finansirane, sa funkcijama javnog informisanja, obrazovanja i zabave do alternativnih modela ili nezavisnih proizvođača i distributera programa od javnog značaja poput javnih medijskih servisa (Lowe and Bardoel, 2007; Jakubowicz, 2011) dovodi do značajnih promena u današnjem poimanju javnih emitera. Modeli, na kojima se putem medijske pomoći na početku tranzicijskog puta insistiralo kao na idealnim ili najboljim danas se smatraju neodgovarajućim ili se uz njih razmatraju različite alternative.

U današnjem svetu u kojem dominira umreženo komuniciranje, komuniciranje putem novih onlajn platformi, vrednosti kojima doprinosi javni komunikacijski sektor često su pod znakom pitanja, uz brojne izazove i nepoznanice. Analiza uticaja i doprinosa javnih emitera u društvima u kojima funkcionišu zahteva da vrednosti koje oni proizvode budu uočljive i merljive. Jedan od projekata koje je pokrenula Evropska unija emitera (engl. *European Broadcasting Union* ili EBU) u 2015. upravo se odnosi na ovaj segment (Lowe, 2015). Publika, odnosno, građani kojima su sadržaji javnih emitera namenjeni nisu pasivni već su vrlo aktivan učesnik javne komunikacije i njihova aktivna uloga u procesu preispitivanja i kreiranja poželjnih vrednosti, danas se čini sve važnijim segmentom na koji bi javne medijske politike trebalo da pronađu adekvatno rešenje (Napoli, 2011; Peruško i drugi, 2012; Peruško, 2013; Hellberg 2012; 2015).

Ove teorijske pretpostavke odredile su konture za analitički okvir u ovom radu i način operacionalizacije ključnih koncepata. U tom smislu referentni okvir za analizu predstavljaju teorije demokratizacije i tranzicije, sa fokusom na medije kao rezultat i aktere tih procesa koje su u svom radu ponudili autori poput Džona Kina (*John Keane*), Karla Jakuboviča, Katrin Voltmer, Mikloša Sukosda (*Miklos Sükösd*) i drugih. Analiza uloge i razvoja javnih servisa u zemljama bivšeg socijalistikog i komunističkog bloka drugi je važan segment za teorijsko težište rada. Ovi procesi mogu se posmatrati kroz analizu prirode medijske transformacije, pristupa reformama i uspostavljanju medijske regulacije (Splichal, 2001; Harcour, 2003; Jakubowicz and Sükösd, 2008), razvoja i specifičnosti medijskih sistema (Hallin and Mancini, 2004; Voltmer, 2012; Peruško, 2012), uticaja medijske pomoći na formiranje funkcionalnih medijskih institucija (Price, 2002; Ballentine and Nitzschke, 2003; Evans, 2004; Rhodes, 2007; Irion i Jusić, 2013), odnosno propitivanje uloge medijske publike

u profiliranju medija i njihove pozicije u demokratskim zemljama (Carpentier, 2012; Napoli, 2009; Hellberg, 2012, 2015).

Metodološki okvir ovog rada utemeljen je na kombinaciji opšte-naučnih metoda društvenih nauka poput naučne deskripcije, sa sintezom, analizom i elementima komparacije.

Ovo je **komparativna studija**, zasnovana na dizajnu 'najsličnijih sistema' (engl. *'most similar system design'*) (Sartori 1991). Dva javna radiodifuzna sistema koje analizira funkcionišu u dve zemlje, Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji koje su po mnogim istorijskim, strukturnim, političkim, ekonomskim i kulturološkim aspektima slične, ali u praksi emiteri različito funkcionišu a njihova transformacija ne odvija se na isti način.

U toku faze prikupljanja podataka korišćeni su mnogi primarni i sekundarni izvori. Sekundarne izvore čini sva relevantna lokalna i međunarodna literatura vezana za javne servise, postojeća istraživanja, studije i analize, zakonski i strateški dokumenti, kao i relevantni medijski sadržaji. Primarni podaci prikupljeni su putem dubinskih intervjuova sa relevantnim stručnjacima u oblasti javnih medija odnosno putem učešća na lokalnim, regionalnim i međunarodnim konferencijama koje su tematizirale rad i izazove za budućnost javnih medijskih servisa. Osnovne metode prikupljanja podataka uključivale su:

- **Normativnu / arhivsku metodu** – inicijalno su analizirani svi relevantni međunarodni i lokalni dokumenti koji direktno ili indirektno definišu ulogu, status, funkcije i obaveze javnog servisa, konsultovana je primarna (relevantni i referentni autori) i sekundarna (postojeće analize, interpretacije, nacionalni izveštaji, itd.) literatura. U slučaju Republike Srbije i Republike Hrvatske, osim arhivske građe, analizirani su svi strateški dokumenti, zakoni koji regulišu rad medija, i posebno javnih servisa, studije i autorski tekstovi koji propituju i analiziraju razvoj koncepta javnih servisa, kao i dostupne skupštinske i javne rasprave na temu razvoja javnih medija u procesu demokratizacije.
- **Metodu ispitivanja** – u toku istraživanja intervjuisano je 20 osoba različitih profila koji su direktno ili indirektno bili uključeni u proces iniciranja i razvoja javnih medijskih servisa u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj, sa ciljem da se prikupljena istraživačka građa dodatno i kvalitativno interpretira. U pitanju su međunarodni i domaći medijski eksperti, nekadašnji i sadašnji uposlenici javnog servisa, predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti, predstavnici regulatornih tela i profesionalnih

asocijacija, predstavnici organizacija za razvoj medija, predstavnici donatora koji su poticali razvoj javnih servisa, itd.

- **Metodu posmatranja** – koja podrazumeva posmatranje samih institucija, odnosno analiziranih slučajeva (HRT-a, RTS-a i RTV-a), i njihove interne organizacije i funkcionisanja, učešće na različitim istraživačkim projektima koji su tematski bliski ovome radu, i kroz aktivno učešće na konferencijama i javnim događajima sa ciljem praćenja aktuelnih diskusija na temu javnih medijskih servisa, upoznavanja aktera u ovim procesima, i dolaženja do potrebnih informacija putem neposrednog kontakta.

Rad je podeljen u sedam poglavlja. Pored uvoda, drugo i treće poglavlje predstavljaju **teorijski okvir** koji nudi kritički pregled literature koja se odnosi na procese demokratizacije, tranzicije i javnih emitera u post-socijalističkim zemljama. Uz definicije demokratizacije i tranzicije ovaj deo je fokusiran na kontekst Zapadnog Balkana i operacionalizuje osnovne nalaze i koncepte koje su relevantni autori do sada razvili kako bi predstavio osnov za analitički okvir ovoga rada. Treće poglavlje elaborira **koncept javnog servisa**, njegove uloge u demokratiji, modela po kojima su se javni servisi u zemljama u tranziciji razvijali, medijskih politika koje su reforme javnih servisa podržavale te osnovnih karakteristika javnih servisa. Uz prezentaciju i analizu osnovnih normativnih načela javnog servisa u okviru ovog poglavlja analizirani su i ključni izazovi sa kojima su se javni servisi suočili nakon formiranja, ali i tokom daljeg razvoja (tehnološki izazovi, digitalizacija, komercijalizacija, kritike koje su stizale od strane privatnih takmaca na medijskom i poslovnom tržištu, i – redefinicija samog javnog servisa, njegove pozicije, uloge i razloga opstajanja).

Četvrti deo predstavlja **kontekstualni i analitički okvir** unutar kojeg je analiziran razvoj javnih emitera u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj. U ovom delu elaborirane su tri osnovne dimenzije nužne za analizu njihovog razvoja. Prvi faktor se odnosi na zatečeno stanje u Srbiji i Hrvatskoj, koji se odnosi na političko, kulturno, institucionalno nasleđe iz bivšeg sistema. RTS i RTV iz Srbije, odnosno HRT iz Hrvatske, pripadali su u vreme Jugoslavije zajedničkom medijskom sistemu – Jugoslovenskoj radioteleviziji (JRT) – koja je predstavljala sistem za njihovu koordinaciju i razmenu programa, no svaka se od ovih javnih televizija razvijala samostalno, gradeći sopstvenu institucionalnu kulturu, tehničke, ljudske i finansijske resurse za rad. Drugi aspekt se odnosi na programe i pristupe u medijskoj pomoći pri uspostavljanju javnih medijskih sistema. I dok je u Srbiji ova pomoć, posebno u sferi reforme javnog servisa (RTS-a, delimično RTV-a) ili uspostavljanja alternativne javne televizije (B92) bila intenzivna na samom početku tranzicije, u Hrvatskoj to nije bio slučaj i

tamošnji javni emiter razvijao se autohtono, uz ulaganje vlastitih sredstava, i oslanjanje na isključivu konsultantsku, ekspertsku pomoć međunarodnih aktera, i uz kontinuiran nadzor i monitoring (posebno u procesu pristupanja EU). Uz analizu konzistentnosti i rezultata ove pomoći posebno će se analizirati i modeli prema kojima su se javni servisi u Srbiji i Hrvatskoj reformisali. Sa tim u vezi je i treći faktor, a on se odnosi na analizu ključnih statusnih i funkcionalnih aspekata javnih servisa. Analizom će biti obuhvaćena četiri aspekta analize – zakonski i regulatorni okvir gde su definisani njihova misija, status, principi rada i obaveze, odnosno mehanizmi kontrole i odgovornosti; institucionalni aspekt, koji podrazumeva analizu organizacije i strukture javnih servisa, modela finansiranja, mehanizama prikupljanja naplate i finansijskog poslovanja; treći, programski aspekt, koji obuhvata indikatore za tematski karakter, raznovrsnost, kvalitet, produkcijsku izvrsnost sadržaja koje javni servisi obavljaju; i četvrto, tehnološki aspekt, koji obuhvata tehničke kapacitete, obučenosti zaposlenih, korišćenje onlajn platformi i društvenih mreža u svakodnevnom poslu, dostignuća u domeni digitalizacije, odnosno propituje odnose javnih servisa sa njihovom publikom.

U petom i šestom delu, detaljno je analiziran **proces reforme javnih emitera u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj**, te način na koji ovi javni mediji danas funkcionišu, uključujući i izazove sa kojima se suočavaju. Analiza ja utemeljena na faktorima koji su predstavljeni i objašnjeni kontekstualno u prethodnom poglavlju.

Sedmi deo nudi **komparativnu elaboraciju** problema razvoja javnog servisa i njihove transformacije u Hrvatskoj i Srbiji. Ovaj deo je struktuiran tako da nudi prostor za diskusiju istraživačkih rezultata u odnosu na teorijski i analitički okvir, te da se proveravaju hipotetičke postavke.

Finalni deo predstavljaju **zaključna razmatranja**, nakon čega sledi pregled korištene literature, i pripadajući aneksi.

II TEORIJSKI OKVIR: DEMOKRATIZACIJA, TRANZICIJA I JAVNI EMITERI U POST-SOCIJALISTIČKIM DRUŠTVIMA

Ne postoji jedinstvena, standardizovana i opšte prihvaćena definicija demokratije. Ukoliko bi gledali etimološki definicija bi se svodila na dve starogrčke reči – *demos*, što znači narod, i *kratein*, koji označava vladavinu. No, vladavina naroda bez procedura i jasnih pravila demokratske igre ne bi imala smisla, niti bi bila funkcionalna, i svodila bi se na ono što je još Aristotel nazivao 'tiranijom većine'. Dugo se demokratija vezivala za civilizacijska i politička dostignuća zapadnog sveta, dok talasi demokratizacije samu ideju, a potom i koncept, normativna načela i procedure nisu doneli u društva koja do tada nisu imala iskustvo sa ovakvom vrstom političke vladavine. To je potaklo i široke debate o tome šta je demokratija i koji su standardi dobre demokratske vladavine, odnosno da li je demokratiju – i u kojoj meri – moguće izvoziti iz društava u kojima je ona nastajala i u kojima funkcioniše, u društva za koje demokratija nije bila inheretna ideja. Sa tim u vezi razlikujemo minimalne definicije demokratije po kojima su fer i slobodni izbori dovoljan indikator da će vladavina biti demokratska (Przeworski et al., 1995), od drugih definicija čiji autori smatraju da je potrebno ispuniti čitav niz normativnih i proceduralnih uslova da bi nešto funkcionisalo demokratski (O'Donnell, 2003; Bernhagen, 2009). Kritičari esencijalističkog pristupa zagovaraju interpretativni pristup definisanju demokratije (Whitehead, 2002) u kojem su proces demokratizacije i sami modeli rezultati društvene konstrukcije, ukorenjeni u širi kulturni, istorijski i politički diskurs određene države ili regiona. Ono što su Linc i Stepan (*Linz and Stepan*) nazivali „jedinom igrom u gradu“, analitičari, akademici, pa i različite škole političkog mišljenja, pokušavali su da oblikuju u smislenu definiciju koja bi odgovorila kako svojoj suštini i izvornim načelima, tako i specifičnim kulturnim, političkim i društvenim kontekstima u kojima je demokratija prihvatana (Linz and Stepan, 1996).

Za većinu, demokratizacija je predstavljala proces u kojem se nastajuće demokratije pripremaju da usvoje zapadni model vladavine, a najčešće je to bio američki ili britanski model demokratije. No, demokratija, sama po sebi, nije lako objašnjiv niti jednostavan koncept. Kako je tvrdio Džon Kin (*John Kean*), „demokratija je kroz istoriju češće bila rezultat slučajnosti, neočekivanih događaja ili ličnih dostignuća s pratećim posledicama, nego ishod plana i neminovnosti“, i zbog toga za njen uspeh ne postoje garancije čak ni danas, kada svi verujemo, da je ona jedini pravedan i neupitan model vladavine (Keane, 2010). Za

Kina demokratija nije zaokružen i nepromenljiv sistem, već set različitih praksi i normi koje se kontekstualno menjaju. I drugi autori tvrde kako demokratija nema jedno, zauvek, definisano, značenje i da je njena priroda u stvari kontekstualna. Prema Katrin Voltmer demokratija i njeno značenje uslovljeni su specifičnim faktorima, što u praksi dovodi do pojave velikog broja modela koje teorija ne može da predvidi. Demokratija, kao produkt određenih istorijskih okolnosti, podložna je specifičnim političkim i intelektualnim razvojnim podsticajima (Voltmer, 2013). Neke od osnovnih odlika demokratskog društva su svakako demokratski i slobodni izbori, potom su tu pluralizam (pre svega politički), slobodna štampa, mehanizam kočnica i ravnoteže (checks and balances), vladavina prava i nezavisno sudstvo, i svakako aktivno i savesno građanstvo. Sloboda izražavanja, ili u užem smislu definisano sloboda štampe, smatra se jednom od najznačajnijih tekovina demokratizacije.

Prema Semjuelu Hantigtonu (*Samuel Huntington*), demokratija se uspostavljala u talasima, i on opisuje tri talasa koja smešta u tri hronološki različite razvojne epohe. Prvi talas smešta u rani 19. vek, kada građani stiču pravo glasa (ovo je period rasne i rodne diskriminacije, kada ovo pravo ne uživaju žene i ne-belci). Talas se završava 1922. godine, i podudara se periodom kada na vlast u Italiji dolazi fašistički režim Benita Musolinija. Nakon perioda stagnacije, sve do okončanja Drugog svetskog rata 1945. godine, traje drugi talas koji se završava polovinom 1960-ih godina. Ovaj talas se odvija paralelno sa demokratizacijskim procesom u zemljama koje se pripadale „osovini zla“ u toku Drugog svetskog rata, uključujući Nemačku i Italiju. Ovaj talas ne zahvata zemlje sa komunističkim i socijalističkim uređenjem, posebno ne one koje su pod snažnim uticajem Sovjetskog saveza. U ovom periodu dolazi i do demokratizacijskih procesa u bivšim kolonijama. Poslednji, treći, talas demokratizacije započinje sredinom 1970-ih i zahvata zemlje u svim delovima sveta, ali se intenzivira nakon pada Berlinskog zida 1989. godine, kada dolazi do ukidanja autoritarnih režima u zemljama komunističkog i socijalističkog bloka i njihove demokratizacije.

Posmatrajući je kao dugotrajan i sveobuhvatan proces, demokratizaciju je moguće posmatrati i analizirati kroz različite razvojne faze. U tom smislu, osnovne faze obuhvataju liberalizaciju, tranziciju ka demokratskoj vladavini, konsolidaciju i sazrevanje novouspostavljenog demokratskog poretka (Voltmer, 2013: 73-114). Liberalizacija se dešava u trenutku dok je stari, uglavnom autoritarni, režim još uvek na vlasti. Sa ciljem da se tamo i održi i bez namere da sistem menja u demokratski, vlast čini određene ustupke kako bi pokazala da nije rigidna i da je spremna za određenu vrstu promena. Jedan od vrlo čestih liberalizujućih postupaka odnosi se na ukidanje striktno cenzure u medijima. Do tranzicije

dolazi tek nakon sloma starog režima, i suštinske političke i ekonomske promene koja sledi. U zavisnosti od intenziteta sukoba između starih vlasti i novih političkih snaga, nekada se prva faza tranzicije odvija kroz oružane sukobe, nekada su u pitanju revolucije ili pučevi, dok ima i primera dogovorenih i mirnih prelaza iz jednog sistema u drugi (kao što je slučaj bio sa 'baršunastom revolucijom' u Čehoslovačkoj, ili pregovorima za 'okruglim stolovima' oko novog ustavnog uređenja Poljske). U užem tumačenju, autori razlikuju proces tranzicije od procesa konsolidacije koji počinje kada je usvojen ustav, i kada su uspostavljene demokratske institucije i procedure. Konsolidacija se odnosi na proces prilagođavanja i 'uhodavanja' ovih procedura i funkcionisanja institucija u novom okruženju. Autori poput Linca i Stepana ili Ofea (*Claus Offe*) smatraju da je za sazrevanje demokratskog poretka vrlo važno imati i razvijenu demokratsku kulturu koja, zapravo, omogućava sveobuhvatni razvoj prijateljskog i demokratskog ambijenta u kome institucije i procedure postaju funkcionalne. U zemljama post-socijalizma kulturološke i vrednosne predizpozicije za tranziciju nisu bile razvijene i, prema Ofeu, bilo je teško očekivati da će nove demokratske institucije funkcionisati na način na koji se to odvija u razvijenim zapadnim zemljama (Offe, 1997).

Brojne su kritike ovakvog pristupa koji demokratizaciju strikno deli u određene faze, i pretpostavljajući njihovu linearnost, na isti način pristupa i analizi procesa demokratizacije. Tomas Karoters (*Thomas Carothers*) smatra da promišljanje i analiza demokratskih procesa nije moguća ukoliko se u obzir uzima samo njihov ishod ili cilj (Carothers, 2002). Voltmer delimično podupire ovakva stanovišta i smatra da sekvencijalna analiza procesa demokratizacije ima heurističku vrednost, posebno ukoliko analiziramo interakciju između različitih faktora koji utiču na tranzicioni proces ili ga sputavaju (Voltmer, 2013: 76). Analiza procesa tranzicije, shvaćene u širem smislu koji obuhvata kako samu promenu režima ali i uvođenje novih procedura, pravila i institucija, odnosno stvaranja ambijenta za njihovo sazrevanje i funkcionisanje, vrlo je važna za razumevanje današnjih demokratija na prostoru Jugoistočne Evrope, i načina na koji su mediji bili uključeni u ove procese.

2.1. Tranzicija – definicija, teorijska promišljanja i praktične implikacije

U najširem smislu tranzicija se definiše kao „prelaz iz jednog stanja u drugo“ (Oksfordski onlajn rečnik, Slobodni rečnik, 2015). Reč tranzicija prvi put je upotrebljena u 16. veku, kako bi označila process prelaska ili kretanja sa jednog mesta na drugo. Etimološki, reč vodi poreklo od latinskog izraza *transitionem* koja nominalno označava „prelazak preko (nečega)“, odnosno *transientem* kao nešto što „nije trajno“, što „prelazi preko, što prolazi, što

žuri, odnosno što odlazi“ (Etimološki onlajn rečnik, 2015). U savremenoj političkoj i društvenoj teoriji, tranzicijom se označava proces kroz koji prolaze države sa nekadašnjim socijalističkim i komunističkim uređenjem sa ciljem da postanu parlamentarne ili liberalne demokratije.

Proces tranzicije podrazumeva ukidanje monopola jedne partije u uvođenje višepartijskog sistema, podelu vlasti i izbor članova glavnih predstavničkih tela na slobodnim i otvorenim izborima, razvijanje neformalnog civilnog sektora, slobodne medije, kao i prelazak sa komandne i planske privrede na tržišno orijentisano planiranje (Svetska banka, 2000). Srećko Mihajlović tranzicijom naziva period prelaska iz socijalizma u kapitalizam (Mihajlović, 2004: 25), drugi autori naglašavaju da je tranzicija velikim delom „pitanje kulture, odnosno starog ethosa, neformiranih pravila, i ukorenjenih sistema vrednosti“ koji se ne smeju zanemariti jer „u zemljama Istočne Evrope neformalna pravila odnosno 'stari ethos' nisu u melodiji sa kapitalističkom kulturom“ (Vukotić i Pejovich, 2002: 8). Ovi autori ističu kako postoje dva načina razmatranja učinkovitosti tranzicije u zemljama Istočne Evrope. Prvi pravac, koji se naziva i 'osnovnim gledištem', „polazi od razmatranja ekonomske situacije na početku tranzicije i očekivanog rezultata na kraju procesa, utvrđuje razliku između stvarnih i očekivanih rezultata, i daje savete i recepte za popunjavanje praznina nastalih neuspelim promenama“ (Vukotić i Pejovich, 2002: 2). U velikom broju bivših komunističkih i socijalističkih zemalja dominira ovakvo shvatanje koje se naziva i konstruktivističkim. Drugi pravac se više fokusira na sam proces, okrenut je ka institucijama i „pravilima igre“, odnosno analizi efekata koje različite institucije imaju na ponašanje pojedinaca, na njihove odnose kako međusobne, tako i spram različitih organizacija. Većina ovih pristupa fokusirano je na teleološku prirodu tranzicije, i ističe kako je smisao tranzicije kreiranje novog poretka, po uzoru na razvijene zapadne modele, u kojima se uspešnost samog procesa, i napredak, mere u odnosu na unapred zadati cilj.

Dva osnovna aspekta tranzicije su politički i ekonomski. Politički aspekt fokusiran je na uvođenje reda i novih pravila igre u proces i način biranja, organizacije i provođenja vlasti, a tri osnovna tranziciona pravca u ovom smislu odnose se na usvajanje i primenu zakona i regulatornih okvira, uspostavljanje funkcionalnih i nezavisnih institucija, te dostizanje onog stepena političke kulture koji bi dodatno osnažio autonomiju institucija, ali bi ojačao i autonomiju pojedinaca, odnosno građana. Ekonomski aspekt tranzicije odvija se paralelno sa političkim promenama i smenom autoritarnog režima demokratskim, koji je podložan kontroli i lišen je proceduralno arbitrarnog odlučivanja o svim procesima. Jedan od ključnih

aspekata ekonomske tranzicije je stvaranje slobodnog tržišta koje omogućava ravnopravnu igru svim akterima.

Autori poput Ofea i Darendorfa (*Ralf Darendorf*) ističu važnost društvenog odnosno kulturnog aspekta tranzicije, bez kojeg, kako su pokazala iskustva tranzicionih zemalja u post-socijalizmu nema uspešne reforme. Darendorf ističe kako će transformacija ovih zemalja u liberalno demokratske modele biti završena tek kada se za to stvore 'društvene okolnosti', kao preduslov za funkcionisanje institucija i slobodnog tržišta (Darendorf, 1990). Bez adekvatne društvene i vrednosne osnove demokratske institucije, kako piše Ofe, ostaju bez 'suštinskog tla pod nogama' i podložne su eroziji i 'atavističkim' tendencijama (Offe, 1997). Predstavnici istorijskog institucionalizma (Greener, 2005; Holifield and Jilson, 2000) naglašavaju važnost izučavanja istorijskog nasleđa u definisanju procesa tranzicije, njegovih specifičnosti, i ishoda. Nasleđe iz prošlosti, kako naglašava Gregorž Ekiert (*Grzegorz Ekiert*), koje uključuje tipove konflikata – od političkih, klasnih do oružanih, tipove režima, pokušaje ekonomskih reformi, određuje tok i ishod reformi (Ekiert, 1999). U tom smislu, Milton tvrdi kako transformacija institucija koje su postojale u prethodnom sistemu (kao što je slučaj sa državnim televizijama) je znatno komplikovanija, i ima neizvesnije ishode, nego što je to slučaj sa uspostavljanjem novih institucija. Svaka institucija 'nasleđena' iz prethodnog sistema u sebi nosi određene institucionalne karakteristike i 'tragove' koje je teško eliminisati (Milton, 2000: 23). Ovaj institucionalni kontinuitet može se videti ne samo kroz analizu institucija, nasleđene institucionalne kulture i procedure, već i kroz analizu elita - osoba koje su bile deo struktura odlučivanja u starom režimu, a nastavili su sa 'nasleđenom' praksom i ponašanjem unutar reformisanih ili novouspostavljenih institucija (Sparks, 2008).

Pokušavajući da pojasni promene koje su se desile u post-komunističkim zemljama nakon 1989. godine, Kolin Sparks (*Colin Sparks*) je identifikovao četiri teorijska pristupa koja transformaciju vidi kao jedan od sledeća četiri procesa. Prvi su teorije potpune transformacije, koje su političke i ekonomske promene promišljale kao revolucije i koje su rezultirale shvatanjem o potpunom diskontinuitetom sa prethodnim autoritarnim režimima i uvele tržišnu ekonomiju i demokratiju u sferi političke reprezentacije. Drugo su društvene (kontra) revolucije, skup teorija i promišljanja koje su isticale značaj ekonomskih promena spram političkih koje su smatrale manje važnim. Treće su teorije političke revolucije, koje su bile fokusirane na odnose moći unutar društva smatrajući ih suštinski nepromenjenim nakon tranzicije iz državno-kontrolisanog u privatno vlasništvo, i, konačno, teorije koje propituju da li je do revolucije uopšte došlo uprkos vidljivim i dramatičnim promenama koje su nastale

kao rezultat kolapsa komunizma, ali nisu rezultirale nekim vidljivim i stabilnim ekonomskim i političkim strukturama (Sparks, 1998: 78-92).

Govoreći o tranziciji kao o konsolidaciji, Rostov (*W.W. Rostow*) razvija strukturalistički model 'faze rasta' koji je zasnovan na snažnom ekonomskom napretku kao osnovi bilo koje druge transformacije. Prema ovom autoru, ekonomski rast odvija se u pet glavnih faza čija je dužina trajanja različita. Prva se odnosi na tradicionalna društva, sa ograničenim tehnološkim mogućnostima i velikom društvenom statičnošću. Druga faza su prelazna društva u kojem se trebaju ispuniti svi preduslovi za suštinsku transformaciju, i u kojoj dolazi do komercijalne eksploatacije poljoprivrede i industrije. Treća faza obuhvata sam rast, period u kojem je društvo transformisano, i u kojem proizvodnja čini više od 10 % nacionalnog dohotka (u ovoj fazi dolazi do kreiranja prvih institucija). Četvrta faza je ona kroz koju društvo prolazi ka sticanju svoje pune zrelosti, i u kojoj dolazi do internacionalizacije proizvodnje i eksploatacije onih sektora koji su imaju kompetitivnu prednost. Peta faza, odnosno doba zrelosti ili masovne konzumacije, je ona u kojoj industrija dominira ekonomskim sektorom (Rostow, 1960: 4-16). Neki od kritičara Rostovog pristupa zameraju mu da je favorizovao zapadni model modernizacije, odnosno, da je ekonomski rast predstavljao kao linearni proces, što je praksa u mnogo slučajeva demantovala. Takođe, Rostovu se zamerilo i što je za analizu uglavnom uzimao zemlje koje su velike, u smislu populacije, kao Japan, ili po teritoriji, kao Argentina.

Linc i Stepan proširuju opseg analize tranzicijskih procesa, mimo političkog i ekonomskog, i svoju tranzicijsku paradigmu razvijaju i analiziraju unutar pet arena demokratije – političke zajednice, civilnog društva, državnog aparata, vladavine zakona i prava, odnosno ekonomije. Svaka od ovih arena demokratije međusobno je zavisna od drugih, a sve su preduslov za reprezentativnu demokratiju odnosno za medijske slobode i autonomiju. Prema njihovoj analizi, minimum uslova koji moraju biti ispunjeni da bi demokratija bila funkcionalna su sledeći:

- Svaka od ovih arena mora biti jasno odeljena od drugih kako bi se dostigao zavidan nivo podele vlasti i moći u društvu, i kako bi – pre svega – ekonomija i javne usluge bili van dohvata i direktne kontrole od strane politike,
- Snažno građansko društvo služi za nadzor državnog aparata i ekonomske zajednice, sprečavajući ekspanzionističke namere politike i birokratije da kontroliše sve izvore moći i javni društveni život. Rezultat ovoga jeste postojanje nezavisne i snažne javne

sфере u kojoj deluju nezavisni mediji, i nezavisni i autonomni glasovi različitih društvenih grupa,

- Postojanje efektivne ekonomije i funkcionalnog tržišta što omogućava medijsku stabilnost i održivo poslovanje, a to je preduslov njihove nezavisnosti i autonomije,
- Vladavina zakona koja funkcioniše, vladavina zakoni a ne popularno i personalizovano tumačenje zakona uređuju društvene odnose i štite medijsku autonomiju i nezavisnost (Linz and Stepan, 1996: 53-54).

Pojedini autori, poput Karotersa, tranziciju vide kao doba globalne promocije demokratije, ističući značajnu ulogu eksternih faktora kao pokretača i vodilja ovih procesa. Govoreći iz perspektive međunarodne pomoći i podrške procesu demokratizacije, Karoters (1999) ističe brojne programe podrške demokratizaciji koji su bili kreirani sa ciljem osnaživanja demokratije i demokratskih sistema širom sveta. Ovi su programi bili fokusirani na reformu ili formiranje ključnih političkih institucija, uključujući stvaranje uslova za održavanje demokratskih i otvorenih izbora, rekonstrukciju parlamentarne i sudske prakse, snaženje partijskog pluralizma, itd. Sve je ovo rezultiralo nečim što u praksi nije više bilo ni autoritarno ali nije bilo suštinski ni demokratsko, zbog čega pojedini autori to nazivaju 'hibridnim' sistemima (Carothers, 1999, 2002; Voltmer, 2012). Karoters se čak zalaže i za odustajanje od teleološkog razmišljanja koje je dominiralo tranzicijskom paradigmom, te napuštanje gledišta da zemlje zahvaćene trećim talasom demokratizacije nužno vode ka liberalnom modelu demokratije jer su, kako je praksa pokazala, ove tranzicije rezultirale 'hibridnim modelima'.

Oni autori koji glorifikuju tranziciju i njenu neupitnost neretko je podvode i pod ideološki konotiranu pobedu zapadnog liberalizma. Tako jedan od najprominentnijih savremenih politikologa, Frensis Fukujama (*Francis Fukuyama*) demokratizaciju zemalja širom sveta i njihovu tranziciju u liberalne demokratije naziva 'krajem istorije'. Sa druge strane sve je više glasova onih koji tranziciju kritikuju sa ideoloških pozicija. U tome su danas najglasniji predstavnici tzv. "misleće" levice poput Slavoj Žižeka, Tarika Alija (*Tariq Ali*), Janisa Varufakisa (*Yanis Varoufakis*), Borisa Budena, Igora Štiksa, Srećka Horvata. Teoretičar kulture i filozof, Boris Buden, smatra da je mobilizacijski potencijal tranzicije iscrpljen jer ljudi u nerazvijenim zemljama sve manje veruju u dostizanje ideala 'zapadnog života' u kojem vladaju zakoni i institucije, poštuju se ljudska prava i različitosti, konflikata gotovo i da nema, a ekonomski prosperitet je pokretač razvoja. Zemlje bivše Jugoslavije, iako ne formalno (sa izuzetkom Slovenije i Hrvatske), integrisane su u tokove globalnog kapitalizma

čime je završena njihova neoliberalna transformacija. Neuspeh tranzicije, koju Buden zove 'zonom prelaza', ogleda se i u marginalnoj političkoj, ekonomskoj, kulturnoj i opšte civilizacijskog poziciji koju zemlje nastale raspadom bivše Jugoslavije danas zauzimaju. Na tegobno i dugo buđenje iz tranzicijskog sna ukazuje i Žižek, i to najbolje ilustruje metaforom „mačka nad provalijom“ koja je postala opšte mesto za opisivanje kraha autoritarnih režima. „Kada se autoritarni režim približi krizi koja će ga okončati, njegov raspad odvija se, kao po pravilu, u dva koraka. Pre nego što se zaista sruši, dešava se zagonetan prelom: iznenada, ljudi znaju da je igri došao kraj, oni se naprosto više ne boje... Svi znamo za uobičajenu scenu iz crtanih filmova: mačka je stigla do provalije, ali i dalje nastavlja da hoda, ne obazirući se na činjenicu da je izgubila tlo pod nogama; ona će pasti tek kada pogleda dole i primeti ambis pod sobom. Kada izgubi vlast, režim je kao mačka iznad provalije: da bi pao, treba ga samo navesti da pogleda dole...“ (NIN, 2009).

Da tranzicija nije dovela do željenih ili očekivanih rezultata, ukazali su i drugi autori, koji nisu nužno aktivni u regionu Jugoistočne Evrope. Karoters se, tako, koristi terminom 'sive zone' ukazujući na neizvesne procese i ishode demokratizacije u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Umesto tranzicije ka demokratiji zemlje ovog regiona nalaze se u 'sivim političkim zonama', koje karakterišu *slabašan pluralizam* (engl. 'feckless pluralism'), i odnosi se na zemlje u kojoj je demokratizacija samo površna i problematična. Karoters kao primere navodi BiH, Albaniju, Moldaviju, i Ukrajinu, odnosno *politike u kojima dominira moć jedne grupe* (engl. 'dominant-power politics'), i koja ne ostavlja prostora za alternativne političke artikulacije, gde su primeri Jermenija, Azerbejdžan, Gruzija, Kirgistan i Kazahstan (Carothers, 2002: 6).

Većina post-komunističkih zemalja razvila je hibridne forme demokratije, čiji su karakteristični primeri: formalne demokratije, kakva je bila Srbija tokom Miloševićeve vlasti, elitne demokratije u kojima se za vlast nadmeću oligarhije, partitokratije koje odlikuje monopolizacija javnog života i javnih resursa od strane političkih partija, odnosno, tiranija većine, u kojoj akteri koji su povratili vlast negiraju političke poglede i interese drugih opcija u javnom životu, ne pokazuju volju za kompromisom i ne prezaju ni od čega da ostanu na vlasti (Jakubowicz, 2008: 112).

Kako ističe Oton Atanakis (*Othon Anastasakis*) sa Univerziteta u Oksfordu, tranzicije zemalja Zapadnog Balkana danas karakterišu etnički zasnovane politike (posebno je to karakteristično za Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju, i Kosovo), polu-autoritarni sistemi, dvostruka tranzicija, adaptivnost liberalnih sistema različitim kontekstima na Zapadnom

Balkanu (što dovodi do pojave 'hibridnih' sistema), razvoj od liberalnog jednopartijskog do iliberalnog multi-partijskog sistema, kao i vrlo limitarni i ograničeni rezultati međunarodne pomoći i eskternog angažmana. Isti autor razlikuje i nekoliko faza tranzicije u ovim zemljama:

- Prva faza, politička mobilizacija opozicije,
- Druga, nakon 2000, demokratizacija, pojava pro-EU partija i agendi, polarizacija politika i aktivna evropeizacija,
- Treća faza, od 2008 do danas, zamor politikama proširenja, ekonomska kriza, personalizacija politike, neefikasne institucije, gubitak ideologija u partijskom delovanju, manipulacije medijima koje su perfidne i gotovo nevidljive.

Kao rezultat ove treće, još uvek aktuelne, faze, Anastasakis nabroja - nedostatak kredibilne alternative, povratak iliberalizma, od civilnog društva do civilnih društava, ekstremizam, ili populizam karakterističan za zemlje Zapadnog Balkana u poslednjih desetak godina.

2.2. Demokratizacija i mediji u društvima tranzicije

Treći talas demokratizacije povećao je interes za izučavanje uloge medija u procesu demokratizacije. Anti-režimski protesti, potom i promene režima, postali su globalni medijski događaji, kreirajući blisku vezu između demokratizacije i masovne medijske komunikacije nazivajući pad Berlinskog zida prvom 'TV revolucijom' u istoriji. Način na koji su mediji bili strateški uključivani u borbu protiv režima ili protiv demokratske tranzicije razlikuju se suštinski od ranih faza demokratizacije. Pre svega promenio se način funkcionisanja medijske industrije usled sve veće dostupnosti medijskih proizvoda ali i kanala komuniciranja, tehnologizacije medijske proizvodnje, kao i ekonomskih uslova u kojima mediji deluju. Sa druge strane, promenio se i način konzumiranja medijskih događaja, kao i samih potencijala za učešće u njima. Pojedinci i aktivističke grupe, pojava alternativnih medija, razvoj građanskog novinarstva, doveli su do široke upotrebe kanala masovnog informisanja (Voltmer, 2013: 2-3).

Ove su promene izazvale značajnu pažnju akademske javnosti, koja u nekoliko talasa analizira ove procese. Prvo to autori rade deskriptivno fokusirajući se na pojedinačne slučajeve i različite aspekte koji se odnose na tranziciju medija unutar jedne zemlje (Paletz i Jakubowicz, 2003; Paletz, Jakubowicz and Novosel, 1995). Drugi talas analiza odnosi se na uporednu analizu pojedinih aspekata transformacije u različitim zemljama, poput

transformacije javnih emitera, medijskih sloboda i razvoja medijskih sistema (Downing, 1996; Sparks and Ridding, 1998; Splihcal, 1994; Sukosd i Bajomi- Lázár, 2003). U ova dva talasa dominira promišljanje normativne uloge medija u demokratijama i procesima demokratizacije a da se pažnja ne fokusira na kontekstualne specifičnosti i lokalne faktore koji su i sami uticali na karakter i ishode tranzicionih procesa. Tek nakon seminalnog rada Halina i Mancinija iz 2004. godine izučavanje medijskih sistema i lokalnih specifičnosti dolazi u fokus istraživačke i analitičke pažnje. Inspirisani ovim radom, brojni autori dalje razvijaju tipologije medijskih sistema i svoju analizu smeštaju unutar šireg procesa 'evropeizacije'. Kako inicijalna tipologija medijskih sistema Halina i Mancinija nije empirijski obuhvatila zemlje post-socijalističkog bloka, u reviziji svog teorijskog pristupa iz 2013. godine ovi autori razmatraju i mogućnosti 'izvoza' ovih modela i primene njihovih elemenata i u zemljama koje nisu tradicionalno demokratske. Boguslava Dobek-Ostrowska (*Boguslawa Dobek-Ostrowska*) sa Univerziteta u Vroclavu (*Wroclaw*) je na, bazi dugogodišnjeg istraživačkog iskustva, zemlje Centralne i Istočne Evrope kategorisala u četiri modela: hibridni liberalni model, u koji spadaju sve zemlje koje su postale članice EU, politizovani mediji, mediji u tranziciji i autoritarni modeli. U ovoj klasifikaciji su Hrvatska i Srbija svrstane u politizovane medijske modele koje karakterišu politički paralelizam, visok stepen politizacije javnih emitera i njihova politička kontrola, odnosno ekonomska stagnacija (Dobek-Ostrowska and Glowacki, 2015).

Jakubovic i Sukošd (*Karol Jakubowicz and Miklós Sükösd*) su razvoj i ulogu medija posmatrali i analizirali kroz nekoliko faza transformacijskog procesa. Prva faza je ona u kojoj dolazi do kreiranja demokratskih institucija, stabilizacije ekonomije, uvođenja multipartijskog sistema, slobode izražavanja kao jednog od temeljnih ljudskih prava, demonopolizacije, decentralizacije i specijalizacije (kao ranog pojavnog oblika komercijalizacije) štampe. Suština reformi u domeni ekonomije i zakonskih reformi je minimalizovanje uloge države i arbitrarne pozicije koju je ona imala u dotadašnjem sistemu. Ova faza može da traje i do pet godina. Druga faza podrazumeva usvajanje novog ustava, slobodne i pluralne izbore, decentralizaciju i podelu vlasti, i stabilnu, ali smenjivu, demokratsku vlast. U ekonomskoj sferi ovaj proces podrazumeva privatizaciju srednjih i malih preduzeća, ukidanje ekonomskih monopola, i stvaranje nove klase preduzetnika. U zakonodavnoj sferi ona treba da rezultira regulacijom i kontrolom vlasništva i načina na koji se poslovne aktivnosti odvijaju. Zakonodavni okvir bi trebalo da reguliše i način na koji se štiti sloboda izražavanja, a proces demokratizacije utiče i na dalju profesionalizaciju

novinarske profesije. Upliv stranog kapitala na to tada isključivo nacionalna tržišta dovodi do njihove internacionalizacije, pre svega uvođenjem različitih vlasničkih struktura ali se to odrazilo i na samu ponudu i medijske sadržaje. Treća faza podrazumeva živ multipartijski sistem, razvijenu političku kulturu, stabilnu ekonomiju i sve dominantije privatno vlasništvo. Nezavisno sudstvo i vladavina zakona nešto su što je u ovoj fazi pravilo, a ne izuzetak. Jakubowicz smatra da samo zemlje koje su duboko zašle u ovu treću razvojnu fazu imaju potencijal za razvijene, slobodne, nezavisne i demokratske medijske sisteme. U visoko polarizovanim društvima, konfliktne strane medije koriste kao oruđe međusobnog razračunavanja što značajno utiče na njihovu nezavisnost, nepristrasnost i profesionalizam (Jakubowicz and Sukosd, 2008).

Autori čija su istraživanja relevantna za razumevanje uloge medija u procesu tranzicije u bivšim socijalističkim zemljama stavljali su fokus na različite aspekte, poput:

- Prirode medijske transformacije, normativnog pristupa reformama i uspostavljanju medijske regulacije (Splichal, 2001; Harcour, 2003; Jakubowicz and Sükösd, 2008),
- Transparentnosti i medijskog vlasništva (Chester, 2007; McChesney, 2013; Bašić Hrvatinić i Petković, 2008),
- Korelacije stepena poštovanja medijskih sloboda i demokratizacije jednog društva (McConnell and Baker, 2002; Berman and Weitzner, 1997; Dal, 1989),
- Medijskog integriteta (Petković i Mihajlović Trbovc, 2015),
- Uporednih istraživanja medijskih sistema koji su nastajali i razvijali se u ovom regionu (na primer, analiza UNESCO-vih indikatora),
- Promena institucionalnih prepostavki i okruženja u kojima se razvija novinarstvo (Shudson, 2008; Curran, 2011; Delli Carpini and Williams, 2001),
- Uticaja medijske pomoći na formiranje funkcionalnih medijskih institucija (Price, 2002; Balenthine, 2002; Backley et al., 2004; Evans, 2004; Rhides, 2007; Mendel et al., 2009; Irion i Jusić, 2013)
- Ulogu medijske publike u profiliranju medija i njihove pozicije u demokratskim zemljama (Carpentier, 2012; Napoli, 2009; Hellberg, 2012, 2015).

I pored velikog broja studija koje su se bavile medijima, malo njih je suštinski analiziralo normativnu ulogu medija u procesima demokratizacije društava u tranziciji. Ima onih koji smatraju da je uloga medija u procesu demokratizacije zapravo zanemarena, delimično zbog činjenice da je literatura o političkim naukama i komunikacijama poprilično fragmentirana

(Hacket and Zao, 2005, u Stetka et al., 2013: 6). Pojedini autori koji su na tome tragu pripisuju to nedostatku utemeljenog i koherentnog teorijskog osnova za izučavanje medija u ovim procesima, uz neizbežno i još uvek aktuelno pitanje - „da li su slobodni i nezavisni mediji agenti demokratskih promena ili nisu?“ (Dyczok, 2009: 32), odnosno da li su njihov ishod ili proizvod. Pregled postojećih studija i istraživanja, kako su to primetili Džebrić, Stetka i Lovles (2013), pokazuje određene trendove:

- Ne postoji koherentan odnos između različitih teorijskih i analitičkih pristupa izučavanju masovnih medija i procesa demokratizacije, i fokus je uglavnom na zemljama u razvoju, dok se masovni mediji u već demokratizovanim i razvijenim zemljama slabije izučavaju,
- Malo je istraživanja koje se bave načinom na koji mediji doprinose razvoju demokratskih institucija u tranzicijskim zemljama. Često je vrlo teško razdvojiti ono što je očekivanje ili pretpostavka medijskog uticaja od samog uticaja medija na terenu, a to je isključivo rezultat nedostatka empirijskih istraživanja,
- Nejasno je da li su mediji zaista agenti demokratskih promena, jer odgovor na pitanje – prate li mediji demokratske promene u društvu ili su njihov lider, ostaje otvoreno. Pretpostavka da su reformisani i nezavisni mediji tu da bi bili kontrolor političke vlasti ostaje na nivou normativnih pretpostavki i očekivanja, ali se uglavnom ovo svede na puki pokušaj preslikavanja zapadnih modela i načina funkcionisanja medija u razvijenim zemljama,
- Pretpostavka da mediji vrše uticaj i da igraju važnu ulogu u procesu demokratizacije uglavnom pozitivno konotira njihovu poziciju u ovom procesu. U nedostatku jasnih, indikativnih i sistematizovanih empirijskih pokazatelja, možemo se osloniti na pojedine prakse u zemljama bivšeg socijalističkog bloka koje pokazuju da mediji pokazuju regresivna i atavistička stremljenja i samim tim ne samo ne doprinose pozitivnom razvoju, već su na neki način i dio procesa i mehanizama koji dalji napredak koči,
- U poslednje vreme sve se više govori o revolucionarnom potencijalu novih medija i društvenih mreža. Postojeća istraživanja sporadično i nedovoljno potvrđuju ovu tezu, no ni ne opovrgavaju je. Revolucionarna iskustva 'Arapskog proleća' i uloga društvenih mreža i novih medija u ovim događanjima pokazuju da društveni mediji nisu dovoljno moćni da izazovu revolucije i pored nespornog doprinosa razvoju javne

sfere i potencijala za uključivanje građana u javnu debatu (Jebiril, N., V. Stetka and M. Loveless, 2013: 3-4).

Voltmer smatra da je priroda normi koje određuju poziciju i ulogu medija u demokratizaciji podložna diskusiji i različitim interpretacijama. Autorka smatra da je ipak moguće odvojiti one norme koje su promenjive i prilagodljive, odnosno nepromenjive i suštinske. Prema njoj, dva ključna principa demokratskih medija, su – nezavisnost i raznolikost (Voltmer, 2013: 25). Pitanje nezavisnosti odnosi se, primarno, na nezavisnost od države koja je pretpostavka da se sloboda govora i sloboda štampe zaštite od uticaja politike. Radeći u ime građana, mediji su tu da drže političke autoritete odgovornim. Nobelovac Jozef Stiglic (*Joseph Stiglicz*) koristi metaforu ‘informativne asimetričnosti’ da pokaže važnost pružanja informacija građanima putem medija. Vođeni pravilom da su informacije moć, vlasti se trude da one važne prikriju i zataškaju, dok bi uloga medija bila da ih otkrivaju i prosleđuju što širem krugu ljudi kako bi to dovelo do stvaranja tzv. ‘podeljenog znanja’ (Voltmer, 2013: 32). Ideja pluralizma kao inherentna demokratskom društvu, nastoji stvoriti u javnosti “takmičarski” i dijaloški duh svih aktera društva. Ovo je i u skladu sa principima koje je zagovarao liberal Džon Stjuart Mil (*John Stewart Mill*) za kojeg je istina uvek pregovaračka po prirodi, nešto što nema jedno i zauvek dato značenje.

Metodološki gledano, kako ukazuje Peruško, pristup izučavanju medijskih reformi je primarno definisan normativno. Kao takav zasnovan je na pretpostavci da je kreiranje, usvajanje i primena pravih i demokratskih zakona dovoljna i da će to medije u određenoj zemlji u razvoju demokratizovati (Peruško, 2014: 70). No, nisu zakoni jedina dimenzija duž koje treba analizirati proces medijskih reformi. U tom nizu su i politika, karakter političkog sistema, ekonomija, kao i različiti kontekstualni faktori koji značajno utiču na medije. Normativni pristup unilateralno posmatra odnos medija, društva i javnosti kao nešto idealno, čemu se teži, zanemarujući kontekstualne specifičnosti, ali i razlike između raznolikih konteksta. Ovakav pristup može biti koristan kada su u pitanju određena poređenja različitih aspekata medijske reforme, fokusirane na zakone i njihovu primenu, ali za dubinsku analizu društvenih posledica medijske reforme i regulacije potrebno je pristupiti sa aspekta analize medijskog sistema unutar kojeg se medijske politike posmatraju i analiziraju ne izolovano već kao deo šireg sistema i društveno-političkih odnosa (Peruško, 2014: 71).

Veza demokratizacije i uloge medija u tom procesu može se posmatrati i analizirati dvojako – kroz analizu samog procesa demokratizacije u kojoj su mediji glavni akteri, i putem analize

samih medija kao rezultata tog procesa (Hackett and Zao, 2005; Salgado, 2009; Jibril, Stetka and Loveless, 2013). Denis MekKvejl (*Denis McQuail*) smatra da medije možemo posmatrati i kao zavisne od konteksta i nekoga ko odražava specifičnosti društva i političkog sistema u kojem deluju, isto tako kao i primarne pokretače društvenih promena (McQuail, 2005).

Od medija se tokom tranzicije očekivalo da budu pokretači procesa, da budu forum za javnu diskusiju, kao i da nude alternativne interpretacije javnih događaja. Različiti autori (Norris, 2000; Voltmer, 2013) razlikuju najmanje tri važne uloge medija u demokratijama u kojoj mediji imaju različite zadatke - (a) mediji treba da kontrolišu one koji vladaju i da ih drže odgovornim (engl. *watchdog* funkcija); (b) mediji treba građanima da pruže informacije na osnovu kojih oni mogu da rasuđuju i učestvuju u demokratskim procesima na smislen i efektivan način (engl. *mobilizing agents*), i (c) treba da služe kao forum za različite glasove, kako zvaničnika tako i onih koju su manje formalni (engl. *forum for debate*) (Voltmer, 2013: 26). Pitanje je medijskih politika na koji način će dati prioritet jednoj od tri navedene medijske funkcije koje zahtevaju različiti vid angažmana samih medija i novinara. I dok funkcija 'psa čuvara' zahteva veći stepen nezavisnosti od političkih aktera i institucija, funkcija foruma predviđa nešto pasivniji novinarski angažman, predviđajući medije kao platformu za isticanje i suočavanje različitih političkih ideja. Informativna funkcija nalazi se negde između ove dve (Norris, 2000; Voltmer, 2013: 28-29).

Pojedini autori smatraju da je uloga medija u prvim fazama demokratizacije, posebno uoči promene režima i sistema vladavine, važna zbog njihovog potencijalnog uticaja na proces donošenja odluka i političke orijentacije, dok se u daljim fazama – posebno tokom konsolidacije – od medija očekuje da održavaju visok nivo dostignute političke kulture i javne svesti i potrebe za građanskom participacijom (Salgado, 2009; Schmitt-Beck, R. and K. Voltmer, 2007; Rendal, 1998). To nas dovodi i do važnog pitanja za analizu medija u demokratizacijskim procesima - šta se dešava sa ulogom medija nakon što dođe do promene režima? Pretpostavka da oni automatski postaju demokratski ne stoji. Za razliku od razvijenih zapadnih zemalja gde su demokratske institucije poput parlamenata, sudova, vlada, izbora, partijskog pluralizma, ombudsmana svoje konture i okvir za funkcionisanje dobili daleko pre nego što su mediji postali neizbežni i moćni faktor koji utiče na svakodnevne živote, u tranzicionim zemljama mediji su bili vrlo važan, praktično neizbežan, faktor u procesu izgradnje institucija (Voltmer, 2013: 3). Takvu situaciju Mejer i Hinčman nazivaju 'medijskom demokratijom', ona u kojoj mediji igraju vrlo važnu ulogu u determiniranju demokratskih pravila igre i gde su medijski menadžment i PR neizostavni deo političke igre i

procesa (Meyer and Hinchman, 2002). Danas su mediji u zemljama bivšeg socijalističkog bloka više oruđe političkih elita i interesnih grupa, nego kontrolor vlasti i forum za javnu raspravu. Ostvarivanju njihove demokratske uloge na ruku ne ide i trend poverenja u javne institucije i novinarstvo generalno (Jebril, Stetka and Loveless, 2013: 7).

Izučavanje i sistematizacija medijskih sistema, posebno njihovo poređenje, omogućila je autorima i analitičarima da uoče određene pravilnosti i dominirajuće karakteristike sistema koji su se razvijali nakon sloma komunizma. Na ovaj način poznavanje medijskog sistema, strukture, specifičnosti, razvoja i promene u jednom kontekstu, može biti ilustrativno za razumevanje ovih dimenzija i unutar drugih konteksta, i predstavlja dobru osnovu za poređenje (Peruško, 2014: 72). Osnovne dimenzije i parametre za analizu medijskih sistema predstavili su Halin i Mancini u svojoj uticajnoj studiji iz 2004 godine a to su: odnos medija i države, razvoj medijskog tržišta, profesionalizacija novinarstva, politički paralelizam, dok je peta dimenzija – pomalo izdvojena – a to je politički sistem.

Za razliku od Afrike, Latinske Amerike, ili Azije, proces demokratizacije i uloge medija u regionu Centralne i Jugoistočne Evrope privukao je veliku pažnju akademskih i istraživačkih krugova (Jebril, Stetka and Loveless, 2013: 9). I dok je većina studija tokom 1990-ih bilo fokusirano na sam proces demokratizacije, indikativan je uticaj Halina i Mancinija na pomak fokusa i analizu medijskog razvoja unutar određenih sistemskih modela. Studije čiji su autori Jakubowicz i Sukoš, Dobek-Ostrowska i Glovacki, Dauni i Mihelj, Džebrić, Štetka i Loveles kontekstualizovano analiziraju transformaciju i razvoj medijskih sistema u ovom regionu.

Iako post-komunističke zemlje dele mnoge zajedničke karakteristike i iskustva, između njih postoje raznolikosti u smislu političkih, ekonomskih i kulturnih karakteristika. Kako zapaža Voltmer veliki broj međunarodnih organizacija koje zagovaraju razvoj medija i medijskih institucija, zanemarujući lokalne kontekste, insistiraju na elementima i karakteristikama koje su Halin i Mancini pripisali liberalnom medijskom modelu. Kao jedan od primera Voltmer navodi Evropsku uniju koja insistira na tome da zemlje kandidati prilagođavaju svoje medijske politike njenim pravilima. Sa druge strane, iskustvo i primeri zemalja iz trećeg talasa demokratizacije pokazuju kako 'izvoženje' političkih institucija, medija i novinarskih normi ne rezultira uniformnim rezultatima. Baš nasuprot tome, kao rezultat ovog procesa svedočimo raznolikim institucijama i praksama javne komunikacije (Voltmer, 2012: 233). Ova autorka smatra da značenja određenih koncepata poput demokratije, medijskih sloboda, profesionalizma, nemaju fiksna značenja koja bi univerzalno mogla da se primenjuju, već su

značenja kontekstualno uslovljena kulturnim, istorijskim, i političkim diskursima koji značajno oblikuju ishode tranzicijskog procesa. Zbog toga su medijski sistemi društvene konstrukcije i sami po sebi nemaju fiksno, jednoliko, i generalno uniformno značenje. Samo značenje demokratije vezano je za kontekst, odnosno za odnose moći u datom društvu, a pristup medijima indikator je i glavni resurs za osvajanje i održavanje takve moći (Voltmer, 2012: 234-235). Posmatrajući i i analizirajući kao društvene konstrukte, medijski sistemi su izgrađeni na nasleđu svojih 'institucionalnih predaka' i nasledili su njihove određene karakteristike. Osim institucionalnog aspekta, medijski sistemi su, poput zakona, i kognitivne kategorije – jer oslikavaju određene vrednosti, poglede na svet ili interese koji su ugrađeni u medijske politike i same zakoni koji ih definišu. Umesto uniformnosti, Voltmer radije govori o hibridnosti kao karakteristici današnjih medijskih sistema. Hibridnost kao karakteristika današnjih političkih sistema u zemljama koje su okončale svoj tranzicijski put, kombinuje i oslikava uticaje prethodnih političkih režima sa elementima demokratske vlasti, a sama 'hibridnost' predstavlja neku vrstu 'sive zone' između autoritarizma i demokratije (Voltmer, 2012: 239-240).

Još početkom 1990-ih Splichal je kritički razmatrao ideju da je napuštanje autoritarnih praksi u zemljama bivšeg socijalističkog i komunističkog bloka dovoljno za razvoj demokratije i medijskih sistema unutar takvog konteksta. Smatrajući da imitiranje uspešnih modela iz razvijenih zapadnih zemalja nije dovoljno, ovaj je autor razmatrao na koji način iskustva medijskih sistema iz razvijenog sveta mogu doprineti radikalnom otklonu od nedemokratske prakse koja se ustalila tokom socijalističkog perioda. Umesto nezavisnih i autonomnih institucija, u zemljama bivšeg socijalističkog bloka razvili su se politički sistemi koje je karakterisala državna kontrola emitera, zagovaračko novinarstvo, snažna povezanost političkih elita i medija, i manjak konsolidacije i profesionalne etike među novinarima (Splichal, 1994).

Splihal razlikuje šest tendencija koje su imitativnog karaktera i važne su za razumevanje razvoja medijskih sistema. On ih svrstava u dve grupe - prvo, one koje koje imitiraju eksterna okruženja, prevashodno ona iz Zapadne Evrope i Amerike, i koje sadrže procese denacionalizacije i privatizacije, komercijalizacije, inter- i trans-nacionalizacije, i kros-fertilizacije, i drugo, one koje su okrenute prošlosti, uglavnom bivšim sistemima, socijalizmu, u kojima se dešava re-nacionalizacija i na delu je ideološki ekskluzivizam. Za njega je upravo imitativna priroda novonastalih medijskih sistema ključna prepreka za njihov dalji razvoj i demokratizaciju (Splichal, 2001: 35). Pozivajući se na Tarda, Splihal razlikuje

unilateralnu i reciprocitetnu imitaciju. Prvu, koju vezuje za slabije razvijena a drugu za razvijena društva. Izolacija, kao važna karakteristika i tendencija, post-socijalističkih društava, također je nešto što treba uzeti u obzir jer utiče na manjak inventivnosti u ovim procesima. Za Splihala su zemlje post-socijalističkog bloka tipičan primer unilateralne imitacije (Splichal, 2001: 37). Za njega su u bivšim sovjetskim republikama, Bugarskoj, Rumuniji i nekolicini zemalja nastalih raspadom Jugoslavije, ključni problemi nastali iz loše ekonomske situacije, nedostatka razvijenih tržišta, monopola koji su se samo prilagodili novonastalim okolnostima, i daljnjom krucijalnom ulogom države i njenim potencijalom da kontroliše stvari (Splichal, 2001: 33). Iako nema dileme da je centralizovana socijalistička ekonomija prevaziđen koncept, jer je pokazala svoju neefikasnost i nepovizovst sa demokratijom. Sa druge strane Splihal ne misli da su slobodno tržište i privatna svojina idealne alternative za ovakav model. Pitanje alternative *laissez-faire* odnosima je za njega ključno i vrlo važno za razumevanje načina na koje bi novonastalne države i njihove ekonomije mogle funkcionisati (Splichal, 2001: 38-39).

Programi međunarodne medijske pomoći bili su važan eksterni faktor koji je podsticao i podržavao proces transformacije medijskih sistema. Pažnju akademske javnosti medijska pomoć zaokuplja tek početkom 2000-te, a pojedini autori (Rhodes, 2007; Berger, 2010) razlikovali su pristupe medijskoj pomoći shodno njihovom cilju i ulozi u procesu medijske tranzicije. Aron Rods (*Aaron Rhodes*) razlikuje (a) političko-društvene i (b) specifične, odnosno medijske, ciljeve medijske pomoći. Podrška ostvarivanju političkih i društvenih ciljeva medije posmatra kao sredstvo, a ne krajnji cilj podrške jer je njihova uloga da osvesti građane i pruži alternativni prostor za artikulaciju njihovih potreba. Podrška specifičnim medijskim ciljevima očekivano bi trebalo da doprinese razvoju slobodnog, pluralističkog i profesionalnog medijskog okruženja (Rhodes, 2007: 11). Kada su nivoi medijske pomoći u pitanju, Holi Džonson (*Hawley Johnson*) govori o (a) makronivou koji se odnosi na presklivanje demokratskih vrednosti u ona društva u kojima se programi medijske pomoći provode i (b) mikronivou koji podrazumeva osnaživanje lokalnih institucija u širim procesima izgradnje države i nacije (Johnson, 2012: 15).

Kroz sve ove analize provejava večito je pitanje - da li su mediji pokretači ili rezultati društvenih i demokratskih promena - na koje definitivnog odgovora još uvek nema. Tako su se pojedini autori zapitali da li medijske reforme promovišu demokratizaciju ili je postojanje zdravih i funkcionalnih medija znak da u određenom društvu demokratija već funkcioniše (Price, Rozumilowicz and. Verhulst, 2001: 254). U pokušaju pronalaženja kompromisa

Jakubovic radije govori o modelu 'ne-ekvivaletne ili asimetrične međuzavisnosti' društveno-političkih faktora i medijskih sistema, u kojoj specifični uslovi tranzicije, splet društvenih i političkih, pa i ekonomskih, okolnosti utiču na to kakva će pozicija medija biti i u kojoj meri će ona biti izražena (Jakubowicz, 2006: 5).

2.3. Javni emiteri i tranzicija

Transformacija medijskih sistema, samih medija te formiranje i razvoj novih medijskih institucija u zemljama Jugoistočne Evrope analizirani su u kontekstu šireg, demokratizacijskog, procesa. Jedan od fokusa reformi bio je na javnim medijima, čiji je rad do tada bio isključivo kontrolisan od strane centrala komunističkih partija, čineći od njih najvažnija sredstva za širenje političke i ideološke propagande. Model javnog servisa, koji je nezavistan od političkog, partijskog, ali i rastućeg uticaja ekonomskih faktora, u post-socijalističkim zemljama kreiran je na bazi iskustava i modela iz razvijenih demokratskih zemalja. Iako se često govori o 'evropskom' modelu javnog servisa, Jakubovic tvrdi da ne postoji jedinstveni model ili sistem javnog servisa, već da modela ima onoliko koliko ima i država u kojima javni servisi deluju. Svaki od njih podložan je kontekstualnim uticajima i prilagođen načinu na koji određena zemlja funkcioniše (Jakubowicz, 2011: 210). Autori su primarno razlikovali nekoliko orijentacija, ili načina nastanka javnih medija – paternalističku, demokratsku, i sistemsku.

- (a) **Paternalistička** se odnosi na iskustva iz Velike Britanije, gde je BBC kreiran kao nezavisna javna korporacija sa misijom javnog servisa.
- (b) **Demokratska ili emancipatorska** se odnosi na one zemlje gde je prethodno postajala državno kontrolisana televizija i gde je njena reforma u javni servis uzela maha tokom 60ih i 70ih godina prošlog veka. Uz neke evropske zemlje (Austrija, Italija, Francuska), ovaj se proces odvijao i u zemljama van evropskog tla.
- (c) **Sistemska** koja se, uz Zapadnu Nemačku, Španiju, Portugal, događala i na prostorima Centralne i Istočne Evrope, i tipična je za sisteme u kojima se proces transformacije kretao iz sistema koji su bili totalitarni ili autoritarni (Jakubowicz, u Jakubowicz and Sükösd, 2008: 102-103; Jakubowicz, 2011: 213-214).

Uzimajući za kontekst Hantigtonove talase demokratizacije, Jakubowicz je unutar njih smestio gore opisane modele transformacije javnih emitera, odnosno tipove medijskih sistema koje su definisali i opisali Halin i Mancini (Tabela 2). U tom smislu sistemski pristup izučavanju transformacije javnih emitera je dominantan kada su u pitanju zemlje Zapadnog

Balkana, jer ovaj proces posmatra kao deo šireg procesa sistemske post-komunističke i post-socijalističke transformacije. Iako ne postoji koherentna teorija koja objašnjava ovaj pristup autori poput Jakubovica i Sukošda ističu kako su osnovni aspekti i specifičnosti tranzicije u ovim zemljama na sistemskom nivou slični onima u zemljama Centralne i Istočne Evrope (Jakubowicz and Sükösd, 2008: 9-16).

Tabela 1: 'Sistemska paralelizam' i javni emiteri

Talasi demokratizacije	Modeli transformacije javnog servisa	Medijski sistemi – tipovi
Prvi	Paternalistički ili demokratski-emancipatorski	Liberalni; Demokratski-korporativni
Drugi	Sistemska (po mogućnosti praćen demokratskim-emancipatorskim)	
Treći		Polarizovano pluralistički

Izvor: Jakubowicz (2008: 105)

U praksi prepoznajemo nekoliko modela emitovanja. Američki model karakterističan je za zemlje Južne Amerike; francuski model, u bivšim francuskim kolonijama koji je zasnovan na snažnoj ulozi države; kao druge modele, kao što je slučaj sa Belgijom, Španijom, Holandijom; i hibridne modele, u zemljama koje nikada nisu bile u kolonijalnom položaju (na primer Tajland, Iran). Demokratiko-emancipatorski model javnog servisa uglavnom se zasnivao na post-kolonijalnim iskustvima, i bio je koristan za razumevanje transfera znanja, modela i praksi u zemlje socijalističkog bloka. Među ovim modelima posebno je zanimljiv, i za analizu zemalja bivše Jugoslavije važan, britanski model ili model BBC-ja. Iskustva pokazuju kako u onim sredinama gde modernizacija i konsolidacija nisu kompletirane, nastaju uglavnom hibridni modeli. Čak i u najrazvijenim post-socijalističkim zemljama, transformisani javni emiteri su hibridnog karaktera i kombinuju raznolike, pa i na prvi pogled nespojive elemente poput javnog statusa i misije, komercijalnog delovanja, političkog angažmana, uloge glasnogovornika političkih elita i slično. Naravno, ovo nije slučaj samo sa javnim emiterima u zemljama post-socijalizma, hibridni modeli javljaju se i u starim demokratijama (Jakubowicz u Jakubowicz and Sükösd, 2008: 117).

Demokratizacijska iskustva zemalja Jugoistočne Evrope ukazala su na potrebu za promišljanjem novih modela koje teorija do tada nije poznavala. Transformaciju državnih televizija u ono što je postao ideal demokracije i boljeg institucionalnog i normativnog aranžmana kada su u pitanju nezavisnost i autonomija – a to su javni medijski servisi – u zemljama bivšeg socijalističkog i komunističkog bloka autori poput Jakubovica i Splihala nazivali su 'imitativnim' ili 'mimetičkim' (Jakubowicz, 2007: 21-38; 2008; Splichal 2001:

31-58). Jedna od osnovnih pretpostavki 'mimetičke transformacije' bilo je uverenje da će 'presadivanje' zakonskih rešenja i institucionalnih modela, koji su se pokazali funkcionalnim i održivim u razvijenim zapadnim zemljama, biti dovoljno da se u novom okruženju stvore isto tako funkcionalni javni servisi. Pomalo se naivno očekivalo da će ovaj proces biti linearan, da će dovesti do željenih i sasvim predvidivih rezultata, i da će novoformirane javne medijske institucije nakon određenog perioda nesmetano funkcionisati. No, praksa je pokazala sasvim drugo lice ove transformacije.

Sukošd i Bajomi-Lazar ukazuju na vrlo čestu grešku u tumačenju, gde se tvrdi da su medijski sistemi Istočne i Centralne Evrope na „pola puta“ do nekog finalnog cilja same reforme, u kojem je ideal zapadni medijski model. Prema njima, „finalna destinacija ne postoji i demokratizacija medija je proces otvorenog kraja, projekat koji je normativno orijentisan“ (Sükösd and Bajomi-Lazar, 2003: 15). Sa ovom se tvrdnjom slaže i Jakubovic, koji smatra post-komunističku transformaciju i demokratizaciju medija otvorenim procesima, kojima nije cilj dostizanje nekog idealnog modela iz zapadnih zemalja, ujedno ukazujući na činjenicu da su određeni problemi koji se mogu uočiti u zemljama u procesu demokratizacije prisutni i mnogim razvijenim demokratijama (Jakubowicz, u Jakubowicz and Sükösd, 2008: 102).

Jedno od najvećih razočarenja, kada je reforma javnih servisa u pitanju, jeste njihov zavistan položaj i podložnost političkim uticajima kao i finansijski netransparentno i neodrživo poslovanje. Mnogi javni servisi suočavaju se sa problemima koji su izazvani nasleđenim i loše postavljenim organizacionim i upravljačkim strukturama u kojima dominiraju kolektivne podele prema partijskim zonama interesa i koje oslikavaju duboke političke podele u društvu. Drugi problem je vrlo snažan uticaj politike koji se ogleda i kroz politizaciju procesa izbora rukovodstva ovih javnih institucija, te direktnog ili indirektnog uticaja na uređivačku selekciju programa i izvora koji će dominirati u centralnim informativnim emisijama. Nestabilno i nedostatno finansiranje, te nesnalaženje na tržištu i upuštanje u trku sa komercijalnim emiterima dodatno je uticalo njihovu nekredibilnost i pad imidža. I, konačno, vrlo upitan kvalitet programa, njegova raznovrsnost, angažman i komunikacija sa publikom, odnosno generalno nepoštovanje profesionalnih novinarskih normi koje su se često ogledale i u formi samo-cenzure, pa i neke vrste cenzure (Jakubowicz and Sükösd, 2008: 117).

Takva su iskustva i odnosi doveli do takozvane 'atavističke' orijentacije u razvoju političkih sistema i javnih medija, koji su postepeno kolonizovani od strane političkih partija i centara političke moći. Novoformirane elite, iako deklarativno demokratske, nisu pokazale spremnost

da odustanu od najmoćnijih poluga svog uticaja, a to su javni mediji, i u praksi su radili sve kako bi proces odugovlačili pa čak uticali i na to da on nazaduje. Javno prihvatajući 'mimetički' model kao nešto što se na idealizovanom Zapadu pokazalo funkcionalnim, elite su nastavile da se ponašaju na do tada uobičajeni, autoritarni način, donoseći odluke na vrhu, i ne uključujući u procese donošenja odluka šire društvene aktere. Javni mediji su posmatrani samo kao sredstvo promocije određene politike, bila ona demokratska ili usko stranački orijentisana. Javni medijski servisi posmatrani su samo kao partneri vlasti a ne kao neko ko nadzire njihov rad i omogućava građanima da se verodostojno informišu i preispituju odluke i način funkcionisanja vlasti (Jakubowicz and Sükösd, 2008: 9-16).

Kako su brojne analize pokazale (Manaev, 1993; Halin and Mancini, 2004; Halin and Mancini, 2013), procesi demokratizacije medija i promene njihove uloge u društvu u značajnoj meri je bio osuđen od strane samog političkog sistema. Zbog toga je razumevanje društveno-političkih odnosa, i same prirode političkog sistema, vrlo važno jer – pokazalo se – kontekstualno utiče na razvoj i način funkcionisanja medijskih sistema, i javnih emitera. Jedan od korisnih okvira za analizu procesa transformacije javnih servisa ponudili su Halin i Mancini u radu kojem su koristeći se terminom 'sistemski paralelizam' objasnili kako svaki medijski sistem u značajnoj meri oslikava specifičnosti društva i političkog sistema zemlje u kojima nastaje i oblikuje se. U svom inicijalnom radu Halin i Mancini su razlikovali tri modela – mediteranski, demokratski-korporativni, odnosno liberalni – razlikujući ih na osnovu političkog paralelizma, profesionalizma, uloge države, političke istorije, načina vladanja, odnosno tipa pluralizma, kako se vidi u sledećoj tabeli:

Tabela 2: Modeli medijskih sistema i njihove osnovne karakteristike

	Polarizovano-pluralistički/ Mediteranski model (Španija, Italija, Grčka, Francuska)	Demokratsko-korporativistički model (Nemačka, Švedska, Holandija)	Liberalni / Severno-atlantski model (Velika Britanija, SAD, Kanada)
Politički paralelizam	Visok stepen političkog paralelizma; eksterni pluralizma, komentatorski orijentisano novinarstvo; parlamentarni ili vladin model upravljanja javnim emitovanjem ili politika-iznad-emitovanja	Eksterni pluralizam posebno u nacionalnoj štampi; snažna partijska štampa tokom istorije; promena ka neutralnoj komercijalnoj štampi; politika-unutar-emitovanja sa substancijalnom	Neutralna komercijalna štampa; informacijski orijentisano novinarstvo; interni pluralizam (u Britaniji je to eksterni pluralizam); profesionalni model sistema emitovanja – formalno autonoman

		autonomijom	sistem
Profesionalizam	Nizak profesionalizam; instrumentalizacija	Snažan profesionalizam; institucionalizovana samo-regulacija	Snažan profesionalizam; neinstitucionalizovana samo-regulacija
Uloga države u medijskom sistemu	Snažna intervencija države; podrška medijima u Francuskoj i Italiji; periodi censure; 'divlja' deregulacija (sa izuzetkom Francuske)	Snažna intervencija države sa izuzetkom štampanih medija; podrška medijima i štampi koja je izuzetna u Skandinaviji; snažni javni emiteri	Tržišno-orijentisani (sa izuzetkom Britanije i Irske gde su jaki javni emiteri)
Politička istorija; Obrasci konflikta i konsenzusa	Kasna demokratizacija; polarizovani pluralizam	Rana demokratizacija; umereni pluralizam (sa izuzetkom Nemačke i Austrije pre 1945.)	Rana demokratizacija; umereni pluralizam
Vrsta vlasti	Mešovita	Dominantno konsenzualna	Dominantno većinska
Vrsta pluralizma	Organizovani pluralizam; snažna uloga političkih partija	Organizovani pluralizam; Istorijat segmentiranog pluralizma; demokratski korporativizam	Individualizovana prezentacija, pre nego organizovani pluralizam (posebno u Velikoj Britaniji)
Racionalni legalni autoritet	Slabije razvijeni racionalni legalni autoritet (sa izuzetkom Francuske); klijentelizam	Snažno razvijeni racionalni legalni autoritet	Snažno razvijeni racionalni legalni autoritet

Izvor: Halin i Mancini, 2004: 67-68.

Za njihov pristup posebno je važan koncept 'političkog paralelizma' kojeg su autori koristili kao parametar za merenje stepena u kojem mediji u određenoj državi oslikavaju karakteristike političkog sistema. 'Politički paralelizam' utiče na način organizacije i funkcionisanja javnih medija i sistema. Ovi autori razlikuju četiri modela javnih servisa sa obzirom na njihov odnos spram vladajućih političkih struktura. To su: vladin model, profesionalni model, parlamentarni ili model proporcionalne reprezentacije, i građanski odnosno korporativni model. Vladin model, koji je po njima i najbliži modelima javnih servisa na prostoru bivše Jugoslavije, i nad kojima vlast ili vladajuća većina ima direktnu kontrolu naziva se i politikom-iznad-emitovanja (*politics-over-broadcasting*). Za primer profesionalnog modela, zasnovanog na snažnoj tradiciji nezavisnog delovanja, autori navode

britanski BBC. Parlamentarni model u kojem je kontrola podeljena između glavnih političkih aktera bio je na delu u Italiji tokom 1980-tih godina kada su vodeće političke partije podelile između sebe kontrolu nad različitim kanalima javne televizije RAI (na italijanskom *'lottazione'* ili parcelisanje). Konačno, korporativni model, gde se kao kao primer navodi Holandija, predstavlja situaciju u kojoj je kontrola nad javnim emiterom podeljena između različitih društveno relevantnih grupa, poput sindikata, biznis asocijacija, religijskih zajednica, i političkih aktera (Halin and Mancini, 2004: 31-32). Naravno, ovi modeli su idealni modeli koji služe kao analitičke kategorije dok u praksi postoji mnoštvo primera u kojima se njihove karakteristike kombinuju. Kao primer, Halin i Mancini navode sistem podele vlasti (engl. *'power sharing'*) kojem je bliža politika-iznad-emitovanja nego politika-u-emitovanju (*politics-in-broadcasting*) sa izraženom političkom polarizacijom i insistiranjem političkih aktera, stranaka, da kontrolišu onaj deo javnog servisa koji im po zakonu, ili po nekom internom dogovoru, pripada (Halin and Mancini, 2004: 32).

Analiza koju nude Halin i Mancini pokazuje da polarizovani-pluralni i korporativni medijski modeli uglavnom postoje u kontekstu konsocijalnih demokratija u kojima se manifestuje visoki stepen *'sistemskog paralelizma'*. Konsocijacijska demokratija ili podela moći (engl. *'power sharing'*) jedan je vid upravljanja konfliktima u polarizovanim i podeljenim društvima. U takvim sredinama organizacija javnih emitera značajno je uslovljena političkim i institucionalnim rešenjima. U pitanju je model *'politike-u-emitovanju'* koja predstavlja prostor za pregovaranje i rešavanje postojećih konflikata (Jakubowicz and Sükösd, 2008: 105).

Mancini je istakao četiri osnovna preduslova u vezi sa političkim uređenjem koji su važni za razvoj javnih emitera. Prvi se odnosi na *'politizaciju države'* i vrlo je blizak onome što danas nazivamo zarobljenom državom (engl. *'state capture'*). Mancini smatra da nizak nivo politizacije dovodi do uslova u kojima se javni emiter može nesmetano razvijati (Mancini, 2013). Kada je država politizovana onda se javne institucije nalaze u fazi izgradnje a različite interesne grupe u društvu bore da utiču na tu izgradnju i to na način da sebi obezbede određenu korist. U takvoj situaciji i javni emiteri postaju polje nadmetanja za ostvarivanje određenog interesa, u čemu trpi javnost jer u situaciji kada se partikularni interesi bore za nadmoć ono što bi trebalo da bude javni interes i javna misija emitera nije u prvom planu. Kao drugi preduslov, Mancini navodi postojanje snažnih političkih i društvenih institucija. U takvoj situaciji važno je imati podjednako snažne grane vlasti – izvršnu, zakonodavnu, sudsku – koje se međusobno nadopunjuju ali i kontrolišu rad uzajamno. Konačno, Mancini

tvrdi kako politički sistem u kojem postoji podjela vlasti garantuje bolju osnovu za razvoj javnih emitera.

Elaborirajući koncept 'sistemskog paralelizma' kao načina preslikavanja društveno-političkih odnosa na način organizacije i funkcionisanja javnog emitera, Jakubowicz analizira i način na koji je ova javna institucija podložna političkim uticajima. On smatra da je ključni faktor ne sama činjenica da su političari uključeni (na primer u proces imenovanja i biranja članova/ica upravnih tela u javnim servisima), već da je kvalitet i način tog uključivanja presudna. I tu smatra političku kulturu vrlo važnim i određujućim faktorom. Po njemu, „politička kultura je ta koja određuje da li je društvo sposobno da održava i sprovodi vidljiv i trajni ustavni i demokratski sistem vladavine, ili da li je društvo prinuđeno da bira između autoritanizma ili poptunog haosa“ (Jakubowicz, u Jakubowicz and Sükösd, 2008: 108). Ona determinira odnos pojedinca spram politike, političkog sistema, autoriteta, koja kreira okvir u kojem društvo funkcioniše i razvija se. I tu se javlja potreba za snažnim građanskim društvom, nezavisnim intelektualcima, i jakim institucijama koje nisu podložne uzurpaciji od strane pojedinaca.

U svojim analizama Monro Prajs (*Monroe Price*) i Mark Raboj (*Marc Raboy*) dodaju kako se od javnih emitera u zemljama post-socijalističkog bloka očekivalo da pokrenu društva, budu motor demokratizacije, da pomognu pri uspostavljanju zajednice i uvođenja demokratskih principa, i, u slučaju post-konfliktnih zemalja, pomognu u održavanju mira (Price and Raboy, 2001: 127). No, zbog brojnih problema i izazova koji su se našli pred njima, ove su institucije daleko od očekivanog. Kako je jedna od osnovnih prepreka za razvoj i funkcionisanje javnih emitera bio nedostatak podsticajne okoline, Jakubovic je ove javne servise na osnovu performansi nazivao 'praznim ljušturama ili školjkama' – institucijama koje su kreirane da rade u skladu sa interesima javnosti ali nedovoljnih kapaciteta da to ostvare u praksi (Jakubović, 2003, 2004). Mekvejl je sumirao razloge zbog kojih određene sredine nisu bile podsticajne za razvoj javnih servisa, ističući kao najvažnije nekonsolidovanu demokratiju, prožimajuću snagu države i političkih elita, privrženost teoriji, a ne praksi, podređenost medija politici u namjeri da se postignu ekonomski i razvojni ciljevi i paternalistički i klijentelistički odnos države i medija (McQuail, 1987: 119-121).

III JAVNI RADIODIFUZNI SERVISI: NORMATIVNA NAČELA, DEFINICIJA, PRINCIPI I IZAZOVI

Javni radiodifuzni servis predstavlja poseban model medijske organizacije, koji je nezavistan u svom delovanju sa visokim stepenom upravljačke i programske autonomije, javno finansiran, koji transparentno posluje, proizvodi kvalitetan program, od javnog značaja, koji ne mora nužno da bude i popularan i komercijalan, sa istaknutom informativnom, obrazovnom i zabavnom funkcijom i odgovornosti prema javnosti (Syvertsen, 2003; Veljanovski, 2009; Jakubowicz, 2011). Kako je Svetski savet radija i televizija objasnio, javno emitovanje „niti je komercijalno, niti kontrolisano od strane države, i ono je suština javnog servisa“ (UNESCO, 2001: I). Javni servis se obraća opštoj javnosti, svima kao građanima, i svim građanima i podstiče opšti pristup i učešće u javnom životu.

U ovom poglavlju razmatraju se osnovna normativna načela koja određuju status i svrhu javnih emitera, elemente definicije javnog servisa koji proističu iz tih načela, i koja su sadržana u najvažnijim međunarodnim dokumentima. Potom se razmatraju institucionalni i programski princip rada javnog servisa, i ukazuje na izazove sa kojima se javni servisi suočavaju u vreme tehnoloških inovacija, digitalizacije, i nastojanja da se uspostavi odnos poverenja i interakcije sa publikom.

3.1. Normativno utemeljenje javnog servisa

Javnost, odnosno 'javna sfera', u kojoj građani punopravno i ravnopravno učestvuju u primanju i širenju informacija, zadovoljavajući time svoje komunikacijske potrebe i doprinoseći kvalitetu diskusije i demokratije u društvima u kojima žive, bila je i ostala ključna za normativno utemeljenje i konceptualizaciju pojma i smisla javnog servisa. Uz javnost i 'javnu sferu', temeljna normativna načela koja upućuju na istinsko razumevanje javnog servisa, obuhvataju i javno i zaslužno dobro, (slobodan) pristup informacijama, građansko učešće, univerzalnost, raznolikost, nezavisnost i posebnost, odnosno, programsku osobenost.

Javnost je ponekad najlakše i najpreciznije određivati kroz opozicije, odnosno kroz sve ono što javnost nije. U tom smislu, javnost je sve ono što nije privatno (vlasništvo ili mišljenje, na primer) i što nije tajno. Politički filozof Jirgen Habermars (Jürgen Habermas) u svom radu iz 1962. godine, istražuje transformaciju 'mišljenja' u 'javno mišljenje', konceptualizujući ga

kao 'javnu sferu' i opisujuću njegovu društveno-istorijsku i strukturnu transformaciju. Habermas je bio među prvima koji je tvrdio da postoji snažna veza između postojanja 'javne sfere' i demokratskog društva i da se javno mišljenje može kreirati jedino onda kada postoji racionalna i argumentovana diskusija. Evoluciju 'javne sfere' od 18. pa do druge polovine 19. veka Habermas opisuje kroz distinkciju 'javne vlasti' i 'civilnog društva u užem smislu'. I dok se prvi pojam odnosio na državu, policiju i vladajuću klasu, drugi se pojam, postepeno, oblikovao u ono što danas nazivamo 'javnom sferom', putem se koje se generisalo mišljenje običnih građana koje vrlo često i poprima kritički ton spram vladajućih aktera i države (Habermas, 1989: 30-31). Slovenački teoretičar komuniciranja i javnog mnjenja Slavko Splichal piše kako bi se 'javna sfera' mogla odnositi na dve stvari: prvo, na sferu javnoga, odnosno sferu koju kreiraju i održavaju politički akteri i mediji i u kojoj se oslikavaju odnosi moći, i drugo, sfere publika u kojoj učestvuju građani slobodni da u javnoj komunikaciji učestvuju ili ne (Splichal, 2014: 5).

Pojam 'javnog' koji se odnosi na definiciju javnog servisa, često se poistovećuje sa Habermasovim konceptom 'javne sfere' (Syversten, 2003: 157), arene koja bi trebalo da bude otvorena i jednako dostupna svima. Autori poput Džejmsa Karana (*James Curran*) ili Nikolasa Garnama (*Nicholas Garnham*) smatraju da Habermasov koncept predstavlja važno normativno uporište za konceptualizaciju i definisanje javnih emitera. Karan ističe kako je Habermasov koncept – iako suočen sa značajnim promenama pod uticajem istorijskih događaja – primenjiv u analizi javnog servisa, posebno kada se govori o diskursima razuma i uključivanju više strana u javnu diskusiju (Curran, 1991: 42). Garnam smatra da između koncepta 'javne sfere' i javnog servisa postoji čvrsta analogija, jer i jedan i drugi razvijaju prakse i društvene odnose koji su političkog karaktera, i, sa druge strane, načelno i suštinski se opiru kontroli države, odnosno kontroli političkih i ekonomskih aktera (Garnham, 1986: 46-49). Garnamova pozicija da vrednosti i uloga javnih emitera danas ne bi trebalo da bude vezana niti za političke niti za tržišne interese, vodilja je za društveno-demokratski orijentisane autore koji pomišljaju budućnost javnog servisa (Jakubowicz, 2004, 2007; Lowe and Bardoel, 2007; van den Bulck, 2008; Donders, 2012). Jakubovic smatra da javni servis, ukoliko istinski želi biti nezavistan i na taj način generisati javnu diskusiju, mora imati snažan etos i podršku od strane civilnog društva (Jakubowicz, 2011: 213). U samoj praksi, intrističke vrednosti koje bi trebalo da su opšteprihvaćene i da su u temelju 'etosa' javnog medijskog servisa, podložne su promenama, kontekstualnim i vremenskim, kao što je slučaj i sa samim konceptom 'javne sfere', te ih treba kontinuirano preispitivati (Lowe, 2015).

Pojedini post-moderni autori, među njima i Džon Kin (*John Kean*), kritički su propitivali emancipatorski potencijal ovako definisane 'javne sfere' zasnovane na postizanju konsenzusa putem racionalno zasnovane diskusije. Kin smatra da krajem 20. veka dolazi do značajnih promena, uslovljenih razvojem elektronskih medija, zbog kojeg analogija javnog servisa i habermarsovski shvaćene 'javne sfere' više ne postoji. Kin je među prvima istakao problem promenjenog okruženja u kojem javni servisi deluju, i kao osnovne problema naveo finansijske, probleme legitimizacije, odnosno izazove koji se odnose na tehnološke inovacije (Keane, 1995: 5-7). U vreme tehnoloških promena i ekspanzije kanala i načina komuniciranja, koncept javnosti i javne sfere, doživljava suštinske promene. Ne samo mediji, već i sama društva, doživljavaju duboke strukturne promene i društva postaju sve više organizovana oko mrežnih struktura (engl. 'network') gde mediji i medijski posredovana komunikacija i interakcija sve više postaju osnova društvenih odnose (Van Dijk, 1991). Istražujući razvoj globalne 'javne sfere', zasnovane na globalnim komunikacijskim mrežama, Manuel Kastels (Manuel Castells) ističe kako globalno umreženo civilno društvo i umrežene države zahtevaju sofisticirani pristup proizvodnji značenja i samoj interakciji zbog činjenice da je globalna 'javna sfera' produkt multi-platformske komunikacijske aktivnosti kojoj pristup, uslovno rečeno, imaju svi. U takvoj situaciji, i masovni mediji i različiti oblici komunikacije, koji više ne dolaze niti su inicirani iz samo jednog centra i nastaju unutar zajednica građana, omogućavaju različitim akterima da pokreću teme i budu ravnopravni akteri u diskusijama.

Jedan od vodećih teoretičara medija i demokratije Peter Dalgren (*Peter Dahlgren*) tvrdi da su se u suštinskom smislu pojam i svrha 'javne sfere' promenili. To se oslanja na poimanje demokratije, ne više samo kao sistema koji omogućava ispoljavanje volje građana, već kao sistema koji građanima nudi niz izbora. Za ovog autora 'javnu sferu' konceptualno čine tri konstitutivne dimenzije – struktura, reprezentacija i interakcija – i svaka od njih doživljava suštinske promene usled promenjenih društvenih okolnosti i komunikacijskih navika. *Strukturna dimenzija* odnosi se na formalne i institucionalne elemente, kao što su (ne nužno) medijske organizacije, kao i pravni i regulativni okviri koji se odnose na medijske slobode. Politička ekonomija koja se odnosi na Internet, kao forum u kojem se danas najčešće generiše ono što se naziva transformisanom 'javnom sferom', ukazuje na tendenciju integracije samog Interneta i društvenih interakcija na ono što danas nazivamo globalnim kapitalizmom. *Reprezentativna dimenzija* podrazumeva rezultate rada samih medija, ne nužno samo medijske proizvode i sadržaje, već principe poput pluralizma, ideoloških

tendencija, pravičnosti, tačnosti, potpunosti, postavljanja dnevnog reda, itd. *Dimenzija interaktivnosti* konceptualizuje javnost kao nešto suštinski drugačije od puke medijske publike. Javnost postoji kao diskurzivan interaktivni process, i atomizovane individue koje konzumiraju medijske sadržaje u svojim kućama ne predstavljaju javnost. Sama interakcija odvija se na dva nivoa – prvi se nivo odnosi na način na koji pojedinci interpretiraju medijske sadržaje i koriste ih, i drugi je nivo međusobna interakcija samih ljudi. Danas, smatra Dalgren, samo mali broj interakcija možemo smatrati manifestacijama 'javne sfere', jer demokratsku raspravu i građansko uključivanje zasenili su konzumerizam, zabava, umrežavanja koja nisu političkog karaktera (Dahlgren, 2005: 150-153).

Drugi važan koncept jeste **javno dobro**. Prema Tajleru Koveni (*Tyler Cowen*) javno dobro karakterišu dva principa: (a) neekskluzivnosti ili neisključivosti (engl. *non-excludability*) prema kojem svi imaju jednaka prava u korišćenju javnih dobara, i (b) nekompetitivnost (engl. *non-competitvity*) jer javno dobro treba biti dostupno svima pod jednakim uslovima. Car smatra da javni servisi zadovoljavaju ove kriterijume jer: (a) ranije u analognoj, a danas i u digitalnoj tehnologiji, signal javnog servisa mora doći do svakog doma, i (b) cena preplate jednaka je za sve korisnike, te svi korisnici imaju ista prava prilikom korišćenja sadržaja i usluga javnih medijskih servisa (Car, 2012: 4).

Javni servis ne samo da je javno, već je i '**neophodno dobro**' (eng. *merit good*). Prema Endrju Grahamu (*Andrew Graham*) ovakva dobra i usluge nije moguće meriti i iskazivati ekonomskim parametrima (Picard and Siciliani, 2013: 44). Ovakve vrste dobara imaju i elemente investiranja jer je za merenje učinkovitosti i efekata programa potrebno vreme. To se recimo odnosi na obrazovnu ulogu javnih servisa, koja je izuzetno važna i koja kod publike ne ostvaruje kratkoročni već dugoročni efekat. Argument 'neophodnog dobra' je način da razumemo regulatorni status emitera u modernim demokratskim društvima. Argument pokazuje kako (pro)cena funkcija radija i televizije zasnovana na vrednostima jeste u vezi sa njihovom misijom da služe i podstiču generisanje društvenih, političkih i kulturnih vrednosti, i kako se ovaj učinak i uticaj ne može iskazivati pukim tehnološkim argumentima ili komercijalnim parametrima (Moe, 2011: 62).

Pojedini autori (Šalaj, 2007; Car, 2012) smatraju da je javni servis **društveni, odnosno socijalni, kapital**. Vodeći se definicijom francuskog sociologa Pjera Burdijea (*Pierre Bourdieu*) socijalni kapital je „ukupnost aktuelnih i potencijalnih resursa koje pojedinac može mobilisati na temelju društvenih veza u koje je uključen“ (Bourdieu, 1986:

248). Sadržaj javnog servisa je društveni kapital jer je rezultat složenih društvenih odnosa među pojedincima, od onih koji su akteri političkih, ekonomskih i društvenih procesa, preko novinara i urednika, do javnosti kao publike. To je resurs neophodan za ostvarivanje prosvetiteljske uloge koja je presudna kada govorimo o zadacima javnog servisa (Car, 2012: 4-5).

U pokušaju da se objasni suština javnog servisa, mnoge definicije nezaobilazno navode **slobodan i ravnomeran pristup** kao jednu od ključnih odrednica javnih emitera. Slobodan pristup informacijama pominju i svi ključni međunarodni dokumenti koji zagovaraju i garantuju slobodu informisanja ili izražavanja. Jan Van Kjulenberg (*Jan Van Cuilenburg*) i Denis MekKvejl (*Denis McQuail*) su u potrazi za novom komunikacijskom paradigmom opisali pristup komunikaciji kao „mogućnost pojedinaca, grupa, organizacija i institucija da dele društvene komunikacijske resurse“ (Van Cuilenburg and McQuail, 2003: 204). Sa prelaskom na digitalni signal tradicionalno poimanje otvorenog pristupa postaje zastarelo. Javljuju se nove forme pristupa, primer su medijalizovani pristupi (engl. 'mediated-access'), sa komercijalizacijom i kanalima koji se plaćaju (pay TV). Upravo zbog toga je i uloga javnog servisa sve važnija, prvenstveno zbog namere da se obezbedi jednaki ili univerzalni pristup za sve (van den Bulk, 2007: 36).

U vezi sa pristupom je i vrlo važan građanski koncept, a to je **učesće ili participacija**. Pravi građanin je samo aktivan građanin, a smisao i zadatak javnog servisa je da tu aktivnost podstiče. Stoga, kada se govori o publici javnog servisa, o njoj se govori ne kao o konzumskoj publici već kao o informisanim, aktivnim i odgovornim građanima. Ovo je oduvek bio smisao javnog servisa i on je poprilično poljuljan nakon tehnološkog razvoja i pojava Web 2.0 platformi. Društveni mediji koji putem svojih interaktivnih platformi omogućavaju kreiranje i razmenu korisnički-generisanih sadržaja (engl. *UGC, ili user-generated content*), predstavljaju sve veći izazov javnom servisu i njegovom 'ekskluzivnom' pravu da svojoj publici pristupa kao društveno uključenoj (van Dijck and Poell, 2014: 2-3).

Još 2000. godine, Svetski savet radija i televizija (engl. *the World Radio and Television Council*), u saradnji sa UNESCO-m, definisao je ključne principe javnog servisa bazirajući ih na najznačajnijim dostignućima tadašnjih debata širom sveta, a pre svega u SAD, Kanadi, i Velikoj Britaniji. Monro Prajs (*Monroe Price*) i Marko Raboj (*Marc Raboy*) su ove principe nadogradili, a u obzir su prilikom njihovog definisanja uzeli i druge dokumente koji su se bavili posebnim aspektima vezanim za rad javnog servisa poput finansiranja, programskog

kvaliteta i strukture. Prema ovim autorima tri ključna principa javnog servisa su **univerzalnost, raznolikost, i nezavisnost** i oni su bez obzira na kontekst, okolnosti, i tehnološke i digitalne izazove, suštinski i nepromenjivi. Uz ova tri neophodno je dodati i četvrti princip, **osobenost ili posebnost**, koja na važnosti dobija u dualnim sistemima gde javni servisi na tržištu imaju konkurenciju u komercijalnim medijima (Price and Raboy, 2001: 11-13).

Univerzalnost javnog servisa podrazumeva da njegov sadržaj mora biti jednako dostupan svim građanima. Ovaj princip, koji u sebi sadrži i egalitarne motive i demokratske ciljeve, sve građane tretira na jednak način bez obzira na socio-ekonomski status, politička opredeljenja, etničku ili religijsku pripadnost, dobnu i polnu odnosno rodnu pripadnost. Ovaj princip ne podrazumeva i tehničke uslove za slobodan pristup i pre svega je fokusiran na sadržajnu ponudu i činjenicu da svako može da određeni program da razume i prati. Sa jedne strane ovaj princip zagovara 'popularnost' ovakvog programa, ne u pejorativnom smislu (da podilazi najnižim ukusima), ali u smislu da program bude prihvaćen i gledan od strane što većeg broja ljudi i da ne postane manjinski geto (Price and Raboy, 2001: 5).

Koncepti poput **raznovrsnosti i pluralizma** već su duže vreme izuzetno važni i neizbežni za kreiranje javnih komunikacijskih politika, posebno kada su u pitanju misija i uloga javnih emitera. Ono što je praktično problem jeste da „ovi koncepti uglavnom nisu ispunjeni nekim specifičnim i konkretnim značenjima neophodnim kako bi služili kao efektivna i smisljena alatka za kreiranje, implementaciju i analizu politika“ (Napoli and Karppinen, 2013). Ovi se koncepti vrlo često koriste naizmenično, bez posebne selekcije, no postoje neke važne razlike između njih. Dok se pluralizam odnosi na eksterne aspekte, strukturu i različitost medijskih izvora, dotle se raznolikost odnosi na interni pluralizam koji se ogleda kroz medijske sadržaje, uglavnom unutar jednog medija (Matić, 2014: 83). Raznovrsnost se može ogledati na najmanje tri načina ;u smislu programskih žanrova, publike i tema o kojima se izveštava. Proizvodnjom raznolikog programa (za mlade, dramski program, za manjine, kulturni program, sportski program, informativni program) javni servis otvara svoja vrata za što je moguće širu publiku. Dodatno raznolikost javnih servisa treba da se ogleda i u samoj kadrovskoj strukturi, a to je posebno važno za društva ili regiona u kojima žive pripadnici raznolikih manjinskih zajednica, koje bi ne samo programski već i kadrovski trebalo uključiti u rad javnih emitera.

Kreiranje raznovrsnih sadržaja, predstavljanje različitih pozicija i gledanja na isti problem, nalazi se u srcu tradicionalnog poimanja javnog emitovanja (SEC(2007) 32: 5). Kako je izveštaj Ofcom-a iz 2012. istakao, konačni cilj je da se doprinese stvaranju funkcionalnog demokratskog društva čiji su nosioci informisani građani. No perspektiva koja sagledava ulogu javnih emitera u kontekstu **aktivnog građanstva** ne podrazumeva samo jednosmerno informisanje. Pojedini autori (Napoli, 2011; Hellberg 2012; 2015) predlažu koncept 'izloženosti različitostima' (engl. 'diverse exposure'), dok ga drugi (Peruško et al., 2012; Peruško 2013) nazivaju 'primljenim različitostima' (engl. 'received diversity'). Zajedničko i za jedne i za druge je što razmatraju aktivnu ulogu publike. Ovakav pristup, koji je vrlo inovativan i nov u celoj Evropi, kreće od pretpostavke da nije dovoljno obezbediti (proizvesti, emitovati ili preneti) određeni sadržaji koji se smatra raznolikim. U nameri da budu istinski informisani „građani moraju napustiti zonu svog ličnog komfora i ustaljenih navika i verovanja i biti izloženi raznolikim mišljenjima i idejama“ (Hellberg, 2015: 1328). Građane je potrebno voditi kroz ovaj proces, skretati im pažnju na sadržaje od javnog interesa, omogućavati im da lakše i verodostojnije sami pretražuju sadržaje i ukazivati im na značaj i prednosti što raznolikijeg informisanja. Da li će to biti putem javnih fondova, razvijanjem specijalni algoritama koji bi usmeravali istraživačke aktivnosti i pretraživače ka manje komercijalnim a više javnim sadržajima ili su u pitanju novi uređivački pristupi i principi prilagođeni funkcionisanju medija od javnog značaja u novom okruženju (Hellberg, 2015: 1330; BBC Trust, 2013). Mira Buri (*Mira Burri*) je predstavila Navigator javnih servisa (engl. '*Public Service Navigator*' ili *PSN*), kao „mehanizam koji utiče na uslove pod kojima se pristupa određenim sadržajima“ i koji je fokusiran na sposobnosti korisnika a ne samo na stranu onih koji sadržaj nude (Burri, 2015: 9).

Nezavisnost je vrlo važna karakteristika javnog servisa. Po definiciji, javni servis predstavlja prostor u kojem se ideje mogu izražavati slobodno, u kojem postoji protok informacija, mišljenja i kritičkih stavova. Ovo je moguće samo ukoliko je javni servis nezavistan, kako od politike tako i od ekonomskih interesa (Price and Raboy, 2001: 5-6).

Posebnost ili osobenost javnog servisa ogleda se u tome što javni emiteri nude usluge koje se razlikuju od usluga komercijalnih emitera. Program javnog servisa, njegov kvalitet i pre svega karakter programa moraju biti takvi da ih publika prepoznaje kao drugačije. Nije stvar samo da javni emiter treba da proizvodi programe koje tržište ne nudi ili da se bavi temama kojima drugi mediji ne žele da se bave, javni servis jednostavno treba stvari da radi drugačije, da ih radi kvalitetnije i odgovornije, i da to bude produkcijski kvalitetno.

Dodatno, Evropska unija emitera (EBU, ili *European Broadcasting Union*) definisala je kao šest ključnih vrednosti javnog servisa – univerzalnost, nezavisnost, izuzetnost, raznolikost, odgovornost i inovativnost (EBU, 2012). Viktorija Car sa zagrebačkog Fakulteta političkih znanosti ovu listu proširuje i navodi čak dvanaest načela koja bi svaki javni servis trebalo da sledi a to su: univerzalna dostupnost; program za sve; tačne, nepristrasne i pravovremene informacije; obrazovna funkcija; programska izvrsnost; podrška kreativnom stvaralaštvu; funkcija javnog foruma; aktivna uloga građana; profesionalna odgovornost u službi javnog interesa; javnost delovanja i javni nadzor; finansijska stabilnost; i podrška tehnološkom razvoju (Car, 2011: 44-48).

3.1.1. Definicija i misija javnog servisa

Brojni su pokušaji da se definiše jasno šta je javni radiodifuzni servis. Mnogi se slažu da ga je teško definisati (Jakubowicz, 2000), da je u pitanju 'klizav' koncept koji se konstantno menja (Mo, 2011: 53), odnosno da se samom upotrebom ovog koncepta u praksi 'troši' njegovo značenje (Syversten, 1999, u Moe, 2011: 54). Pošto su globalno iskustva sa javnim servisima raznolika, kao i broj modela koji funkcionišu u praksi, ne postoje 'zlatni standardi' za njegovo definisanje, no postoje određene karakteristike i mehanizmi javnog servisa koji su šire prihvaćeni. Uzevši u obzir različita politička, tehnološka, i ekonomska okruženja u kojima javni servis deluje, ova medijska organizacija može poprimati različite forme i funkcionisati prema različitim modelima (UNESCO, 2005: 13). U ovom radu se termin javni servis koristiti kao sinonim za javne emitere, institucije koje su na prostoru zemalja Zapadnog Balkana nastajale kao rezultat transformacije nekadašnjih državnih radio-televizija.

Iako naizgled lak za razumevanje, javni servis se vrlo često pogrešno razume. Ponekad je razlog tome odsustvo adekvatne formulacije u određenom jeziku, a ponekad je nerazumevanje svesno i namerno. Poneki jezici čak i nemaju adekvatan prevod za engleski termin 'javnost/javno' (engl. *public*) i prevode ga nečim što je tome najbliže, a ono asocira na 'državno' (engl. *state*). Na prostoru bivših socialističkih i komunističkih zemalja, pojam javnog i jeste bio sveden na pojam državno ili partijsko, i teškoće za poimanje koncepta javnog često proističu iz takvog nasleđa.

Od svoje pojave, javni servis ima tri osnovna zadatka - da informiše, da obrazuje, i da zabavlja. Ovi se principi nazivaju i 'Ritovim principima' prema prvom direktoru javnog emitera u Velikoj Britaniji, baronu Džonu Ritu (*John Reith*). Iako ove funkcije, tehnički gledano, mogu da obavljaju i privatni emiteri, ono što javni servis razlikuje od njih jeste

obaveza da on to čini drugačije. Javni servis, sa primarnim zadatkom da proizvodi sadržaje koji informišu, obrazuju i zabavljaju, prvi put je definisan početkom 20. veka. Tada je u Velikoj Britaniji kreirana medijska politika koja je brzo prerasla nacionalne okvire i postala model za definiciju javnih servisa u celoj Evropi. Prva radiodifuzna komisija formirana je u Velikoj Britaniji 1923. godine, dok je prvi radio-televizijski servis javnog tipa bio BBC (engl. *British Broadcasting Corporation*) formiran dve godine kasnije, 1925. BBC je regulisan Kraljevom poveljom, dokumentom koji ima pravno obavezujuću snagu i koji određuje okvire delovanja javnog medijskog servisa i obnavlja se na svakih deset godina. Britanski model javnog servisa postao je uzor za reformisanje javnih medijskih institucija u gotovo svim zemljama Evrope. Džin Siton (*Jean Seaton*) u svojoj knjizi o istoriji BBC-ja, i njegovoj nimalo romantičnoj vezi sa vladajućim garniturama u Velikoj Britaniji, ističe kako je svetski najpoznatiji javni emiter uvek balansirao između dve stvari – dobrih odnosa sa vlastima koji determinišu ono što je javni interes nacije, i svoje nezavisnosti. Vrlo često su 'Ritovi principi' da informišu i obrazuje, dolazili u sukob sa načelima koje su zagovarali premijerski kabinet i posebno konzervativne vlade, To je bilo veoma izraženo čak i početkom 1980-ih u vreme „tačeriizma“ i veoma izraženog nastojanja da se politički kontroliše tok informacija (Seaton, 2015).

UNESCO javni servis definiše kao „mesto susreta na kojem su svi građani dobrodošli i uživaju jednak tretman“ (Price and Raboy, 2001: 7). Javni servis je informaciono i obrazovno sredstvo, pristupačno svima i namenjeno svima, bez obzira na njihov društveni ili ekonomski status. „Njegov mandat nije sveden na informisanje i kulturni razvoj – javno emitovanje treba i da zabavlja. I to na način da ne zapostavlja kvalitet kojim čini razliku u odnosu na komercijalne emitere“ (Price and Raboy, 2001: 7). Kako navodi UNESCO, javni servis treba „da omogući građankama/ima da budu informisani o raznolikim subjektima i temama, da im ponudi nova znanja, i to u okviru zanimljivog i atraktivnog programa“ (Price and Raboy, 2001: 13).

UNESCO posebno u *Konvenciji o zaštiti i promociji raznolikosti kulturnog izražavanja* (2005), ističe ulogu i značaj javnog servisa u promociji kulturne različitosti. Kao deo svoje srednjoročne Strategije za 2008-2013, UNESCO je istakao kako je „pluralnost informacija je suštinski preduslov za inkluzivna društva znanja“, i da je upravo javni servis, uređivački nezavistan i odgovoran, ključan u ovom procesu (UNESCO, 2008). Prema Nisenu (2006), javni servis bi trebalo da podstiče društvenu, političku i kulturnu koheziju, da održava i

očuvava nacionalnu i evropsku kulturu i raznolikost, te da obezbeđuje pojedincima i imanjinskim grupama specifične i namenske sadržaje i usluge.

Savet Evrope je svrhu javnog servisa razumeo kao:

- Referentnu tačku za sve članove javnosti, koja nudi univerzalne usluge,
- Faktor društvene kohezije i integracije svih pojedinaca, grupa i zajednica,
- Izvor nepristrasnih i nezavisnih informacija i komentara, inovativnog i raznolikog sadržaja koji je u skladu sa najvišim etičkim standardima i kriterijumima kvaliteta,
- Forum za javnu diskusiju i promicanje pluralizma, i demokratskog učešća pojedinaca,
- Aktera koji daje aktivan doprinos audiovizuelnom stvaralaštvu i širi raznolikost nacionalnog i evropskog kulturnog nasleđa (Council of Europe, 2007(3): 3-4).

3.1.2. Javni servisi i demokratija

'Cunami javnih emitera', kako je Jakubovic nazivao trend transformacije bivših državnih televizija u javne servise u zemljama nekadašnjeg socijalističkog bloka tokom trećeg 'talasa demokratizacije', zahtevao je institucionalni odgovor od strane EU, i drugih evropskih i globalnih aktera (Saveta Evrope, OEBS-a). Transformacija javnih emitera išla je pod ruku sa rastućim trendovima deregulacije, marketizacije, i privatizacije, uz potrebu za afirmacijom javnog servisa kao anomalije na medijskom tržištu koja u svom radu nije vođena principima medijskog tržišta već javnim vrednostima, univerzalnim principima, raznovrsnošću, i produkcijskom izvrsnošću.

Za potrebe razumevanja evolucije javnih emitera unutar evropskog konteksta, koji je za potrebe istraživanja u ovom radu blizak i referentan, neophodno je dati kratak pregled osnovnih dokumenata i dođaja koji su na evropskom nivou promišljali javne servise, i određivali pravce njegovog razvoja.

Jedan od važnijih međunarodnih dokumenata koji se odnosi na status i podršku javnim emiterima jeste *Amsterdamski ugovor (1997)*. Ugovor iz Amsterdama rezultat je međunarodne, međuvladine konferencije koja je 1996. godine održana u italijanskom gradu Torinu, potpisan je godinu dana kasnije, a na snagu je stupio 1999. godine. Ovaj dokument je značajan jer značajno jača poziciju Evropske Unije kao supranacionalne institucionalne

tvorevine.¹ Ovo je vrlo uticajan instrument koji je podržavao razvoj javnih servisa i opravdao regulatorne intervencije na medijskom tržištu u korist javnog interesa, i koji je postojeću Rezoluciju Evropskog parlamenta o ulozi javnih servisa u multimedijalnom društvu iz 1996. godine, samo pretočio u pravno obavezujući tekst (Price and Raboy, 2001: 45). Prema Karen Donders (*Karen Donders*) posebno značajan deo ugovora je onaj u kojem se ističe da politički motivisan izbor javnih vrednosti, a ne isključivo ekonomski interes, trebaju da budu vodilje za opravdanost i rad javnih servisa (Donders, 2012: 191). Kako smatraju Prajs i Raboj, ovaj dokument pokazuje snažnu i principijelnu političku volju da se javno dobro zaštititi od komercijalnih interesa, ujedno je to bio i prvi konkretan primer kulturnog izuzeća novim pravilima i trendovima deregulacije koje su međunarodni akteri već uveliko promovisali i primenjivali (Price and Raboy, 2001: 39). U predgovoru Amsterdamskog protokola stoji kako je sistem „javnih emitera u zemljama članicama direktno povezan sa demokratskim, društvenim i kulturnim potrebama svakog od ovih društava i sa potrebom da se očuva pluralizam“ (Amsterdamski ugovor, 1996: 109). Ugovor, sledeći federalne principe na kojima je zasnovana tadašnja EU, prepušta svakoj od zemalja članica pobaosob da uredi status i način na koji će funkcionisati javni servisi. Amsterdamski ugovor se vrlo često smatra i dokumentom kojim se reafirmiše ideja javnih servisa u Evropi. No, kako ukazuju Prajs i Raboj, njega treba čitati pažljivo i shvatiti ga u vezi sa argumentima o 'takmičarskoj groznici' koja je tada zahvatila Evropu (Price and Raboy, 2001: 44). Kada govori o finansiranju javnih emitera, ovaj Ugovor naglašava kako je javno finansiranje opravdano u slučaju ispunjavanja misije ovih emitera, koju svaka od zemalja reguliše svojim zakonima, i sve dok takav način finansiranja ne ugrožava uslove trgovanja i konkurencije unutar evropske zajednice na način da to bude u suprotnosti sa javnim interesom (Amsterdamski ugovor, 1996: 109).

Sa namerom da se dodatno protumače i objasne odredbe Amsterdamskog ugovora, Evropska unija emitera (*European Broadcasting Union*, ili skraćeno - EBU) objavila je dokument „*Misija javnih emitera: Danas i sutra*“ čiji autori izražavaju zabrinutost i pitaju se na koji način se demokratske, društvene i kulturne potrebe zajednice, i rešenost da se održi medijski

¹ Najznačajniji rezultati Ugovora iz Amsterdama odnose se na jačanje uloge Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu i proširenje oblasti u kojima se odlučuje postupkom saodlučivanja, povećanje broja oblasti u kojima se odlučuje kvalificiranom većinom, jačanje uloge Suda pravde Evropskih zajednica u oblasti osnovnih ljudskih prava i oblastima koje se odnose na unutrašnju sigurnost, jačanje uloge Evropskog revizorskog suda, Eknomskog i socijalnog odbora i Odbora regija, povećanje uloge zakonodavnih institucija država članica na evropskom nivou te uvođenjemogućnosti pojačane saradnje država članica.

pluralizam, mogu ostvariti putem marginalizovanog emitera koji je namenjen kulturnim elitama ili drugim manjinskim grupama, i koji je suštinski fokusiran na onu vrstu programa koja se, zbog ekonomskih razloga odnosno neisplativosti, ne može gledati ili slušati na komercijalnim stanicama. Da bi ostvarili svoju osnovnu funkciju, javni emiteri moraju da budu glavni akter na državnim adiovizuelnim prostorima i da se za što bolju poziciju i prihvaćenost među raznolikom publikom bore kvalitetom i univerzalnošću svoje programske ponude. Suštinu problema, kojeg ovaj dokument prepoznaje, jeste nepravedan položaj javnog servisa koji se u nameri da ispuni svoju misiju i izveštava profesionalno i univerzalno, uz visoke produkcijske standarde, na tržištu nadmeće sa privatnim emiterima. Za to je potrebno revidirati i učiniti efikasnijim postojeći regulatorni okvir za javne emitere u kontekstu EU.

Kao najagilnija međunarodna organizacija, Savet Evrope (SE) je inicirao diskusije, akcije, ali i političke odluke među svojim članicama, sa ciljem da osnaži poziciju i nezavisnost javnih servisa, uzevši u obzir eksterne i interne izazove sa kojima se javni emiteri suočavaju. Na svojim *ministarskim konferencijama*, koje se održavaju periodično, Savet Evrope je otvarao brojna pitanja vezana za izazove i razvoj medija, bilo da su u pitanju masovni mediji, nove komunikacijske usluge ili mediji i informaciono društvo u digitalnoj eri. Tema javnih servisa, izazovi tržišne utakmice, način finansiranja, nezavisnost i razvoj u digitalnom dobu bili su nezaobilazni deo ovih rasprava. Tabela 3 nudi pregled svih ministarskih konferencija, počev od prve koja je 1986. godine održana u Beču, zaključno sa 2013. godinom kada je domaćin bio Beograd, sa fokusom na teme koje su dominirale diskusijama, dokumente koje su usvojeni, i specifičnim temama / aspektima koji se odnose na rad javnih servisa.

Tabela 3: Ministarske konferencije Saveta Evrope²

Godina i mesto	Dokumenti (samo relevantni za javne servise)	Najznačajnije teme / diskusije / preporuke
1986 Beč	Rezolucija 1: Promocija audiovizuelnog stvaralaštva: produkcija, podela, distribucija Rezolucija 2: Javno i privatno emitovanje u Evropi	Tema: „Budućnost televizije u Evropi“ <u>Generalno teme:</u> Tehnološke inovacije, nezavisna produkcija, medijsko obrazovanje, podsticanje saradnje, podrška javnim i privatnim emiterima u razvijanju audio-vizuelne kreativnosti <u>Specifične teme za javne servise:</u> Podrška misiji javnih servisa, koju mogu obavljati i javni i privatni emiteri, program namenjen širokoj publici, značaj lokalnih i regionalnih programa, kulturna raznolikost, nezavisnost javnih emitera uz obezbeđeno finansiranje, uključivanje novih televizijskih usluga.

1988 Stokholm	Rezolucija 1 Rezolucija 2 Rezolucija 3	<p>Tema: „Evropske politike masovnih medija u međunarodnom kontekstu“</p> <p><u>Generalno teme:</u> Međunarodno saradnja u domenu proizvodnje audio-vizuelnih sadržaja, značaj televizije u kulturnoj razmeni, uticaj tehnoloških inovacija na audiovizuelnu produkciju.</p> <p><u>Specifične teme za javne servise:</u> Misiju javnih servisa mogu obavljati jednako javni i privatni emiteri, obezbeđivanje sigurnog finansiranja, podsticanje kulturne i obrazovne komponente, produkcijska izvrsnost.</p>
1991 Nikozija	<p>Rezolucija 1: Medijska ekonomija i politički i kulturni pluralizam</p> <p>Rezolucija 2: Novi kanali i načini masovne komunikacije u Evropi</p> <p>Deklaracija o politikama masovnih medija u Evropi koja se menja</p>	<p>Tema: „Kojim putem napred da idu mediji u Evropi tokom 1990-ih?“</p> <p><u>Generalne teme:</u> Novo ekonomsko, političko i tehnološko okruženje kao determinirajući faktor za razvoj medija, jačanje kulturnog pluralizma, nezavisnih i autonomnih medija, regulacija medijskog vlasništva, ekskluzivna prava na prenos događaja od javnog značaja, politike oglašavanja, sponzorstva i komercijalne promocije, finansijski pritisci na medije i novi izvori finansiranja, zakonska zaštita televizijskog emitovanja, podrška evropskoj produkciji, slobodan pristup svima novim komunikacijskim tehnologijama. Region Centralne i Istočne Evrope u fokusu.</p>
1994 Prag	<p>Rezolucija 1: Budućnost javnog emitovanja</p> <p>Deklaracija o medijima u demokratskom društvu</p>	<p>Tema: „Mediji u demokratskom društvu“</p> <p><u>Javni servisi su u fokusu ove konferencije</u> (uz druge teme, poput novinarskih sloboda uloge medija u demokratskim društvima, i kršenja medijskih sloboda).</p> <p><u>Specifične teme za javne servise:</u> Podrška vrednostima javnih servisa sa fokusom na ljudska prava, kulture i političkog pluralizma, garancije stabilnosti javnih servisa, principe pluralne komunikacije i pristupa informacijama, jačanje javnih servisa u okruženju sa većim brojem emitera koji predstavljaju konkurenciju, i usled tehnoloških inovacija. Zaključci konferencije odnose se na tri domena:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Program – faktor društvene kohezije, forum za diskusiju, visoki etički i kvalitativni standardi, deficitarni sadržaji, uključivanje publike. • Finansiranje – garancija nezavisnosti javnog servisa, uspostavljanje strukture koja će adekvatno implementirati takve finansijske modele, kontrola i odgovornost javnih servisa, transparentnost. • Nove komunikacione tehnologije – kreirati održivi sistem za primenu novih tehnologija, poticanje inovativnosti i kreativnosti.
1997 Solun	<p>Rezolucija 1: Uticaj novih komunikacijskih tehnologija na ljudska prava i demokratske vrednosti</p> <p>Rezolucija 2: Promišljanje novog regulatornog okvira za medije</p>	<p>Tema: „Informaciono društvo: izazov za Evropu“</p> <p><u>Generalne teme:</u> Kreiranje medijskih politika i regulatornih okvira da uključe potencijale i prednosti korišćenja novih informacionih i komunikacijskih tehnologija, brisanje jasnih granica između emitovanja, telekomunikacija i informatike, multiplikacija komunikacijskih kanala, isticanje važnosti kredibiliteta medija i sadržaja koje proizvode, monitoring i analiza razvoja i pristupa</p>

		<p>novim tehnologijama i primeni novih komunikacijskih i informativnih usluga, podrška samoregulaciji na međunacionalnom i nacionalnom nivou, regulacija medijskog vlasništva, i poticanje participacije građana u javnom životu.</p> <p>Fokus na zemlje Centralne i Istočne Evrope.</p>
2000 Krakov	Deklaracija – medijske politike sutrašnjice	<p>Tema: „Medijske politike sutrašnjice“</p> <p><u>Generalne teme:</u> Balans između slobode izražavanja i drugih prava i legitimnih interesa, pluralizam medijskih usluga i sadržaja, promocija društvene kohezije (uključujući i poticanje razvoja medijske pismenosti), i adaptacija regulatornog okvira u skladu sa tekućim promenama.</p> <p><u>Specifične teme za javne servise:</u> Društvena kohezija, razvoj javnih servisa u skladu sa principima Saveta Evrope iz 1994 u Pragu - promociju i razmenu informacija i iskustava u domeni misije, organizacije i finansiranja, promovisanje pluralnog i kvalitetnog programa, jačanje nezavisnosti i programa, uz obezbeđivanje nezavisnog finansiranja.</p>
2005 Kiev	Rezolucija 2: Kulturna raznolikost i medijski pluralizam u vreme globalizacije	<p>Tema: „Integracija i raznolikost: nove granice evropske medijske i komunikacijske politike“</p> <p><u>Generalne teme:</u> Terorizam kao pretnja miru i sigurnosti, globalizacija ekonomije i načina komuniciranja, migracije i interakcija između kultura, transformacija društvenih odnosa i komunikacijskih navika – individualizacija, tehnološke promene. Konferencija je rezultirala usvajanjem tri rezolucije –u domeni slobode izražavanja, pluralizma i raznolikosti sadržaja i treća koja garantuje ljudska prava i učešće građana u informacionom društvu.</p> <p><u>Specifične teme za javne servise:</u> Značaj javnih servisa u digitalno doba kao element društvene kohezije, značaj kulturne različitosti. Pristup za sve putem različitih platformi, prilagođavanje misije u skladu sa novim digitalnim trendovima. Obezbeđivanje zakonskih, finansijskih i tehničkih uslova za rad javnih servisa.</p>
2009 Rejkjavik	Politička deklaracija Rezolucija o novom značenju medija	<p>Tema: „Novo shvatanje medija?“</p> <p><u>Generalne teme:</u> Slobodni, nezavisni i raznoliki mediji, korisnički generisani sadržaj, nepristrasno informisanje, nove platforme i pružaoci medijskih usluga, dostupnost sadržaja, nova značenja medija, značaj medijske pismenosti.</p> <p><u>Specifične teme za javne servise:</u> Javni servisi obezbeđuju pristup verodostojnim informacijama. Treba preispitati modele finansiranja javnih servisa, promisliti nove načine upravljanja ovim institucijama. Uređivačka i institucionalna nezavisnost. Podrška tehnološki-neutralnom konceptu javnog servisa, razvoja modela koji će omogućiti da se sadržaji ponude što većoj i raznovrsnijoj publici.</p>
2013	Politička deklaracija: Sloboda	Tema: “Digitalno doba i medijski potencijali; slobode na

Beograd	izražavanja i demokratija u digitalnom dobu: mogućnosti, prava odgovornosti Rezolucija 2: Očuvanje suštinske uloge medija u digitalno doba	internetu; sloboda izražavanja; sigurnost novinara” <u>Generalne teme:</u> Očuvanje suštinske uloge medija u digitalnom dobu, sloboda izražavanja na internetu i zaštita novinara. <u>Specifične teme za javne servise:</u> Pluralizam, raznovrsnost i kvalitet u ekosistemu novih medija, unapređenje pluralizma, kulturne inovacije i kreativnosti u digitalnom okruženju. Važnost finansiranja, nezavisnosti, programa visokog kvaliteta.
---------	--	---

Gledajući hronološki, javni *emiteri dolaze u fokus međunarodnih diskusija, tokom i nakon ministarske konferencije održane 1994. godine u Pragu*. U to vreme većina zemalja koja je pripadala bivšem socijalističkom i komunističkom bloku stekla je političku i državnu nezavisnost i opredelila se za put dalje demokratizacije. Izuzetak su bile zemlje bivše Jugoslavije, u kojima u to vreme još traju ratni sukobi u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, dok Srbiju karakteriše zatvoreni autoritarni režim Slobodana Miloševića. Tema konferencije u Pragu bila je „Mediji u demokratskom društvu“, a u fokusu su uz druge važne aspekte mweijdkih sloboda bili javni servisi upravo da bi se u društvima u tranziciji ohrabрили pokušaji jačanja demokratske uloge medija. Kada su javni servisi u pitanju, najviše se raspravljalo o njihovom programu / sadržajima, o načinima finansiranja i uticaju tehnoloških inovacija na njihov dalji razvoj.

Kako je druga polovina 1990-ih, na medijskim tržištima donela velike promene, pre svega u načinu medijskog funkcionisanja, razvoju tržišta i ekspanziji komercijalnih emitera, naredne konferencije - *2000. u Krakovu i 2005. u Kievu - stavile su fokus na nove medijske i komunikacijske politike*. Cilj je bio da se napravi balans između slobode izražavanja i drugih prava i legitimnih interesa, pluralizma medijskih usluga i sadržaja, i promocije društvene kohezije (uključujući i podsticanje razvoja medijske pismenosti). Deo novih medijskih politika trebalo bi u obzir da uzmu i nove trendove i komunikacijske navike poput individualizacije, personalizacije sadržaja, kontinuiranog uticaja tehnoloških inovacija.

Konačno, *2009. u Rejkjaviku ističe se potreba za re-definisanjem značenja medija* i potragom za novom paradigmom koja bi morala da uvaži sve veći značaj korisnički generisanog sadržaja, važnost nepristrasnih i kompletnih informacija za nove platforme i pružaoce medijskih usluga, dostupnost i lak pristup onlajn sadržajima, sigurnost i verodostojnost tih sadržaja, uz značaj medijske pismenosti koja ističe važnu ulogu medijske publike. Kada su javni emiteri u pitanju, te su 2009 godine na dnevnom redu bile rasprave o nekoliko aspekata

važnih za njihov rad, a pre svega , institucionalna nezavisnost, uređivačka autonomija program / sadržaj, tehnološke inovacije i uloge publike, odnosno, korisnika njihovih sadržaja.

Kada su dimenzije odnosno elementi rada javnih emitera u pitanju, najvažnije diskusije tokom svih ministarskih konferencija gotovo uvek su uključivala raspravu o tehnološkm razvoju, kasnije digitalizaciji javnih emitera, te karakteru programske ponude i sadržaja javnih emitera, dok su se nezaobilazni aspekti o kojima se razgovoralo odnosili na finansiranje i misiju javnih emitera.

Tehnološke inovacije i prilagođavanje javnih servisa digitalnom dobu, aspekt je koji je najčešće bio na dnevnom redu ministarskih konferencija. Ovo je tema koja je kontinuirano bila prisutna na svim ministarskim konferencijama, a najviše se diskutovalo o njoj 1986, 1995, 1997. i 2005. godine. Već je 1986. u Beču istaknuto kako tehnološke inovacije menjaju suštinu i način funkcionisanja medija, i tada je istaknuto kako je potrebno podržavati i podsticati saradnju javnih i privatnih emiterima u razvijanju audio-vizuelne kreativnosti. Već se tada razgovara o uključenju novih medijskih usluga u portfolio javnih servisa. Razgovori o ovim temama podignuti su na viši nivo, u potrezi za načinima i rešenjima za kreiranjem održivog sistema za primenu novih tehnologija, poticanja inovativnosti i kreativnosti u radu javnih servisa (Prag, 1994). Tri godine kasnije (Solun, 1997) razgovaralo se o kreiranju medijskih politika i regulatornih okvira čiji bi cilj bio da sagleda potencijale i prednosti korištenja novih informacionih i komunikacijskih tehnologija. Diskusija iz 1997. godine rezultirala je rezolucijom „Uticaj novih komunikacijskih tehnologija na ljudska prava i demokratske vrednosti“. Iste je godine Evropska unija načinila „Zelenu knjigu“ (Green paper) koji je sadržao dileme i analizirao pespektive razvoja komuniciranja u vreme tehnološke konvergencije. „Zeleni papir“ inicirao je novu fazu u pristupu EU u smislu kreiranja aktivnih politika i pristupa u domeni komunikacija i telekomunikacija i predstavlja važan korak u razvijanju informacionog društva u Evropi. Ovaj dokument, kako se vidi iz zaključka, u značajnoj meri promišlja potencijale komuniciranja u novom okruženju na isključivo komercijalan i ekonomski način, što će u budućnosti značajno uticati na raspravu i dileme vezane za ulogu javnih emitera u promenjenim tehnološkim uslovima (Zeleni papir Evropske komisije, COM(97)623, 1997). Uloga javnih servisa u promenjenom okruženju bila je na dnevnom redu na Ministarskoj konferenciji 2005. godine, gde se isticala njihova uloga kao generatora društvene kohezije i pluralizma u komuniciranju, da bi se se 2009. godine govorilo o tehnološki neutralnom konceptu javnih servisa upravo da bi se očuvao njihov integritet, obezbedila legitimnost i omogućio dalji razvoj.

Druga važna tema o kojoj se na ministarskim konferencijama razgovaralo kontinuirano, odnosi se na *sadržaj koji proizvode javnih servisi* i njihov kvalitet i karakter. Takav sadržaj treba da odlikuju visoki standardi etike i kvaliteta, da je fokus na onim sadržajima koje nema na privatnim emiterima (Prag, 1994), uz promovisanje raznovrsnog i kvalitetnog programa (2000, Krakov), dok je lajtmotiv konferencije 2005. godine bila kulturna raznolikost, uz naglašavanje da se mora raditi na olakšanju pristupa ovim sadržajima uz korištenje tehnologija čiji je razvoj u zamahu. Uz novo značenje medija, na konferenciji u Rejkjaviku 2009., govori se i o tehnološki neutralnoj definiciji sadržaja, i nužnost očuvanja verodostojnosti informacija koje se objavljuju. Zanimljivo, gotovo na svakoj od konferencija ističe se primarna uloga javnog servisa. kao generatora društvene kohezije, koja je u vezi sa sadržajima koji se proizvode.

Finansiranje javnih servisa tema je o kojoj se kontinuirano razgovaralo tokom svih konferencija, ali je nešto veći fokus na ovaj aspekt stavljen tokom 1991. i 1994. godine koje su u skladu sa generalnom diskusijom o konkurenciji i otvaranju medijskih tržišta za privatne medije i prethodili su usvajanju Amsterdamskog protokola (1997). Stabilno finansiranje smatrano je preduslovom za ispunjavanje misije javnih servisa i to stanovište bilo je neupitno tokom diskusija u 1980-im godinama. Već početkom 1990-ih tržišna logika značajno je uticala na tok i sadržaj diskusija o finansiranju, koje su obuhvatile i teme poput oglašavanja, sponzorstva i komercijalne promocije, finansijske pritiske na medije i nove izvore finansiranja. Finansiranje javnih servisa bilo je među prioritetnim temama 1994. godina u Pragu, gde se razgovaralo o okviru za finansiranje koji bi garantovao da javni servis nesmetano obavlja svoju funkciju. Okvir bi trebalo da omogući njegovu nezavisnost u odnosu na političke i ekonomske pritiske, uz nužnost uspostavljanja strukture koja će adekvatno implementirati prilagođene finansijske modele, uz javnu kontrolu i obavezu transparentnog poslovanja javnih emitera. Kako se Amsterdamski protokol (1997) nije jasno odredio po pitanju finansiranja javnih servisa i narušavanja tržišne konkurencije, a niti naredni pokušaji nisu uspjeli da jasno odgovore na pitanje konkurencije i javnih emitera, u toku 2001 godine Evropska unija predstavila je dokument u kojem je detaljno razmatrala ovaj problem. U ovom kontekstu vrlo je važno bilo protumačiti član 87 Rimskog ugovora, koji garantuje slobodu konkurencije na tržištu i smatra neopravdanim bilo koju vrstu državne pomoći ili korištenja javnih sredstava čiji su cilj ili krajnji rezultat narušavanje konkurencije. Državno finansiranje javnih servisa smatra se neopravdanim ukoliko dovodi do ovakvih rezultata, zbog čega se za finansiranje javnih emitera preporučuju pretplata, naknada ili taksa

(ne navode se eksplicitno ovako, ali se podrazumevaju da nisu u pitanju direktne državne dotacije). Ovaj pristup omogućio je razlikovanje aktivnosti za koje se troše javna sredstva, i to su aktivnosti koje su usmerene na ispunjavanje misije javnog servisa, od aktivnosti koje su komercijalnog karaktera (Jakubowicz, u Lowe and Huanen, 2003: 157). Na jednoj od poslednjih ministarskih konferencija Saveta Evrope (2009, Rejkjavik) govorilo se o novim modelima finansiranja javnih servisa i promišljanju novih načina upravljanja ovim institucijama.

Preispitivanje *misije javnih servisa* i potraga za izvorima njihove legitimnosti u izmenjenim političkim, ekonomskim i tehnološkim uslovima zauzimalo je visoku poziciju na listi prioriternih tema o kojima se govorilo na ministarskim konferencijama. Već 1980-ih govori se kako misiju javnih servisa mogu podjednako obavljati i javni i privatni emiteri a ta se teza ponavlja na konferenciji u Pragu 1994. godine, uz pozivanje na vrednosti javnih servisa sa fokusom na ljudska prava, kulturni i politički pluralizam. Uz naglašavanje značaja društveno kohezivne uloge, posebno u digitalno doba, na konferencijama nakon 2000-te govori se i o važnosti prilagođavanja medijskih politika koje se odnose na javne emitere u novom digitalnom dobu.

3.2. Institucionalno određenje javnih servisa: Upravljanje, organizacija i finansiranje

Za funkcionalnost i učinkovitost javnog servisa važno je da oni budu nezavisni (to se odnosi na njihov status) i odgovorni (to se odnosi na njihov rad). Ova dva osnovna principa trebalo bi da se oslikavaju u najmanje tri operativna aspekta javnih servisa – strukturi, načinu upravljanja i finansiranju. Ovaj deo rada razmatra dva osnovna institucionalna principa, nezavisnost i odgovornost, te niz važnih principa dobrog upravljanja koje je neophodno integrisati u strukturu i poslovanje javnih servisa kako bi oni uspešno obavljali svoju funkciju. Također, razmatra se i struktura i način finansiranja.

3.2.1. Institucionalni principi

Nezavisnost je složen koncept, i njegova interpretacija zavisi od konteksta ali i od institucije na koju se nezavisnost odnosi. Pojedini autori ističu upravo ovu multidimenzionalnost koncepta kao osnovu prepreku za jasno definisanje i određivanje nezavisnosti. Najšire shvaćeno nezavisnost podrazumeva „odsustvo pritiska od strane političkih i industrijskih interesnih strana“ (Geradin and Petit, 2004: 49). Za definisanje nezavisnosti obično se obzir uzimaju sposobnost institucije, odnosno njenih operativnih tela, da samostalno, bez eskternih

pritisaka, i u interesu koji je definisan zakonima ili pravilima, donose određene odluke (Dahl, 1989). Spoljni pritisci uglavnom dolaze iz političkih ili ekonomskih krugova i zbog toga nezavisnost institucije (bilo da je u pitanju javni servis ili neko regulatorno telo) treba da bude garantovana državnim zakonima, ali i jasno i precizno definisana u statutima samih organizacija. Za ostvarenje pune nezavisnosti, institucija treba da raspolaže nadležnostima u domenu donošenja odluka i kreiranja politika, odnosno budžetskim sredstvima neophodnim za njihovo sprovođenje.

Razlikujemo dve vrste nezavisnost – formalnu i praktičnu (*de facto*) nezavisnost. Formalna nezavisnost svoje uporište ima u zakonima i statutima. Fabricio Đilardi (*Fabrizio Gilardi*) razlikuje pet dimenzija formalne nezavisnosti: status rukovodstva institucije (kako se bira direktor, i koje su procedure za razrešenje), status članova/ica upravnih odbora, odnos sa vladom i parlamentom, finansijska i organizacijska autonomija, i kompetencije poput stručnosti, znanja i iskustva (Gilardi, 2008: 56). Formalna nezavisnost sama je po sebi nedovoljna, i praktična nezavisnost je njena nadogradnja. Praktična nezavisnost koja se naziva još *de facto* ili 'pravom' nezavisnošću odnosi se na praktičnu primenu svih zakonskih i statutarnih odredbi formalne nezavisnosti. Prema Jakubovicu „ne postoje legalne ili institucionalne zaštite koje bi u potpunosti eliminisali politički uticaj“ (Jakubowicz, 2007: 6), i stoga je upravo *de facto* nezavisnost ona koju je izazovno istraživati.

Da bi nezavisnost bila ostvarena u praksi potrebno je da institucija deluje u kontekstu u kojem postoji veliki broj formalnih i neformalnih aktera koji su u međusobnom odnosu kontrole i nadmetanja (engl. *veto players*), da sama institucija ima svoju istoriju delovanja (što je ona starija, to joj je potencijalno reputacija veća), i da je u saglasju sa principima i odredbama formalne nezavisnosti (Gilardi, 2008: 135; Tacher, 2005: 364; Maggetti, 2006: 4).

Uz nedvosmisleno zagovaranje za nezavistan položaj javnog servisa, u teoriji se javljaju određene rezerve i kritički stav prema mogućnosti i rizika da se nezavisnost može zloupotrebiti, i da je potrebno uvesti određene mehanizme kontrole za institucije koje imaju javni status i finansiraju se putem javnog novca. U tom smislu mehanizmi kontrole poput transparentnosti i odgovornosti, revizije poslovanja, ili mogućnosti sudskog sporenja, mogu se smatrati nekom vrstom zaštite i kontrole. Tokom diskusije o nezavisnosti regulatornih tela Smit (1997) navodi šest mera koje se odnose na odgovornost, a koje bi trebalo implementirati kako bi se obezbedila nezavisnost. To su:

- Nalaganje stroge transparentnosti, uključujući otvoren proces donošenja odluka i objavljivanje samih odluka, kao i razloga koje su dovele do njih,
- Zabrana konflikta interesa,
- Postojanje efikasnih mehanizama za izražavanje neslaganja ili protivljenje odlukama koje je menadžment doneo,
- Mogućnost javnog uvida u budžet institucija, koji bi trebalo da predvidi zakon,
- Propitivanje rada i efikasnosti javne institucije od strane eksternih revizorskih kuća, kao i drugih subjekata koje vrše nadzor nad radom javnih institucija (engl. watchdog), kao i
- Mogućnost da se da se smene članovi regulatornih tela, i tela koje rukovode javnim institucijama, ukoliko se dokaže zloupotreba njihove javne funkcije ili nedostatak kapaciteta (Smit, 1997: 1).

U Preporukama za garanciju nezavisnosti javnih emitera (Preporuka Br. R(96)) Komitet ministara zemalja članica Saveta Evrope ističe upravo status javnih servisa (nezavisnost) kao jedan od ključnih aspekata. U generalnim odredbama, ovaj dokument razlikuje institucionalnu autonomiju i uređivačku nezavisnost, smatrajući ih podjednako važnima, i to u sledećim sferama:

- U određivanju programske šeme,
- U koncipiranju i proizvodnji programa,
- U uređivanju i predstavljanju vesti i programa o aktuelnim dešavanjima,
- U organizaciji aktivnosti i usluga javnog servisa,
- U regutovanju, zapošljavanju i upravljanju ljudskim resursima,
- U nabavljanju (kupovanju), iznajmljivanju, prodaji i korišćenju dobra i usluga,
- U upravljanju finansijskim resursima,
- U pripremi i trošenju budžetskih sredstava,
- U pregovaranju, pripremanju i verifikaciji legalnih akata koji se odnose rad javnog servisa,
- U predstavljanju javnog servisa u pravnim procedurama uz poštovanje treće strane (Preporuka Br. R (96) 10 Saveta Evrope, 1996).

Odgovornost i nezavisnost su komplementarni koncepti, gde njihov nivo implementacije i intenzitet obostrano utiču jedan na drugog. Što je viši nivo nezavisnosti određene institucije

to ona ima više prostora i mogućnosti da funkcioniše odgovorno. No, kako smatra Đilardi, odgovornost je vrlo teško izraziti i meriti, i kako on kaže „poput lepote, odgovornost je u očima onoga koji posmatra” (Gilardi, 2008: 134). Svoju odgovornost javni servisi su uglavnom pokazivali kroz poštovanje institucionalnih zahteva i regulatornih, zakonskih i statutarnih pravila, poput redovne objave godišnjih izveštaja o radu, finansijskih planova i izveštaja, odnosno razvijanjem funkcionalnih mehanizama za prikupljanje i implementaciju kritika i zahteva svoje publike. U skorije vreme, kada se svrha i način finansiranja javnih servisa sve više propituje, postaju i rigorozni zahtevi za kontrolom njihovog rada i odgovornosti spram javnosti. Diskusije koje su se vodile širom Evrope, posebno u periodu nakon 2000. godine, dovele su do iniciranja za kreiranje novog regulatornog okvira koji sadrži zakonsku osnovu za regulaciju statusa i rada javnih emitera, ugovor o obavezama javnih emitera sa vladom ili nekim regulatornim nezavisnim telom, kao i izjave / obećanja javnosti (Nakamura, 2009: 4-7).

Ugovori i javne izjave imaju za cilj da javnost, dakle građane koji plaćaju pretplatu ili taksu, na regularnoj bazi obaveštava o aktivnostima javnog servisa i konkretno o uslugama na koje se njihov novac troši. Oni služe ujedno i kao neka vrsta indikatora kroz koji se može meriti učinak javnih emitera. *Ugovori sa vladom ili drugim javnim institucijama* sadrže niz kriterijuma bilo da se radi o programskim odrednicama i standardima, odnosno kvotama za obavezni program, na koje se javno prikupljeni novac prioritetno troši. U različitim zemljama ovaj ugovor se različito naziva – najpoznatija je Kraljevska povelja (eng. 'Royal Charter') u Velikoj Britaniji, koja je na nakon usvajanja na snazi 10 godina, za razliku od drugih zemalja gde je taj period sveden na 5 godina (Nakamura, 2009). *Izjave / obećanja javnosti* su frekventnije prirode, i odnose se na godišnje izveštavanje o tome da li su određene obaveze javnih emitera u domeni programa ispunjene ili nisu.

Za odgovornost javnih servisa, važni su i mehanizmi spoljnje kontrole, koju uz politička i regulatorna tela, treba da vrši i javnost. Za tu vrstu javne kontrole postoji nekoliko različitih mehanizama i modela:

- Pojedinci koji se mogu obratiti telima specijalizovanim za komunikaciju sa građanima i prikupljanjem njihovih primedbi, sugestija i kritika,
- Grupe građana koje imaju svoje specifične interesa i zakonski garantovana prava (poput manjinskih grupa, potrošača, osoba sa invaliditetom, itd.) mogu da koriste različite mehanizme poput direktnog obraćanja javnim emiterima, obraćanja putem

nadzornih institucija kao što su regulatorna tela ili institucije ombudsmana ili poverenika za pristup informacijama od javnih značaja, odnosno sudskih tela u slučajevima ozbiljnog kršenja određenih prava,

- Stručna javnost bilo putem javnih diskusija i analiza, odnosno kontinuiranih monitoringa programskog kvaliteta i ispunjavanje ciljeva i misije javnih servisa. U nekim slučajevima medijski, pravni i drugi stručnjaci su deo parlamarnih odbora za medije i informisanje koji, između ostalog vode debate o zakonskim i regulatornim rešenjima vezanim za javne servise,
- Kontrola putem parlamentarnih diskusija i pitanja poslanika kao nekoga ko predstavlja građane i, po pravilima i principima svake predstavničke demokratije, trebalo bi da zagovara njihove interese.

3.2.2. Upravljački principi

Struktura javnog servisa, formalne garancije nezavisnosti, i mehanizmi interne i eksterne kontrole nisu dovoljni da bi obezbedili učinkovit i odgovoran rad javnih servisa. Zbog toga su principi odgovornog upravljanja (engl. *'governance'*) izuzetno važni u definisanju onoga što upravljačka tela javnih servisa treba da primenjuju u svom svakodnevnom radu. Graham i drugi (2003) smatraju da se koncept *'upravljanja'* može primeniti na bilo koju vrstu kolektivne aktivnosti, i da se ona odnosi na strateško promišljanje i odlučivanje o tome u kome pravcu treba da se odvijaju aktivnosti i preuzimaju uloge. Autori razlikuju četiri nivoa na kojima se koncept primenjuje – globalni nivo, nacionalni ili državni nivo (koji se često svodi na organe vlasti na različitim nivoima), organizacioni (i on se odnosi kako na privatna preduzeća, tako i na javne ustanove), i upravljanje na nivou *'zajednica'* (engl. *'community'*) (Graham et al., 2003: 2).

Iako nisu državni službenici, odnosno nisu deo aparata vlasti, članovi upravljačkih tela javnih servisa obavljaju važne javne i odgovorne dužnosti. Stoga se i na njih mogu primeniti određeni principi dobrog upravljanja koje su definisale međunarodne organizacije, poput Saveta Evrope, Evropskog parlamenta, i organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava. Ovde navodimo neke od tih principa:

Kompetentnost i kapacitet onih koji upravljaju – što podrazumeva dobro poznavanje konteksta u kojem funkcioniše organizacija kojom se upravlja, vizionarstvo i strateško promišljanje razvoja organizacije, sposobnost upravljanja ljudskim resursima, kontinuirano prilagođavanje novim trendovima i zahtevima.

Poštovanje etičkih normi i načela – što podrazumeva profesionalnost, vođenje opštim a ne ličnim interesima prilikom obavljanja odgovornih funkcija, efektivne mere kako bi se sprečila korupcija i sukob interesa (interna pravila ponašanja, etički kodeksi, javno obavezujuće izjave, itd.).

Transparentnost i otvorenost – zasnovana je na slobodnom protoku informacija, i lakoj dostupnosti svih informacija koje se odnose na poslovanje javnih organizacija. To podrazumeva pristup godišnjim izveštajima o radu, poslovnim izveštajima, revizorskim izveštajima, eksternim i internim dokumentima koji regulišu rad javne organizacije, zapisnicima sa sastanaka upravljačkih tela, dakle svemu onome što građanima i javnosti omogućuje da eksterno nadziru rad javne institucije koja je finansirana njihovim novcem.

Efikasnost i efektivnost – vezano je za rezultate poslovanja, i u slučaju javnog servisa ono se odnosi pre svega na programski aspekt. Upravljačke strukture trebalo bi da obezbede što efikasnije procese, procedure i, generalno govoreći, uslove, kako bi javni medijski servisi postizali očekivane rezultate, programe visokog kvaliteta, produkcijske izvrsnosti, koji su univerzalni i namenjeni različitim segmentima populacije kako bi izašli u susret njihovim komunikacijskim potrebama. Interna i eksterna kontrola programskog kvaliteta podrazumeva regularni monitoring, javno dostupne statističke i kvalitativne pokazatelje njegovog kvaliteta i reakcija na program, te kontinuirano organizovane javne diskusije na ovu temu.

Princip učešća – komunikacijske i informativne potrebe građana i građanki trebalo bi da budu imperativ rada javnog servisa, a njihovo uključivanje u različite procese proizvodnje programa i više je nego poželjno. Građani, bez obzira na statusne, kulturne, rodne, seksualne, etničke, jezičke, geografske, političke i druge razlike, trebali bi da imaju jednak pristup procedurama i formalnim mehanizmima obezbeđen glas u upravljačkim strukturama javnih medija. Uglavnom se to postiže putem specijalnih tela, kao što su programska veća, ombudsmani, ili specijalne službe za odnose sa korisnicima usluga.

Inovativnost i fleksibilnost za promene – upravljačka kultura javne institucije treba da budu lišena svake rigidnosti i otvorena za inovativnosti i kontinuiranu primenu novih upravljačkih metoda. Kreativnost i eksperimentalnost su poželjne karakteristike, posebno u domeni programa, i u tom smislu javne institucije jedne države treba da budu otvorene bilo za sopstvene inicijative ili za primene uspešnih modela iz drugih država za koje procenjuju da bi mogli funkcionisati.

3.2.3. Organizacija i struktura javnih servisa

Generalno gledajući za funkcionalan i statusno nezavistan javni servis važna je i njegova interna struktura. U tom smislu trebalo bi razlikovati **dva nivoa strukture**: prvi nivo strukture koji je odgovoran za upravljanje javnim servisom na dnevnoj bazi, i tu se pre svega misli na uređivačke strukture zadužene za proizvodnju i kvalitet programa, i drugi koji bi promišljao aktivnosti i budućnost javnog servisa na duže staze. Promišljanje strategije i dugoročnog razvoja javnog servisa obično je zadatak rukovodećeg tela, borda direktora ili upravnog odbora. Ovo telo, u operativnom smislu, odlučuje o budžetu i postavlja glavne operativce, poput generalnog direktora, u ovoj javnoj instituciji. Generalni direktor zadužen je za vođenje poslova javnog servisa na dnevnoj bazi, bilo da se oni tiču ljudskih ili materijalnih resursa, odnosno odluka koje se tiču kvaliteta programa.

Pravila koja se odnose na status i ovlašćenje upravljačkih tela javnih emitera, posebno uslova i načina na koji se oni mogu kandidovati za pozicije, trebalo bi da budu usaglašena na način da se izbegnu rizici od uticaja političkog ili bilo kojeg drugog partikularnog interesa na rad javnog servisa. Ova pravila bi trebalo da garantuju da će članovi odbora koji ovu funkciju obavljaju u svom privatnom kapacitetu:

- To raditi u interesu javnog emitera koju predstavljaju u javnosti i kojim upravljaju,
- Da neće, direktno ili indirektno, primati nadokadu ili biti u sukobu interesa zagovarajući prava drugih medijskih institucija,
- Da neće prihvatati instrukcije treće osobe ili organizacije (Preporuka Br. R (96) 10 Saveta Evrope, 1996).

Kako bi se izbegli politički pritisci, direktor je formalno odgovoran upravnom odboru javnog servisa. Generalni direktor je u obavezi da upravni odbor redovno izveštava o aktivnostima koje su dnevnog karaktera, dok sam upravni odbor o generalnim aktivnostima javnog servisa izveštava nadležna politička tela, uglavnom je to parlament, ali i javnost putem jasno utvrđenih procedura. Uloga upravnog odbora je upravo da bude neka vrsta zaštitne zone između operativnog segmenta javnog servisa i političkih aktera (Price and Raboy, 2001: 28).

Uz sistem interne kontrole i jasne podele nadležnosti između različitih upravljačkih struktura za instituciju poput javnog servisa važno je da bude podložna i **kontinuiranoj eksternoj kontroli**. U ovom sistemu kontrole, većina zemalja u Evropi ima konstituisana regulatorna tela čiji je zadatak, između ostalog, da reguliše i nadgleda rad javnih emitera. U pitanju su

regulatorne agencije, koje negde objedinjuju nadzorne funkcije u domeni emitovanja i telekomunikacija, a u nekim zemljama su oblasti njihovog delovanja striktno podeljeni. I regulatorna tela predstavljaju neku vrstu zaštitne zone između javnog emitera i političkih aktera.

U nekom slučajevima regulatorna tela su odgovorna za imenovanje rukovodstva javnih emitera i rukovodstvo za svoje operativno delovanje odgovara prvenstveno njima. Sam proces biranja i imenovanja ljudi u rukovodstvo javnog emitera trebalo bi da bude otvoren, fer i transparentan a svi kandidati trebalo bi da ispunjavaju određeno uslove, da budu kvalifikovani i sa potrebnim iskustvom. Ukoliko dođe do odluke da se bilo koji član rukovodstva smenjuje, on bi od nadzornog organa trebalo da dobije pisano obrazloženje za takvu aktivnosti. Što se tiče uloge nadzornog tela ona bi trebalo da bude jasno definisana u zakonu. Osnovna uloga jeste garancija da će javni emiter ispunjavati svoje zakonom definisane zadatke, ispunjavati svoju misiju na odgovoran i profesionalan način i da će štititi javni emiter od bilo kakve vrste pritisaka. nadzorno telo ne bi smelo da se meša u dnevne odluke, posebno one koje su vezano za sadržaj, i u tom smislu bi trebalo da bude poštovan princip uređivačke nezavisnosti. Za ovaj deo posla zaduženo je rukovodstvo emitera (Price and Raboy, 2001: 15).

Usled promena na medijskim tržištima, tehnološkim inovacijama i drugačijim komunikacijskim navikama medijske publike, u nameri da budu efikasniji, povezaniji sa svojom publikom, javni servisi bi trebalo da prilagode svoje strukture i razviju korporativnu kulturu koja zagovara javne vrednosti, interakciju i partnerstvo. Tradicionalno poimanje upravljanja ne uspeva da odgovori na ove izazove, i vrlo se često svodi na uže značenje koncepta 'upravljanja', koji podrazumevaju zakonski i regulatorni okvir, interne i eksterne mehanizme kontrole, odnosno proceduralne uslove za proces nominacija i biranja članova upravljačkih tela. Model 'upravljanja' koji je razvio Savet Evrope analizira i sadrži preporuke za tri nivoa – prvi koji se odnosi na strukturu organizacije i koja podrazumeva okvir za ostvarivanje nezavisnosti i odgovornosti, drugi koji se odnosi na upravljačku strukturu i niz aktivnosti koje su praktične i orijentisane sa ciljem da osiguraju resurse i kapacitete za rad u novom okruženju, i konačno – organizacionu (ili korporativnu) kulturu koja podrazumeva principe poput transparentnosti, otvorenosti, dostupnosti i odgovornosti (Savet Evrope, 2011; 2012). Nužnost promene strukture i interne organizacije, istakla je i Evropa unija emitera, koja zagovara tranziciju od tradicionalne ka 'mrežnoj' strukturi, koja se odnosi kako na vidljive elemente organizacije, tako i na korporativnu kulturu javnih servisa (EBU, 2012: 30).

Grafik 1: Tri nivoa organizacionog modela javnih servisa



Izvor: Savet Evrope, 2011

3.2.4. Finansiranje javnih servisa

Pitanje finansiranja jedno je od ključnih, i u praksi najproblematičnijih, kada je u pitanju status i rad javnih servisa. Način finansiranja, i količina sredstava koja su javnom servisu na raspolaganju, u značajnoj meri utiču na način izveštavanja, kvalitet programa, te ostvarenje misije javnog servisa (UNESCO, 2001: 14). U idealnim uslovima, finansiranje bi trebalo da:

(a) bude obezbeđeno na duže staze kako bi političare sprečilo da interveniše, (b) bude dovoljno kako bi javni servis bio u mogućnosti ne samo da ispunjava svoju misiju već da to radi odgovorno i kvalitetno, i (c) omogući javnom servisu da bude odgovoran (Price and Raboy, 2001: 8).

Opravdanje za korištenje javnog novca za finansiranje javnog servisa proizilazi iz klasičnog argumenta koji tvrdi da tržište i komercijalno finansirani mediji nisu u mogućnosti, niti žele, da ponude javnosti određenu vrstu programa (Stiglitz, 1989; Stiglitz and Charlton, 2005; Brown, 1996; Anderson and Coate, 2005). Drugi razlog za finansiranje javnih servisa putem javnog novca, jeste percepcija javnih servisa kao ‘zaslužnog dobra’ u koje vredi investirati jer on na duge staze ne samo da informiše, već i obrazuje, svoju publiku, i tako kreira osveštene i aktivne građane (Picard and Siciliani, 2013: 44).

Pitanja finansiranja javnih emitera, detaljno i sistematski pominje se u Amsterdamskom protokolu iz 1997, nakon čega je usvojen niz dokumenata, rezolucija i preporuka koje definišu finansijski aspekt rada javnog emitera. Protokol iz 1997 navodi četiri principa koji se odnose na finansiranje – stabilnost, nezavisnost, transparentnost, i proporcionalnost. Stabilnost se odnosi na redovno i kontinuirano finansiranje sa ciljem da javni emiter nije prinuđen tražiti alternativne izvore finansiranja (na primer komercijalne) koji bi mogli ugroziti njegov rad i status. Nezavisnost podrazumeva da izvori finansiranja nisu podložni pojedinačnim političkim i ekonomskim interesima. Proporcionalnost određuje da se javni emiter treba finansirati onoliko količinom novca koja je procenjena kao dovoljna za njegovo nesmetano funkcionisanje i ispunjavanje osnovne misije. Konačno, transparentnost se odnosi na način raspodele javnog novca prikupljenog putem jednog od zakonski određenih načina finansiranja (pretplata, taksa, budžet, oglašavanje).

Pravila koja uređuju način finansiranja javnog servisa prepuštena su državama da ih same regulišu, no osnovni princip koji bi trebalo da bude vodeći jeste da svaka država treba da obezbedi dugoročne, stabilne i transparentne mehanizme finansiranja koji će javnom servisu omogućiti da nesmetano vrši svoju misiju. Preporuka 96 Komiteta ministara Saveta Evrope, definisala je nekoliko važnih principa finansiranja javnih servisa bilo putem budžetskog finansiranja, odnosno putem pretplate:

- nadležnosti svih tela koje imaju mogućnost donošenja odluka, uključujući i one koje se tiču finansiranja javnog servisa, ne bi smele da se koriste kako bi se, direktno ili

indirektno, vršili uticaji na uređivačku politiku i institucionalnu autonomiju javnog servisa,

- visina nadoknade za plaćanje pretplate trebalo bi da bude određena nakon konsultacija sa predstavnicima javnog servisa, a u skladu sa realnim troškovima koje javni servis ima, i na način da omogući javnom servisu da provodi svoje aktivnosti i misiju,
- plaćanje pretplate trebalo bi da bude garant za kontinuirani rad javnog servisa koji mu omogućuje, u isto vreme, da svoje aktivnosti planira dugoročno,
- sredstva prikuplja putem pretplate trebalo bi da se troše uz uvažavanje principa nezavisnosti i autonomije,
- kada se sredstva od pretplate trebaju podeliti između više emitera koji imaju status javnih, to se treba raditi na način koji zadovoljava podjednako potrebe svake organizacije (Savet Evrope, Preporuka Br. 96).

Idealnog modela za finansiranje javnog servisa nema, ali ako bi govorili o takvom modelu, on bi trebalo da:

- Bude dovoljan kako bi javnom servisu omogućio da bude ravnopravan igrač na tržištu, i da se na njemu nadmeće sa kvalitetnim, a ne popularnim, programom,
- Bude nezavistan od političkih, vladinih, ili bilo kojih drugih (uključujući i ekonomske) uticaje i interese,
- Bude predvidivo i pažljivo planirano, stabilnost i višegodišnji karakter finansiranja trebalo bi da budu obezbeđeni
- Ravnomerno prati potrebe i troškove javnog servisa,
- Da bude jednostavan i pravedan, kako bi se mogao provoditi (u administrativnom smislu) bez velikih političkih kontroverzi (Price and Raboy, 2001: 12-13; UNESCO, 2001: 15-16; EBU, 1998).

U praksi je prisutno nekoliko modela finansiranja javnih servisa. Uz pretplatu ili nadoknadu, potom taksu, moguće je da se javni servis finansira i putem direktnih ili indirektnih državnih dotacija (budžeta, ugovora sa javnim preduzećima), od reklamnih aktivnosti (što je vremenski ograničeno), komercijalnih aktivnosti, donacija, projektnog finansiranja.

Pretplata odnosno **nadoknada** je najrašireniji i najprihvaćeniji način finansiranja javnog servisa. Postoji nekoliko modela pretplate, od pretplate na posedovanje televizijskog aparata, pretplate na posedovanje prenosnih računara, do raznih такси (ili poreza) koje su

obavezujućeg karaktera i na njih se primenjuju zakonske odbredbe koje regulišu i druge poreze, ujedno i mehanizmi prinudne naplate (što nije slučaj sa pretplatom). Iskustva zemalja širom sveta pokazuju da se mali broj javnih servisa isključivo finansira iz pretplate (UNESCO, 2001: 9).

Smatra se da finansiranje putem pretplate stvara osećaj direktne povezanosti pretplatnika, građana, sa javnim servisom i na taj način kreira osećaj uzajamnog poštovanja, kontrole i obaveze. Sa druge strane, emitera oslobađa pritiska finansijskog imperativa i isključivog fokusa na preživljavanje. Građanske obaveze da se finansira nešto što je javno i ne donosi direktnu niti kratkoročnu koristi, i obaveze javnog servisa da ponudi nešto kvalitetno i programski drugačije (UNESCO, 2001: 14). Pretplata je karakteristična za evropske zemlje, ili modela javnih servisa koji deluju u Evropi. U Kanadi i Australiji, na primer, javni se servisi finansiraju iz državnih fondova (UNESCO, 2001: 9).

U poslednje vreme, sa promenom regulative na evropskom nivou, sve se više postavlja pitanje da li je ovakav način finansiranja u nesuglasju sa odredbama o zabrani državne pomoći medijima. Generalni je stav da ovakav način finansiranja doprinosi funkcionisanju onih javnih servisa čiji je cilj ispunjavanje misije jedne institucije koja je u suštini neprofitna, i da ne remeti odnose niti konkurenciju na tržištu. Stav Evropske Unije je ukratko glasi - sve dok ovaj način finansiranja ne ugrožava druge medije na tržištu i njihovu poziciju, i dok javni servis ispunjava svoju misiju, ono se ne podvodi pod 'državnu pomoć'.

Kada su u pitanju pravila o državnoj pomoći javnim servisima, trebaju se u obzir uzeti nekoliko elemenata. Ugovor o Evropskoj zajednici (EC Treaty) u svojim članovima 87 i 88 o državnoj pomoći i članu 86, paragrafu 2, o primeni pravila o konkurenciji usluga od javnog značaja. Ukoliko ispunjava ove kriterijume državno finansiranje javnih servisa smatra se državnom pomoći.

Komercijalno finansiranje, koje se najčešće svodi na (vremenski ograničeno) oglašavanje, legitiman je način od kojih se javni servis finansira. Stručnjaci smatraju da je ovaj način finansiranja opravdan sve dok ne utiče na misiju i način izveštavanja javnih emitera. Ukoliko potreba za komercijalnim sredstvima postaje dominantni način finansiranja i značajno utiče na kvalitet programa onda je to svakako situacija koja bi trebalo da zabrine (UNESCO, 2001: 14-15; Price and Raboy, 2001: 9). U Velikoj Britaniji se dugo razmišljalo o mogućnosti i opravdanosti uspostavljanja komercijalne javne televizije, zasnovanje na oglašavanju kao primarnom prihodu, ali su protivnici te ideje smatrali da „oglašavanje promovise

materijalizam da bi oglašivači uticali na izbor programa upućujući na one čiju publiku žele da pridobiju“ (Picard, 2006: 183-196). Pozitivne strane finansiranja BBC-ja iz pretplate i njegovog monopla na medijskom tržištu Velike Britanije jesu stabilnost poslovanja i rada, kao i nezavistan status, koju takva vrsta finansiranja omogućuju, mogućnost ulaganja u resurse, studijsku opremu, proizvodnju originalnog programa, i dovođenje kvalitetnih ljudskih kadrova. Sa druge strane, negativne strane toga jesu gušenje svake vrste konkurencije na tržištu, što je postepeno bilo prihvatano od strane donosioca odluka, i prilagođavanjem medijske politike u Velikoj Britaniji omogućeno je i privatnim kanalima da deluju na medijskoj sceni. Tako je još 1955. osnovan ITV, 1982. Kanal 4 (Channel 4), a 1997 Pet (Five) (Barwise and Picard, 2012: 12-13). Osnivanje ITV-a značajno je 'razdrmalo' medijsku scenu u Velikoj Britaniji, a ova televizija je već za dve godine dostila čak 70 posto gledanosti. BBC je prilagodio svoj program, učinio ga više popularnim, i već tokom 70-ih ove televizije imale su podjednaku gledanost. Iako nisu bile konkurentne kada je u pitanju finansiranje (BBC se u potpunosti finansira iz pretplate, a ITV iz oglašavanja), trka za gledaocima između ove dve televizije se nastavila, također i nadmetanje za dovođenjem kvalitetnih novinara i urednika (Barwise and Picard, 2012: 14).

U poslednje se vreme sve više javnih emitera otvara i koristi komercijalne prihode, posebno kroz kreiranje novih preplatničkih servisa ili čisto komercijalnih usluga, ali ih – na kraju – usmeravaju na poboljšanje svojih primarnih aktivnosti javnog servisa. Studija koju je još 2001 uradio BBC, poredeći situaciju u 20 zemalja i rad njihovih javnih servisa, pokazala je kako više prihoda iz komercijalnih delanosti (unutar ukupnih prihoda javnog servisa), značajno utiče na posebnost, kao glavnu i poželjnu karakteristiku javnog servisa (UNESCO, 2001: 15).

Način i kanali finansiranja javnih servisa mogu predstavljati sredstvo značajnog pritiska na rad ovih javnih institucija. Kako su Prajs i Rabojs istakli, oni mogu biti dvojaki: putem državnog i kroz komercijalno finansiranje. Finansiranje od strane države, odnosno vlade, može biti vrlo aribtrarno i politički motivisano. Vlada može odlučiti da budžetska sredstva prikupljenih kroz naplatu poreza usmeri na druge oblasti (zdravstvo, obrazovanje), isto tako može aribtratno da odlučuje o količini novca koji će usmeriti ka javnom servisu i tu količinu može da smanjuje odnosno uvećava iz godine u godinu, i na kraju, finansiranje direktno iz budžeta je vrlo često pod lupom, i ponekad takav način finansiranja nije vrlo popularan. U smislu komercijalnog finansiranja, autori navode rastuću konkurenciju od strane novih televizijskih kanala, programa koji se nude putem satelita, kabla, digitalnih, odnosno online

platformi, dok sa druge strane sami oglašivači postoju vrlo sofisticirani i zahtevniji sa mnogo više mogućnosti da izaberu gde će uložiti svoj novac (Price and Raboy, 2001: 11).

Tehnološke inovacije i promene u strukturama tržišta koje se velikom brzinom odvijaju po poslednje vreme, dovele su do kreiranja izuzetno konkurentskog okruženja u kojem paralelno deluju javni emiteri ali i brojne komercijalne stanice. Rezultat ovakve novonastale 'emitterske ekologije' (engl. *broadcasting ecology*) dovelo je do kreiranja brojnih pod-tržišta koja se finansiraju na različite načine (nadoknada ili pretplata za javni servis, oglašavanje, i pretplata na specijalizovane kanale) i koji su drugačije regulisani (Barwise and Picard, 2012: 5).

Digitalna era donela je eksploziju kanala. Već krajem 2012 godine, u Velikoj Britaniji svi koji plaćaju pretplatu imali su mogućnosti da gledaju na desetine digitalnih kanala koji se nude terestrijalnim putem, i na stotine digitalnih kanala koji se emituju putem kabla i satelita. Za one koji su voljni da plaćaju još, u ponudi je bilo i na desetine specijalizovanih digitalnih kanala (*pay TV* režim) (Barwise and Picard, 2012: 5). U takvoj situaciji sve su snažniji glasovi neoliberala koji smatraju da u eri digitalizacije, kada ljudi imaju mogućnost da biraju, i da plaćaju za to što biraju, koncept javnog servisa za kojeg se plaća pretplata, a koji ljudi nužno ne gledaju, nema smisla. Sa druge strane, oni koji opravdavaju javni servis, njegov smisao i redefinisano ulogu u digitalnom dobu, smatraju da je javni servis dana potrebniji nego ikada, koristeći se različitim argumentima da tu poziciju odbrane (argumenti kvaliteta, produkcije izvrsnosti, javnog i 'zaslužnog' dobra, nedostatka tržišne ponude, pluralnosti i raznolikosti, već jesu ili će biti detaljno razmatrani u različitim delovima ovog poglavlja). Osnovni argumenti oslanjaju se na teoriju političke ekonomije – prvo, model 'slobodne štampe' čine liberalne vrednosti u praksi zavisne od privatnih i kontrolisanih medija; drugi, neoliberalno tumačenje favorizuje interese elita kroz korporativni vid vlasništva, i treće, pluralizmu glasova i interesa preti da bude zagušen u uslovima koje diktiraju tržišta. Autori koji ne veruju da bi ekonomski faktori trebalo da budu odlučujući za redefinisavanje uloge javnog servisa u digitalnom dobu smatraju ekonomsku analizu važnim aspektom medijske politike, uključujući i kriterije poput – troška, prihoda, konkurencije, i obrazaca potrošnje (Barwise and Picard, 2012: 8-9).

Barvajz i Pikard ističu kako je današnji dominantni model finansiranja javnih medija na tržištu Velike Britanije zapravo – **mešoviti model**. Ovaj model kombinuje televizijske programe koji su dostupni svima bez nadoknade, a finansiraju se delimično ili u potpunosti iz pretplate; programe koje je moguće besplatno gledati, a finansiraju se iz oglašivačkih aktivnosti;

televizijski programi za koje se plaća pristup (*subscription*) (Barwise and Picard, 2012: 16). Dva važna faktora koji su važni za sve ove televizije su – struktura troškova produkcije i distribucije, odnosno priroda publike kojoj je program namenjen. Magična formula za sve televizije sačinjena je iz nekoliko elemenata – visoki i fiksni troškovi proizvodnje, minimalni troškovi proizvodnje (broj gledalaca ne utiče na troškove proizvodnje), i vrlo niski troškovi distribucije. Visoki troškovi proizvodnje, a to često zavisi i od vrste programa, je fundamentalna stavka televizijske ekonomije. Na ruku ovoj računici ide i veličina tržišta, odnosno zemlje – što više stanovnika, to bolje (Barwise and Picard, 2012: 18).

3.3. Kvalitet i izvrsnost programa

U programskom smislu specifičnost je javnih servisa predstavlja produkcijska izvrsnost i proizvodnja programa koji je univerzalan i raznovrstan u isto vreme da oslikava specifičnosti društva i zagovara jednako je vredan za sve društvene grupe (Syvesten, 2003: 156; Jakubowicz, 2011: 210). Stoga su uređivački principi poput univerzalnosti, kvaliteta, produkcijske izvrsnosti, i nekomercijalnosti, izuzetno važne vodilje za proizvodnju i distribuciju programa od javnog značaja i interesa. Car postavlja vrlo važno pitanje - kako uveriti publiku da program javnog servisa jeste investicija za njihov intelektualni i kognitivni razvoj, u svetu u kojem dominiraju 'fleš' forme (Car, 2012: 46) U poslednje vreme javni emiteri ili javni medijski servisi ne samo da proizvode sadržaj, visokog kvaliteta na teme od javnog značaja, već imaju zadatak da promovišu i potiču javne vrednosti van njihovog, tradicionalno shvaćeno, institucionalnog prostora (van Dijk and Poell, 2014: 13).

Dva su generalna pristupa u definisanju onoga što bi javni servisi trebalo da rade i proizvode. Prvi polazi od premise da javni servisi treba da proizvode samo ono što tržište ne nudi (eng. 'market failure approach'), i da je uloga javnih servisa u odnosu na tržište korektivna (Thomas, Moe and D'Haennes, 2015: 185). Unutar ovog pristupa postoje različite ideje kako javni servisi mogu najbolje vršiti svoju funkciju, a među njima dominantni su koncepti koji promovišu deinstitucionalizaciju javnih servisa. Tako jedni zagovaraju sistem bez javnih emitera kao posebnih institucija, zagovarajući postojanje institucija drugačijeg tipa poput Javnog autoriteta za emitovanje (engl. *Public Broadcasting Authority* ili *PBA*), koja bi omogućila da se javna sredstva raspoređuju i troše na fer i transparentan način (Elstain et al., 2004). Drugi autori, poput Pikoka nisu za de-institucionalizaciju javnih servisa, ali zagovaraju suverenitet konzumenata i konkurenciju kao važan preduslov za definisanje javnog interesa.

Drugi pristupi smatra da je zadatak javnih servisa znatno univerzalniji, da nadilazi logiku i diktat tržišta, i stoga je poznat kao – društveno odgovorni pristup (Donders, 2013: 147). U ovu grupu spadaju autori poput Gregorija Lova (*Gegory Lowe*) i Lin d'Enes (*Leen D'Haennes*) koji naglašavaju opasnost zagovaranja de-institucionalizacije javnih servisa i snažno se tome opiru (Donders, 2013: 81).

Ovaj pristup je zasnovan na Garnhamovom argumentu da vrednosti koje determinišu rad javnih servisa ne bi trebalo da budu prepuštene logici konkurencije i tržišta, i da njih treba posmatrati iz šire društvene perspektive na koju utiču sve percepcije, pristupi i vrednosti a ne samo one koje nisu prisutne na tržištu. Za autore bliske ovom pristupu (Jakubowicz, 2004; 2007; Bardoel and Lowe, 2007; van den Bulck, 2008; Donders, 2012) vodeći ideal za konceptualizaciju javnih servisa je Habermasov ideal javne sfere, pristupačne za sve građane koji žele da učestvuju i komuniciraju.³ Kako ističe Donders, ova perspektiva je i dalje determinirajuća kada je su u pitanju medijske politike koje određuju status i rad javnih medijskih servisa, posebno u vreme ekspanzije na onlajn platforme koje nude potencijal za jačanje uticaja javnih servisa u kreiranju javnog dijaloga.

Mimo pomenute diskusije o sadržaju programa javnih servisa, njega treba da odlikuje i visok produkcijski kvalitet, profesionalan pristup, gledljivost, raznovrsnost. Tako u Kraljevskoj povelji BBC-ja stoji kako svi programi ovog javnog servisa moraju da ispune pet ciljeva, na osnovu kojih će biti vrednovani. To su visok kvalitet, zahtevnost (u smislu kompleksnosti teme, i same produkcije), originalnost, inovativnost, i angažovanost (Barnet, 2006: 19).

U dokumentu koji su radili za UNESCO, Prajs i Raboj ističu nekoliko važnih preduslova za javno odgovoran i kvalitetan program. Takav program mora biti: nepristrasan i treba obilovati prosvetljujućim informacijama, on mora zastupati opšti interes, to treba da bude program koji ostavlja trag, urađen u sopstvenoj produkciji, i primarno fokusiran na okvir države u kojoj javni servis deluje (Price and Raboy, 2001: 46.).

Upravo zbog javnog statusa i velike odgovornosti koju javni servis ima i činjenice da je finansiran javnim novcem, očekivanja u smislu kvaliteta i načina izveštavanja su visoki. Informacije koje javni servis nudi moraju biti **nepriustrasne, što objektivnije**, da dopiru do što šire publike. One treba da nude široku lepezu pogleda na stvarnost, da omoguće da se u

³ Intervju sa Dr. Paolo Mancinijem, Univerzitet u Perudi, 12. jun, 2015.

njima čuju i oprečna mišljenja, i na kraju da kroz takav način informisanja javni servis treba da prosvetljuje građane/ke date države o aktuelnim i važnim događajima i pitanjima.

Program javnog servisa nije sveden samo na informisanje (putem vesti, odnosno klasičnog informativnog programa), niti bi trebalo da bude sveden na specijalizovane (takozvane 'niša' programe). Ovaj program teži da pokrije **što je šire mogući spektar različitih tema, žanrova, ili informativnih pristupa**, da bude namenjen što široj publici, da odgovara njihovim informativnim potrebama.

Zadatak javnog servisa je ne samo da informište, već i da **obrazuje i da zabavlja, ali i da promovise umetnost i kulturu zemlje i njenih zajednica**. Također, javni servis treba da bude podrška i generator kulturnog stvaralaštva, bilo da je u pitanju pozorište, koncerti, muzički program ili festivali. Kada je zabava u pitanju, prva asocijacija jeste popularna kultura i sadržaji koji podilaze najnižim ukusima. I u tome javni servis treba da bude drugačiji, da svoju publiku zabavlja na način koji je drugačiji od načina na koji to rade komercijalni mediji. Zabavni program moguće je produkcijski osmisлити i realizovati tako da on ostavi trag, da se kroz njega može učiti.

Javni servis nije samo neko ko nudi kvalitetan program, već taj **program mora biti proizveden vodeći se visokim kriterijumima** kvaliteta, izvrsnosti i odgovornosti. Dakle i sam javni servis treba da bude proizvođač programa, svog autohtonog programa. To ne isključuje mogućnost da javni servisi kupuju ili prenose programe koje proizvode druge produkcijske kuće ili nezavisne produkcije, takva vrsta programa je čak i zakonska obaveza za javne servise. Sopstvena produkcija trebalo bi da garantuje ne samo kvalitet i izvrsnost, već i način na koji je određen program proizveden (poštovanje profesionalnih standarda, etike koju javni servis ima usvojene, itd.), te omogućuje da se javni servis pozicionira na tržištu kao specijalista za proizvodnju određene vrste programa.

Više od bilo kojeg drugog emitera, javni servis bi u svom sadržaju trebalo da pokriva i da oslikava **nacionalne specifičnosti i raznolikosti države** u kojoj deluje. Uloga javnog servisa ključna je u procesu demokratizacije, jer on može i treba doprineti kreiranju informisanog, svesnog i aktivnog građanstva (Born and Prosser, 2001: 671-675). Stvarajući specifičan kulturni diskurs u kojem se identiteti komuniciraju, međusobno su u interakciji, javni servis treba da ukazuje i na zajedništvo svih različitosti koje žive na teritoriji jedne države, i to treba da radi na način da „istražuje nove mogućnosti za konsenzus, pre nego što ih nameće“ (Born and Prosser, 2001: 671-672). Prajs i Raboj razlikuju 'politiku ideja' (engl. *politics of ideas*)

od 'politike prisutnosti' (engl. *politics of presence*) smatrajući to važnim za komuniciranje raznolikih identiteta unutar jedne države i društva, uključujući i manjinske. Za njih nije dovoljno samo u programu oslikati kulturne, nacionalne, religijske i druge raznolikosti (politika ideja), već je potrebno i u sam proces proizvodnje i odlučivanja o programu uključiti predstavnike različitih grupa u društvu (politika prisutnosti). Primarni fokus na program od nacionalnog ili državnog značaja ne znači da bi strana produkcija trebalo da bude u potpunosti isključena, no fokus bi svakako trebalo da bude na ideje, mišljenja, i vrednosti društva u kojem taj javni servis deluje (Price and Raboy, 2001: 21- 23).

Stvaranje funkcionalnog, nezavisnog i održivog javnog emitera koji ispunjava zakonom predviđenu misiju da informiše, obrazuje i zabavlja, kako je to navedeno u većini ključnih evropskih dokumenata, zahteva i postojanje određene novinarske kulture i visokog stepena profesionalizma i etičkih vrednosti za koje se zalažu i koje primenjuju oni koji javnim servisom upravljaju i koji za njega rade kao urednici i novinari. U kontekstu post-komunizma i post-socijalizma to znači da se i dominantna paradigma novinarstva mora promeniti od zagovaračkog i propagandnog, politički podobnog, u profesionalno, nepristrasno i istraživačko i to su ideali kojima se teži.

3.4. Izazovi javnih servisa u digitalnom dobu

Još krajem 1980-ih godina poljuljana je privilegovana pozicija javnih servisa. Razlozi su tehnološki usled razvoj kablova i satelita, digitalizacije i konvergencije, potom politički - neoliberalizam, deregulacija, evropenizacija zakona i politika, ekonomski - koncentracija, komercijalizacija, trans-nacionalizacija i, konačno, društveno-kulturni -post modernizam, konzumerizam (van den Bulck, 2007: 29). Odgovori na ove izazove mogu biti raznoliki, od njihovog zanemairvanja do redefinicije principa na kojima počiva javni servis ili ponovnog promišljanja samog koncepta javnog servisa. To uključuje i principe koji su vremenski trajni, i trebalo bi da odole izazovima tehnologije i digitalizacije, konkurencije i populizma. Kako će se Van del Bulk zapitati, ovaj period bi za javni servis mogao značiti početak 'digitalnog sna', sa jedne, odnosno noćnu moru sa druge strane (van den Bulck, 2007: 31).

Ukoliko bi javni servis sprečili da se modernizuje on bi postao relikv prošlosti, glasi jedan od zaključaka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope iz 2004. godine. Trendovi u medijskom razvoju, nova 'pravila igre' u svetu medija, način i logika funkcionisanja medija, nove navike komuniciranja i konzumiranja informacija nedvosmisleno su doveli do kreiranja nove 'medijske ekologije', konteksta u kojem svoje mesto traži i javni servis. U svojoj 'Viziji 2020'

Evropska unija emitera (eng. European Broadcasting Union ili EBU) prepoznaje deset ključnih izazova i mogućnosti za razvoj javnih medijskih servisa, i potiče širu javnost, a ne samo svoje članice, na promišljanje i aktivno djelovanje kako bi se oni implementirali. Neke od tih preporuka i otvorenih dilema, biće analizirane u nastavku ovog poglavlja.

Među temama koje danas dominiraju globalnim debatama o javnom servisu nalaze se pitanja legitimnosti odnosno opstanka javnih emitera i promišljanja javno odgovornog komuniciranja mimo emitovanja kao jedno od ključnih. Potom, tu je pitanje regulacije, posebno načina finansiranja ovakvih medija koje bi bilo u skladu sa pravilima koja regulišu državnu pomoć i koje ne urušavaju konkurenciju na medijskom tržištu. Sve se više u kontekstu funkcije javnih emitera govori o inovativnosti i kreativnosti u njihovom radu, o korištenju novih kanala za distribuciju, kao i odnos sa publikom koja je danas fragmentirana i konzumira sadržaje koji su prilagođeni njihovim personalnim potrebama i navikama.

Problem **legitimnosti** javnog servisa u još uvek neizvesnom i nedefinisanim regulatornom kontekstu predstavlja jednu od centralnih tema u savremenim diskusijama. U vreme onlajn medija i digitalizacije, promenjenih odnosa na medijskim tržištima i disperzije političke moći u društvima koja su 'umrežena', sam koncept javnog emitovanja postaje vrlo izazovan. Kako su u razvijenim zemljama sveta javni servisi razvili svoje aktivnosti koristeći se onlajn platformama i novim društvenim medijima, postalo je problematično definisati i svoditi javni servis na njegovu tradicionalnu formu – emitovanje – koje trenutno predstavlja samo jednu od usluga koju javni servisi nude (Moe, 2011: 52-53). Hilde Van den Bulk (*Hilde van den Bulck*) ističe kako je tehnološki determinizam implicitan za većinu diskusija o legitimnosti javnih emitera, o konvergenciji njihove tradicionalne uloga sa aktivnostima i pružanjem usluga uz korištenje novih tehnologija i platformi. Ova autorka navodi tri modela koja proizilaze iz ovih diskusija:

- *Model „sve je legitimno“* – što zagovara Jakubovic smatrajući da je javnih servis javni servis “sve dok on služi svojoj misiji i dok je odgovoran javnosti”. U skladu sa ovakvim razmišljanjem došlo je i do pojave i razvoja koncepta javnog medijskog servisa (eng. *Public Service Media*).
- *Iscrpljeni model* (eng. *attrition*) – javni emiteri sa ograničenim i selektivno odabranim uslugama i platformama, koji nude informacije i teme koje su na tržištu deficitarne. U pojedinim slučajevima oni koji zastupaju ovaj model smatraju digitalnu konvergenciju javnih emitera 'ilegalnom'.

- *Zastareli model* (eng. *obsolete*) – dominira neoliberalnim diskursom, sledi logiku ponude i potražnje, i vođen je pre svega motivom profita. Osnovna poruka ovog modela je – „ništa nije legitimno za javne emitere“, pošto su „javni emiteri sami po sebi nelegitimni“ (Van den Bulck, 2007: 32-34).

U Velikoj Britaniji, na primer, prema Kraljevskoj povelji koja je na snazi bila od 2006 do 2016. godine, BBC ima svrhu da održava zajedništvo i civilno društvo, promovise obrazovanje i učenje, stimuliše kreativnost i kulturnu izvrsnost, predstavlja Veliku Britaniju i sve njene nacije, regije i zajednice, kao i da predstavlja u svetu i obrnuto. Promovišući ovih pet ciljeva, BBC treba da ponudi publici dobrobit od rastućih komunikacijskih tehnologija i usluga (BBC Charter, 2006: 4). Zanimljivo je kako BBC definiše ove svoje ciljeve ne referirajući se direktno na specifične medijske ili distribucijske kanale. Kraljevska povelja BBC-ja ne samo da jednako tretira onlajn usluge sa radijskim i televizijskim, već koristi formulacije koje su dovoljno otvorene da na njih možemo primeniti mogućnosti o kojima trenutno ne razmišljamo. Ovaj pristup nazivamo **medijski neutralnim pristupom** (Moe, 2011: 59-60).

Drugo važno pitanje je **pitanje regulacije** javnih servisa u digitalizovanom okruženju, jer više ne govorimo samo o institucijama već i programskim uslugama koje mogu pružati i drugi mediji, i koji se mogu javnosti plasirati putem različitih platformi. Raboj navodi tri razvojna dostignuća koji predstavljaju pravi izazov za javni servis – eksploziju kapaciteta za nastanak i razvoj novih kanala, dezintegraciju državnog modela emitovanja, i nastanak mešovitog odnosno dualnog sistema emitovanja (UNESCO, 2005: 12; Price and Raboy, 2001: 36). Nagla ekspanzija kanala za komuniciranje i online platformi otklonili su dosadašnji problem nedostatka frekvencijskih kapaciteta u spektru. Radijski i televizijski spektar je u početku smatran vrlo važnim javnim resursom, ograničenim i stoga vrlo jasno i striktno regulisanim. Tradicionalno poimanje spektra kao ograničenog i retkog dobra države je naterao da regulišu pristup i korištenje spektra. Doktrina i argument 'ograničenosti spektra', koja je išla u prilog zagovaračima javnih emitera, zasnovana je na ovoj logici ali je izgubila smisao u vremenu digitalizacije i razvoja novih online platformi za komuniciranje.

Kako tehnička ograničenja (u smislu resursa, frekvencija posebno) više ne postoje, intervencija države u domeni emitovanja više ne može biti opravdavana tehničkim razlozima. U zemljama gde javni emiteri imaju monopol, kreiranje privatnih i komercijalnih medija dovelo je do stvaranja konkurencije na tržištu i pojave novih pružalaca medijskih usluga od

javnog značaja. Ovo otvara dodatno usložnjava pitanje regulacije javnog emitovanja, gde i privatne komercijalne televizije ostvaruju, makar i parcijalno, javni interes. Za Patrika Barvajza (*Patrick Barwise*) i Roberta Pikarda (*Robert G. Picard*) ključno pitanje je „da li država treba da reguliše televiziju na isti način na koji je to radila ranije“ (Barwise and Picard, 2012: 6), i da li su javni, institucionalni, radio-televizijski servisi, koji se finansiraju iz javnog novca (uglavnom putem pretplate) i dalje adekvatan model? Halvar Mo (*Hallvard Moe*) smatra da je za javni servis, kao važno sredstvo za provođenje kulturne politike, važno promišljati nova regulatorna rešenja, i on kao idealne modele navodi tri:

- *Proširenje emitovanja* (engl. *extending broadcasting*), karakteristično je za Norvešku, i ima za cilj da nove usluge podvede pod definiciju emitovanja. 'Beli papir' ili NRK manifesto (2007), smatra da se aktivnosti i usluge javnog servisa trebaju proširiti i van domene emitovanja, no usluge na novim online platformama definisane su kao emitovanje. Ovaj je dokument u kontradikciji sa Zakonom o emitovanju iz 1992 godine koji emitovanje definiše striktnije, koristeći se tehnološkim definicijama (Moe, 2011: 57).
- *Nadogradnja emitovanja* (engl. *adding to broadcasting*) - umesto da se nove usluge svedu i definišu kao emitovanje, one su samo navedene u dodatku definiciji emitovanja u tradicionalnom smislu. Ovo je slučaj u Nemačkoj. Sklon učestalim revizijama, nemački Osnovni zakon o pravilima u televiziji, je od 2007 uveo kategoriju 'telemedija', koji nisu ni emitovanje ni telekomunikacijske usluge, već se odnosi na različite online aktivnosti i usluge, uključujući i teletekst. U dodatnom objašnjenju, nemački zakon objašnjava i koje od ovih usluga ne potpadaju pod definiciju javnog servisa, dakle sve ono što nije 'novinarski i urednički uobičajeno', reklame, sponzorirani tekstovi, pa i 'iscrpno pokrivanje lokalnog', zatim tu spadaju platforme za susrete, aplikacije za planiranje putovanja, igre, fotografije, itd (Moe, 2011: 58-59).
- *Degradacija emitovanja* (engl. *demoting broadcasting*), koji podrazumeva napuštanje koncepta 'emitovanja' kao primarnog i Mo kao primer navodi Veliku Britaniju koja je još pre desetak godina u svoje medijske politike ugradila 'neodređenu' formulaciju o tome da je javni servis u vršenju svojih delatnosti otvoren za sve, pa i tada neistražene i nedefinisane, mogućnosti, uključujući i kanale/platforme za komuniciranje (Moe, 2011: 8-9).

Pitanje regulacije javnog servisa, statusa, misije, načina funkcionisanja i finansiranja, jeste i način promišljanja *odnosa javnih emitera i vlada*. Kako Lacer ističe, u tradicionalnom smislu sve su ove stvari u značajnoj meri zavisile od položaja i uloge koji ima država, dok u skorije vreme dolazi do značajnih promena. 'Etatizam' sve više ustupa prostora tržišnom nadmetanju, uspostavljaju se regulatori kao nezavisna tela nadležna za uvođenje reda u sektor komuniciranja ali i telekomunikacija, regulacija sve više postaje horizontalna, a uticaj spoljnih aktera sve važnija (EU, Saveta Evrope, i OEBS-a), promocija samoregulacije kao jednog od poželjnih principa medijskog uređenja (Lacer et al., 2003: 128). Uz državnu **regulaciju, ko-regulaciju i samoregulaciju**, danas se razmatraju brojni drugi modaliteti koje je moguće definisati na relaciji država-tržište-mediji. To u svojoj Beloj knjizi (eng. *White paper*) papiru o evropskom upravljanju (2001) ističe i Evropska unija, ističući kako je ko-regulacija nešto što je sve više i više prisutno u praksi. I pored značajnih razlika od države do države, posebno između modela – anglo-američkog i kontinentalnog evropskog, koncept u kojem je država glavni arbitar i faktor u procesu regulacije polako se napušta. Upravljanje medijima (eng. '*media governance*') novi je koncept, koji podrazumeva da su u proces uključeni i predstavnici civilnog društva i profesionalnih grupa i asocijacija, kao i uvođenje mehanizama poput javnih diskusija u donošenju i usaglašavanju medijske regulative (Bardoel and d'Haenens, 2004).

Značajan problem i izazov predstavlja i **prilagođavanje upravljačke i interne strukture javnih emitera** novim načinima rada u novinarstvu. Javne televizije su nastajale u vremenima analognog emitovanja kada nije bilo tržišne konkurencije, imale su privilegovanu poziciju i stabilne izvore finansiranja. Na prostorima bivšeg socijalističkog bloka, transformisane javne televizije danas u većini slučajeva predstavljaju mastodonte u medijskom svetu, glomazne, nefunkcionalne, tehnički nedorasle institucije koje se na tržištu ne snalaze, sa mnoštvom zaposlenih koji se po novim sistematizacijama rada ne uklapaju u novu logiku medijskog funkcionisanja, jer ne poseduju potrebne veštine, znanja, niti motivaciju. Za dalji razvoj i prilagođavanje novim trendovima potrebna je promena unutrašnje strukture, restrukturisanje modela upravljanja, spajanje redakcija i kreiranje integrisanih deskova kako bi se postigao visoki stepen produktivnosti, efikasnosti i koordinacije. To podrazumeva maksimalno smanjivanje administracije, i isto tako maksimalno ulaganje u produkcijske kapacitete, i najveći dio ulaganja u proizvodnju originalnog sadržaj.

Sa promenama u strukturi i upravljačkoj organizaciji, javni servisi širom Evrope pokušavaju prilagoditi svoje aktivnosti i usluge novim trendovima. Iskustva se razlikuju od države do države, kako je pokazala studija Rojtersovog instituta za novinarstvo (2016), i javni servisi na različite načine pristupaju korištenju društvenih medija u distribuciji sadržaja, interakciji sa publikom, kao i izgradnji odnosa sa važnim digitalnim posrednicima kao što su pretraživači, video hosting, korištenje aplikacija i postojećih društvenih mreža. Javni emiteri suočeni su sa nekoliko izazova na koje aktivno traže odgovore i strateška rešenja, a najznačajnije moguće je svesti na tri otvorena pitanja:

- Kako prilagoditi organizacije i strukture razvijene oko analognog emitovanja i prilagoditi ih novim okolnostima u rastuće digitalizovanom okruženju,
- Kako efektivno koristiti mobilne platforme i pametne telefone kako bi se približili fragmentiranoj publici i njenim promenjenim navikama,
- Kako koristiti društvene mediji efikasnije a ujedno razvijati sopstvene resurse, poput web stranica i drugih onlajn platformi i specijalnih usluga. Većina javnih emitera, kako istraživanje Rojters instituta pokazuje, pokušava da se pozicionira između ova dva ekstrema i da kombinuje razvijanje sopstvenih kapaciteta i platformi, uz pokušaje da baansirano distribuiraju svoje sadržaje putem postojećih društvenih mreža kako bi povećali svoju vidljivost i uticaj (Reuters, 2016: 7).

Korišćenje društvenih mreža, razvoj onlajn platformi, kao novih kanala komuniciranja sadržaja i interakcije sa korisnicima usluga, u vezi je sa potrebom da se **redefiniše odnos javnih servisa sa njihovim publikama**. Ključno pitanje je, kako je EBU u svom dokumentu naveo - *kako osigurati publiku na medijskom tržištu koje je fragmentirano?* Fragmentiranost publike odnosi se na diverzifikaciju i raznolikost tematskih ukusa i informativnih potreba medijske publike, raznolikost platformi i sadržaja u digitalno doba, kao i širokih mogućnosti pristupa sadržajima od strane medijske publike koje oni sami biraju, sami kreiraju odnosno odlučuju u koje će im vrijeme pristupiti. Ovakva situacija zahteva suštinsko preispitivanje temeljnog načela javnih emitera – a to su univerzalnost, javni interes i kreiranje simboličkog javnog prostora za participaciju i debatu za sve građane/ke. Osnovni smisao je da se pronade balans između onoga šta je javni interes i univerzalni pristup, sa jedne, odnosno targetirani i personalizirani sadržaj, sa druge strane (EBU, 2012: 75).

U vezi sa ovim postavlja se i nešto globalnije, suštinsko, pitanje - kako da javni servis obavlja društveno kohezivnu funkciju ukoliko novi trendovi na medijskim tržištima insistiraju na

individualizaciji medijskih sadržaja, prilagođenim najrazličitijim ukusima, kreirajući virtualne zajednice koje u velikom broju slučajeva ne korespondiraju sa realnim, državnim granicama omeđenim, društvenim zajednicama? Iz ovoga proizilazi niz posebnih pitanja, o kojima se vode diskusije. Da li se i danas princip univerzalnosti i dalje smatra osnovnim načelom i imperativom javnog servisa? Građani ili konzumenti, kome je program, ukoliko bi i ostao univerzalan, namenjen? Da li digitalizacijom nestaju suštinske razlike između javnih i komercijalnih emitera, gde javni emiteri sve više proizvode senzacionalne sadržaje dok se komercijalni emiteri sve više ponašaju javno odgovorno i to se ogleda u njihovim programskim sadržajima?

Zbog toga je za javne servise važno *da se razlikuju od drugih na prezasićenoj medijskoj sceni*. U eri bujanja komercijalnih televizija, korporativnih i politički motivisanih medijskih projekata, te mogućnosti pretplate (pay-TV) na željene kanale, i veliki broj onlajn medija, postavlja se pitanje – kako proizvoditi program od javnog interesa da on bude drugačiji, a opet zanimljiv i prepoznatljiv među građanstvom. Neoliberali smatraju da samo tržište treba da odredi šta publici treba, i zagovaraju da javni servisi treba da nude samo one sadržaje koji na komercijalnom tržištu nisu prisutni odnosno nisu isplativi privatnim emiterima da ih proizvode (a to su dječji, dokumentarni, program za nacionalne manjine, itd). Zagovornici javnih medijskih servisa smatraju da se oni ne trebaju svesti samo na deficitarne žanrove, teme i programe, već da trebaju da postavljaju standarde kada su izvrsnost produkcije i tehnički standardi u pitanju. Pojedini autori, poput Car, ističu dodatnu vrednost javnih servisa i njihovih programa kao *verodostojnih izvora informacija*, kao nekoga kome se veruje. Za razliku od ere pre Interneta, kada informacije nisu bile dostupne svima, i kada su novinari igrali važnu ulogu posrednika, onoga koji su trebali verodostojno, pravovremeno, istinito preneti informaciju do svoje publike, danas ti posrednici nisu više potrebni i njihova je uloga promenjena. Zbog toga je uloga novinara i urednika na javnim medijskim servisima važna. Publici, korisnicima informacija, potreban je „neko obrazovan ko će proveriti mnoštvo informacija, analizirati ih unutar šireg konteksta, prikupiti i prikazati argumenta za i protiv, i istražiti ono što je skriveno od javnosti“ (Car, 2012: 44).

Digitalizacija je dovela i do propitivanja suštine emitovanja, u smislu komunikatora, produkcije, distribucije, i publike, otvarajući prostor za *nove forme učešća publike i interakciju*. To su novine na medijskom tržištu, a koje regulatori i medijske politike prepoznaju tek od skora. Koncept media exposure (Napoli, 2011; Hellberg, 2012, 2015). Kako ističe Mo, ekonomski su motivi ključni pokretači procesa digitalizacije. Logika

'štednje' je osnovni imperativ pri planiranju poslovanja medija. Za javne servise je digitalizacija došla pod ruku sa političkim pritiscima da se smanje troškovi rada i proizvodnje, da ove organizacije budu što je više moguće finansijski transparentne i održive (Mo, 2011: 55), a to u značajnoj meri znači i de-institucionalizaciju javnog servisa.

Poseban izazov za javne servise je *odnos sa mladom publikom*, generacijom koja je stasavala i socijalizovala se u digitalnoj eri, koja informacije konzumira instantno, isključivo putem društvenih mreža i koja medijske sadržaje vrlo malo konzumira linearno. Većina javnih emitera još uvek promišlja strategije pristupa mladoj publici, razvija sopstvene resurse (web stranice, onlajn platforme, mobilne aplikacije), i čini svoje sadržaje atraktivnima i interaktivnima.

To znači da javni servisi ne bi trebalo da budu statični, već i da sami **generišu kreativnost i potiču inovativnost u medijskoj industriji. Kako podsticati inovativnost?** Iako javni servisi, finansirani javnim novcem, u principu ne bi trebali da budu u tržišnoj utakmici, slučaj javnih emitera u zemljama bivše Jugoslavije pokazuje da je upravo finansijska neodrživost osnovni razlog za lošu situaciju, odsustvo strategije i bilo kakve inovativnosti u radu državnog emitera. U razvijenim zemljama, posebno onima u kojima kritička javnost postoji, i gde je dualni sistem privatnog i javnog etabliran na način da ne narušava utakmicu na medijskom tržištu – postavlja se pitanje, i vodi se diskusija, u kojoj mjeri i do koje granice je javnim servisima dozvoljeno da se šire na nove platforme. Na primer u Nemačkoj, javni servisi – ARD i ZDF – nove medijske usluge mogu koristiti vrlo ograničeno, jer se to kosi sa načinom na koji je njihova misija zakonski regulirana (Reuters Institute, 2016: 28).

Deo inovativnog pristupa predstavlja i preuzimanje novih uloga, kao što je *partnerstvo sa javnim i posebno kulturnim institucijama*. Na taj način javni servisi bi mogli građanstvu ponuditi pristupe vrednim arhivama, putem takozvanog 'digitalnog zajedništva' (eng. *digital common*). Uloga javnih servisa je da se u moru i obilju informacija dostupnih u digitalnoj eri, nametnu kao autoriteti. Za razliku od Fejsbuka ili Tvitera, javni servis razlikuje urednička odgovornost i nepristrasnost prilikom odabira i selekcije sadržaja, nešto što autori nazivaju 'javnim navigatorom' (eng. *'public service navigator'*) (EBU, 2012: 81).

Rezultat digitalne konvergencije i aktivnog korištenja društvenih medija rezultirali su *nizom novih, hibridnih, formata* sa kojima je britanski javni servis početo da eksperimentiše od 2011. Te godine je sa emitovanjem krenula emisija 'Up for Hire' koja je eksplicitno uključivala različite formate i elemente društvenih medija, a bavila se temom nezaposlenosti

mladih (kombinovani su video klipovi, uživo uključenja putem Tvitera, FB i YT kanali, tematski i specijalizovani sajtovi – „kako pronaći posao“ sa video klipovima i pričama/savetima) (Van Dijk i Paueel, 2014: 7-9). I BBC se tek od 2010. uključuje u regulisanje korištenja društvenih mreža, kada usvaja neku vrstu vodiča za uposlenike kako bi ih usmerio da pažljivije koriste društvene mreže i da posebnu pažnju posvete komercijalnoj logici po kojoj deluju Fejsbuk ili Tviter. Ove su smernice vrlo pažljivo kreirane sa namerom da novinare i urednika javnog servisa, u ovom slučaju BBC-ja, upozore na skrivene mehanizme komercijalnog funkcionisanja koji su u ovim društvenim platformama integrisani.

U novije vreme teoretičari medija pokušavaju da promišljaju javni servis i usluge **odvajajući ga od koncepta emitovanja, i zamenjujući ga terminom – javno komuniciranje ili javni mediji**. Born predlaže da se emitovanje zameni terminom komunikacija i da se novi koncept zove javni komunikacijski servis (Born, 2005: 102). Bardoel i Love predlažu da se koristi termin mediji, i koncept koji oni zagovaraju – javni medijski servis (engl. *Public Service Media ili PSM*) – danas je u širokoj upotrebi (Bardoel and Lowe, 2007). Jedan od razloga zbog kojih se sve više zagovara upotreba termina javni medijski servis jeste i namera da se ovim konceptom obuhvate sve one usluge i aktivnosti koje javni mediji danas obavljaju mimo emitovanja, posebno sa fokusom na internet i online usluge. Pojedini autori zagovaraju uključivanje onlajn sfere i platformi u rad javnog servisa, ukazujući na njegov potencijal da uključi i aktivira građane, ukazujući u isto vreme potrebu da se pri tome vodi računa o ključnim vrednostima javnog servisa poput deliberativnosti, reciprociteta, i slobodnog i univerzalnog pristupa sadržajima (Moe 2010; Murdock, 2004).

IV KONTEKSTUALNI I ANALITIČKI OKVIR ZA ANALIZU RAZVOJA JAVNIH EMITERA U REPUBLICI SRBIJI I REPUBLICI HRVATSKOJ

Republika Srbija i Republika Hrvatska su do početka 1990-ih bile deo zajedničke države, SFRJ Jugoslavije, što je u značajnoj meri oblikovalo specifičnu vrstu nasleđa sa kojim su ušle u proces transformacije. Splet okolnosti, uključujući i ratove, političku i ekonomsku krizu, nedemokratske i autoritativne prakse kada je u pitanju odnos prema medijima, učinili su proces njihove demokratizacije ne-linearnim i nepredvidivim. Politički i medijski sistem Srbije i Hrvatske karakterisali su autoritarni režimi i dominacija jedne stranke u političkom životu tokom 1990-ih godina, kasna demokratizacija – počev od 2000. godine kada je medijski sistem suštinski počeo da se reformiše, i snažan klijentelizam, odnosno sprega politike, medija i privatnih interesa, koji je delom nasleđen iz socijalističkog perioda.

U ovom poglavlju predstavljen je analitički okvir za razumevanje procesa transformacije i razvoja javnih emitera u Srbiji i Hrvatskoj iz nekadašnjih državnih televizija u javne servise. Okvir uključuje tri aspekta analize. Prvi aspekt analize odnosi se na zatečeno stanje – društveno-politički kontekst, političku kulturu, medijske prakse i profesionalizam, odnosno na institucionalne kapacitete i resurse, infrastrukturne i ljudske, koji su nasleđeni iz prethodnog sistema, a potom dalje razvijani. Drugi aspekt uključuje analizu programa medijske pomoći koji su tokom procesa demokratizacije bili usmeravani ka medijima u Srbiji i Hrvatskoj sa ciljem osnaživanja njihovih kapaciteta, društvene uloge i generalno poticanja procesa demokratizacije u ovim državama. Poslednji aspekt podrazumeva analizu aktuelnih praksi javnih emitera u ove dve zemlje, nakon što su obe države dostigle dovoljan nivo demokratizacije za uspostavljanje i dalji razvoj javnih servisa, i to se u slučaju Hrvatske i Srbije odnosi na period posle 2000. godine.

4.1. Zatečeno stanje

Razvoj 'podsticajne okoline' jedan je vrlo važnih preduslova za funkcionalne javne servise (Berkowicz et al., 2003; Irion i Jusić, 2013). Prema tvrdnjama autora koji su analizirali razvoj medijskih institucija u zemljama u tranziciji, nije bilo dovoljno 'presaditi' uspešan model iz jednog (uglavnom zapadnog) konteksta u drugi (koji se nalazi u procesu demokratizacije). Piter Evans (*Peter Evans*) je ovaj fenomen nazivao 'institucionalnim monokropiranjem' (engl.

institutional monocropping), i po njemu modeli (javnih servisa) koji su samo 'presađeni' iz jednog konteksta u drugi nisu pokazali adekvatne rezultate, niti su funkcionisali na očekivani način (Evans, 2004). U ovom odeljku rada analizira se zatečeno stanje na osnovu nekoliko ključnih indikatora - društveno-politički kontekst, medijski profesionalizam i ustaljene prakse - odnosno institucionalni i drugi kapaciteti emitera nasleđeni iz prethodnog sistema koji su bili predmetom dalje transformacije u javne emitere.

4.1.1. Društveno-politički kontekst

Medijski sistemi koji su nastajali i razvijali se u zemljama Zapadnog Balkana nisu pratili očekivani i zadati obrazac razvoja. Uniformnost kao osnovna pretpostavka razvoja i kao osnovni uslov EU za reformu medijskih sistema zemalja u razvoju pokazala se nerealnom, jer svaki se medijski sistem razvijao na svoj specifičan način. Pojedine države bivše Jugoslavije, poput Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Makedonije, imale su diskontinuitet u razvoju u vidu rata, dok je Srbija 1990-ih bila pod međunarodnom izolacijom a krajem 1990-ih dogodio se i konflikt na Kosovu. Odsustvo kontinuiranog razvoja medijskih institucija i značajan uticaj nasleđa autoritarnih režima, u kombinaciji sa zatečenom situacijom neizgrađenog civilnog društva, raširene nepismenosti, slabo razvijene ekonomije, te prisustva hegemonijske pluralnosti nasuprot fragmentiranoj, doveli su do trenda „de-vesternizacije“ demokratije, i nastajanja autohtonih, hibridnih, oblika demokratije i medijskih modela koji u njima deluju (Voltmer, 2012).

Sledeći društveno-konstruktivističku teoriju, svaka medijska organizacija i institucija proizvod je društvenog i političkog okruženja u kojem deluje i razvija se. To korespondira sa tvrdnjom Voltmer da ne postoje čisti i unikatni medijski modeli u praksi, niti da su procesi demokratizacije i transformacije predividivi i linearni, već da svaki okruženje utiče na razvijanje specifičnog, 'hibridnog', modela koji se prilagodio sredini u kojoj deluje (Voltmer, 2012; 2013).

U određivanju indikatora za analizu kontekstualnih uslova, pre svega društvenih i političkih ali i ekonomskih ukoliko su važni za razumevanje procesa, poslužila su tipologija koju su razvili Halin i Mancini (2004), analiza medijskog razvoja u post-komunizmu (Jakubowicz, 2005), i analiza trendova na medijskoj sceni Centralne i Istočne Evrope (Zielonka and Mancini, 2011). Neki od indikatora na koje su ove tipologije stavile naglasak, biće korišteni i za potrebe analize u ovom radu. Stoga, sledi kratko objašnjenje onih najvažnijih:

1. Tip političkog sistema i tip vladavine. Deo nasleđa koji značajno oblikuje procese tranzicije odnosi se na vrstu političkog sistema (kompetitivni, koncentrisani režim, režimi koji su kreirani tokom rata, ne-kompetitivni režimi), odnosno tip vladavine, koji može biti autoritarni ili demokratski. Ovi kontekstualni faktori uticali su na transformaciju javnih servisa. U konkretnom slučaju Srbije i Hrvatske, zanima nas i kako su promene političkog režima i tipa vladavine nakon 2000-te i dalje uticale na reformu.

2. Racionalno-pravni autoritet. Sledeći Veberovu tipologiju autoriteta na harizmatiski, tradicionalni i legalni, autori poput Halina i Mancinija ističu da je za jačanje institucionalnih kapaciteta javnih medija važno osnaživanje racionalno- pravnog autoriteta, i na njoj zasnovane vlasti (Halin and Mancini, 2004). Analiza treba da pokaže koje su vrste autoriteta u Hrvatskoj i Srbiji bile dominantne tokom 1990-ih, i da li je i na koji način odmak od harizmatiskog ka racionalnom autoritetu nakon 2000-te stvorio preduslove za suštinsku transformaciju javnih emitera. Analiza treba da pokaže i da li su regulatorni okvir, odnosno zakoni i administrativna rešenja, rezultat javnog interesa i konsezenusa, ili *ad hoc* potreba i interesa uskih interesnih grupa? Također, vrlo je važno analizirati stabilnost takvih rešenja i načine njihove primene.

3. Politička istorija i obrasci konflikta i konsenzusa. Gregor Ekiert (*Grzegorz Ekiert*) smatra da istorija političkih konflikata, aktivnosti disidenata i reformskih aktera, predstavljaju važan preduslov za demokratizaciju (Ekiert, 1999). Stoga je važno spoznati sa kakvim su istorijskim nasleđem Srbija i Hrvatska ušle u proces demokratizacije. Kako je to nasleđe uticalo na formiranje političkih elita, i kreiranje javnih politika, te politika koje su uticale na razvoj medijskog ambijenta? Konačno, šta je rezultat takvog nasleđa?

4. Uloga države u medijskom sistemu. Da li u procesu demokratizacije dolazi do fenomena politizacije države koji su Zielonka i Mancini opisali kao situaciju u kojoj je država umesto neutralnog i suverenog arbitra postala objekt za koji se nadmeću političke i ekonomske grupe, i koji rezultira 'kolonizacijom' javnih institucija (Zielonka and Mancini, 2011: 2-3). Ko su glavni akteri procesa politizacije države, da li su pojedinci, interesne grupe, političke partije ili neko drugi? Sa tim u vezi, zanimljivo je analizirati kako politički i ekonomski paralelizam utiče na organizaciju javnih emitera u ovim zemljama. Koji model upravljanja javnim emitovanjem dominira i da li se neki od četiri modela koja su teorijski konceptualizovali Halin i Mancini menjao tokom perioda (Halin and Mancini, 2004: 31-32).

5. Medijsko tržište. Tranzicioni proces iz komunizma u demokratiju podrazumevao je i kreiranje otvorenog tržišta, razvoj komercijalnih medija i nove načine finansiranja medijskog poslovanja. Literatura o razvoju medijskih tržišta na prostoru Centralne i Jugoistočne Evrope ne nudi mnogo sistematske i dubinske analize na ovu temu, ali postoje neki indikatori koji ukazuju na trendove i dostignuća u kontekstu razvoja medijskih sistema (Hrvatini i Kerševan, 1999; Jakubovic and Sukosd, 2007). Mnoge zemlje bivšeg komunističkog i socijalističkog uređenja također pokazuju određene strukturalne 'boljke' malih medijskih sistema i tržišta (Puppis and d'Haenens, 2009; Lowe and Nissen, 2011) koje u značajnoj meri utiču na proces uspostavljanja privatnih emitera i regulacije javnih servisa (Puppis et al., 2013). Zato je važno istražiti koliko su razvijena medijska tržišta u Hrvatskoj i Srbiji, koji su trendovi karakterisali njihov razvoj i koji položaj je javnih servisa na medijskim tržištima?

4.1.2. Institucionalni kapaciteti i resursi

Kao republički centri, RTV Beograd i RTV Zagreb, bili su deo jedinstvenog RTV sistema – Jugoslovenske radiotelevizije (JRT), koja je koordinirala proizvodnju i razmenu televizijskog programa. Oni su u proces transformacije u javne servise ušli sa nasleđenim institucionalnim resursima. Važno je, stoga, istražiti uticaj JRT-a na razvoj kapaciteta ovih televizija, kao i uticaj ove dimenzije zajedničkog nasleđa na njihov kasniji razvoj i transformaciju u javne servise.

Nakon političke odluke o decentralizaciji savezne države, što je rezultiralo konsenzusom političkih elita i Ustavom iz 1974. godine, došlo je i do **decentralizacije medijskog sistema**. I dalje je Savez komunista Jugoslavije bio vrhovna instanca koja je donosila većinu odluka, infrastruktura (zgrade i studiji) bili su u društvenom vlasništvu, a zaposleni su putem radničkih saveta samo formalno potvrđivali rukovodeće organe (Car, 2005: 51). Važno je istražiti u kojoj je meri ovakav, decentralizovani način funkcionisanja, nakon raspada Jugoslavije, bio pogodan za kasniji razvoj republičkih televizijskih centara u javne servise.

Uoči raspada Jugoslavije, a neposredno pred ratne sukobe i izolaciju, republički televizijski centri, (tada još uvek u statusu državnih televizija, **infrastrukturno**, **resurno** ali i prema određenim procedurama i načinu funkcionisanja, imali su sve preduslove da uz određenu 'nadgradnju' vrlo brzo budu transformisani u javne servise. Istraživanje treba da pokaže koliko je ova nasleđena infrastruktura bila prednost za dalju reformu u javne servise.

4.1.3. Medijske prakse i profesionalizam

Nasledene medijske prakse. Od 1945. godine pa do raspada SFR Jugoslavije, radio-televizijski sistemi na nivou tadašnjih republika, uključujući i dva pokrajinska (RTV Novi Sad i RTV Priština), imali su znatan stepen samostalnosti u svome radu, uz obavezu da poštuju jedinstvenu uređivačku koncepciju na koju je odlučujuće uticala partija na vlasti (Veljanovski, 2005: 215). U pitanju je delimično liberalizovan državno-partijski model. Pitanje je koliko je i na koji način takav model, liberalizovanog i decentralizovanog, državnog rtv sistema stvarao predispozicije za kasniju transformaciju državne televizije u javni servis.

Tip novinarske kulture i profesionalni identitet novinara. Jedna od pretpostavki uspešnog razvoja i transformacije javnih servisa u post- komunističkim i post-socijalističkim zemljama bio je razvoj 'političke i novinarske kulture' koja bi omogućila javnim servisima da budu funkcionalni (Jakubowicz, 2008). Zielonka i Mancini smatraju da je novinarska profesija na prelasku iz komunizma u demokratiju patila od dezorijentisanosti, jer se do tada nije suočavala sa pravim profesionalnim standardima niti je u organizacionom smislu profesija bila zaštićena od države putem samoregulacije i međunarodnih pravnih instrumenata (Zielonka and Mancini, 2011: 7). Važno je i pitanje kako su novinari javnih medija izgradili svoj identitet u procesu transformacije svojih medija i kakav je bio njihov status? U profesionalnom smislu važno je utvrditi da li dominira komentatorsko, pristrasno, zastupničko novinarstvo ili novinarstvo zasnovano na činjenicama.

4.2. Medijska pomoć i razvoj javnih emitera

Pojedini autori polaze od rezultata kako bi definisali medijsku pomoć. Jedni smatraju da su krajnji rezultat pomoći zemljama u razvoju slobodni i nezavisni mediji, dok drugi predmetom medijske pomoći i njene analize smatraju sam proces medijskog razvoja. Među njima gotovo da postoji konsenzus oko toga da je analizu medijskog razvoja moguće i jedino ispravno analizirati kao deo procesa demokratizacije. Na tragu toga lako je uočiti kako se medijska pomoć u praksi intenzivirala početkom 1990-ih godina kada se zemlje bivšeg socijalističnog bloka priključuju 'trećem talasu demokratizacije'.

U zemlje ovog regiona međunarodna zajednica uložila je mnogo novca. Iako precizni podaci ne postoji, studija koju je 2007. uradio Rods, nudi procenu da je u periodu do 2006. godine u razvoj medija u zemljama Zapadnog Balkana investirano 269.2 miliona eura. Nešto manje

od jedne petine, 44.9 miliona, uloženo je u razvoj medija u Srbiji (Rhodes, 2007: 15). Gruba je procena da je na medijske reforme i razvoj medija u Srbiji u periodu od 1991. do 2012. godine uloženo preko 90 miliona eura (Marko, 2013).

U nastavku će biti predstavljene različite definicije medijske pomoći, odnosno dimenzije medijske pomoći na osnovu kojih je moguće analizirati i razmatrati njihov učinak.

4.2.1. Definicije, dimenzije, ciljevi i akteri

Različiti su pristupi u pokušajima da se *medijska pomoć definiše*. Houli Džonson (*Hawley Johnson*) piše kako je između 2000. i 2007. *razvoj medija* postao ključna komponentna u pristupu demokratizaciji, i kako ga možemo posmatrati trojako – kao vrstu spoljne intervencije tokom konflikta, kao deo programa čiji je cilj demokratizacija društava, i kao deo procesa izgradnje nacija i država (Johnson, 2012: 3). Gaj Berger (*Guy Berger*) razlikuje *medijski razvoj* koji je fokusiran na snaženje samih medija, od pristupa gde se uloga medija meri njihovim potencijalom da utiču na društvene i političke procese (Berger, 2010: 550). Sama fraza 'medijski razvoj' uglavnom se odnosi na aktivnosti koje podrazumevaju spoljnu intervenciju i medije smatra sredstvom za postizanje širih društvenih ciljeva. Autori, poput Bergera i Kejlthil, smatraju da *medijska pomoć* ima uže značenje od medijskog razvoja i manju ideološku konotaciju (Berger, 2010: 551). Krišna Kumar (*Krishna Kumar*) smatra da je medijska pomoć često i u službi diplomatija zemalja koje pomoć pružaju (Kumar, 2006: 654-655), i tom smislu donatorski novac koristi se kao „šargarepa“ putem koje se određene i partikularne agende i ideološki pogledi promovišu pod velom medijske 'nezavisnosti' (Johnson, 2012: 89).

Kada su u pitanju **vidovi** medijske pomoći, razlikujemo više vrsta poput novinarskih treninga, direktne pomoći medijskim organizacijama, podrške reformama medijskih zakona, medijske profesionalizacije, izgradnje kapaciteta za finansijsku održivost medija, odnosno pružanja pomoći sa ciljem prevazilaženja nacionalnih, religijskih, i etničkih barijera (Price and De Luce, 2002: 2).

Osnovni cilj medijske pomoći je profesionalizacija medija i medijskog sektora, ali i formiranje alternativnih glasova (posebno u režimima gde postoji dominantna kontrola nad medijima i javnim prostorom), da se omogući slobodno kruženje informacija, njihova verodostojnost, a da se političari i javne institucije putem takvih medija drže pod kontrolom (Kumar, 2006: 652-654). Ciljevi medijske pomoći mogu biti definisani na društveno-

političkom planu gde se pomoć medijima sagledava u širem kontekstu sa namerom jačanja njihovih potencijala za društvene promene. Ciljevi mogu biti i specifični. Prema Rodsu, podrška medijima i specifičnim medijskim ciljevima očekivano bi trebalo da doprinese razvoju slobodnog, pluralističkog i profesionalnog medijskog okruženja (Rhodes, 2007: 11).

Prajs i De Lus nabrajaju nekoliko glavnih **aktera medijske pomoći** – donatore, ugovarače (engl. *contractors*), odnosno lokalne partnere. Kada su donatori u pitanju, tu razlikuju vladine organizacije (poput američkog USAID-a, švedske SIDA-e), međunarodne organizacije (Savet Evrope, OEBS, Svetska banka, UN), i fondacije (Otvoreno društvo, Konrad Adenauer, Fridrih Ebert, Tompson fondacija, itd.) (Price and De Luce, 2002: 6-21). Ugovorne strane mogu biti univerziteti, medijske kompanije, nevladine organizacije, odnosno operativni nosioci medijske pomoći (kao na primer IREX koji je delovao u sklopu USAID-ovog programa za pomoć medijima), i različite zagovaračke (*advocacy*) organizacije (Price and De Luce, 2002: 21-29).

4.2.2. Konceptualizacija medijske pomoći

Na bazi analize relevantne literature, Centar za društvena istraživanja Analitika iz Sarajeva razvio je elemente na osnovu kojih se mogu analizirati programi medijske pomoći, i ona obuhvata: (a) **nivo** odnosno ciljnu grupu medijske pomoći, (b) **vrstu** medijske pomoći, (c) **intenzitet** medijske pomoći, prema vrsti i nivou, (d) **strategije** medijske pomoći, i (e) **koherentnost** strategije medijske pomoći (Marko, 2014: 137-139).

Prema (a) **nivou medijske pomoći** razlikujemo individualnu, institucionalnu, pomoć na širem nivou - promene aktuelnih politika i zakona, i mešovitu pomoć. Individualni nivo odnosi se na pomoć novinarima, urednicima, i menadžerima, a fokus je na prenošenju znanja i veština i izgradnju individualnih kapaciteta. Institucionalni nivo podrazumeva jačanje kapaciteta jedne institucije, putem grupnih treninga, finansijske i tehničke podrške. Na širem nivou podrška se odnosi na stručnu pomoć i konsalting prilikom kreiranja zakona, medijskih politika, i gledajući dugoročno – svemu onome što dovodi do kreiranja podsticajne okoline za medijske reforme. Mešovita pomoć kombinuje dva ili sva tri pomenuta nivoa, i ovaj je pristup karakterističan za reforme javnih servisa (Marko, 2014: 137).

Brojne su (b) **vrste medijske pomoći**, a to treninzi, savetovanja (u domenu upravljanja, administrativnih procedura, razvoja brendova, finansijskog planiranja), finansijska pomoć, monitoring (implementacije zakona, poštovanja uspostavljenih normi), lobiranje,

uslovljavanje (karakteristično za EU), i intervencija (direktno uključivanje, nametanje, određenih političkih rešenja) (Marko, 2014: 137-138).

Prethodna dva aspekta razlikuju se prema (c) **intenzitetu**, koji se kreće od slabog, preko srednjeg, pa da vrlo visokog. Sledeći nivo odnosi se na (d) **dimenzije** strategija medijske pomoći i obuhvata finansiranje, obim strategije, poreklo, i kontekstualizaciju. Finansiranje se odnosi na karakter podrške, odnosno, na to da li je eksterna ili lokalna, kontinuirana ili *ad hoc*, institucionalno orijentisana ili programska. Obim strategije zavisi od orijentacije i pristupa onoga ko finansira i tu razlikujemo – sistemski pristup, pristup koji je orijentisan na procese i pristupa koji je orijentisan na rezultate. Kontekstualizacija se odnosi na pristupstvo (evolutivni pristup), odnosno, odsustvo (disruptivni ili revolucionarni pristup) lokalne podrške za reformu medija (Marko, 2014: 138).

Analiza (e) **koherentnosti** strategija medijske pomoći pokazuje koliko je medijska pomoć bila efikasna, odnosno da li su njeni rezultati održivi, i sadrži četiri dimenzije - koordinaciju, monitoring, vremensko trajanje, i pristup (programski ili institucionalni). Koordinacija donatora omogućava bolje planiranje, i efikasnije planiranje pomoći. Monitoring daje uvid u razvoj specifičnih institucija, implementaciju zakona, uočavanje trendova, otkrivanje (potom i minimalizaciju) opasnosti, prepreka, i disfunkcionalnosti. Iskustva pokazuju da dugoročnije planirana medijska pomoć ima više izgleda za uspeh, od kratkoročnih i *ad hoc* pristupa (Marko, 2014: 138-139).

4.3. Funkcionisanje javnih RTV servisa

Aktuelne prakse, koje uključuju status i funkcionisanje javnih rtv servisa poslednji je aspekt analize kojim se ovaj rad bavi. Uz analizu zakonskog i regulatornog okvira, analizom je obuhvaćena i organizaciona struktura javnih rtv servisa i model finansiranja (institucionalni domen), program i produkcija izvrsnost, odnosno tehnički kapaciteti i potencijali za konvergentno delovanje u novom medijskom okruženju.

4.3.1. Zakonski okvir za rad javnih servisa

Kreiranje zakonskog i regulatornog okvira koji bi omogućio uspostavljanje i nesmetan rad javnim servisima važan je korak u procesu demokratizacije medijskog prostora. U tom procesu, važno je analizirati nekoliko aspekata: period transformacije, prirodu transformacije, modele na osnovu kojih su kreirana rešenja, sadržaj samih zakonskih rešenja, promene i adaptacije zakona, kao i primenu novih komunikacijskih paradigmi.

Jedan od najvećih izazova sa kojima su se suočile zemlje u tranziciji, odnosio se na kreiranje regulatornog okvira za medije. Kako do tada u tradiciji ovih zemalja nije postojala nezavisna i na jasnim principima (poput slobode, pristupa, regulacije i samoregulacije) razvijena medijska politika, ove su države trebale **u vrlo kratkom roku usvojiti mnoštvo principa i standarda**, integrisati ih u svoje nove demokratske zakone, i kreirati okruženje u kojem bi sve to bilo funkcionalno. Ovaj su fenomen stručnjaci nazivali 'preopterećenost politikama' (engl. *policy overload*), smatrajući da nije bilo realno, praktično i nemoguće, očekivati od novoformiranih demokratija da za par godina kreiraju regulatorni okvir i usvoje zakone koji su u zapadnim demokratijama nastajali stotinama godina.

Podsticaj za transformaciju u ovim zemljama uglavnom je dolazio spolja, od strane međunarodnih aktera, jer u socijalizmu nisu postojale medijske politike koje bi se nadograđivale, a sami lokalni akteri nisu imali dovoljno znanja da sami pokrenu procese i suštinski ih vode. U ovom smislu, analiza načina donošenja zakona koji regulišu status i rad javnih emitera, kao i druga dokumenta od značaja za medijske politike, istraživački su važni, kao i analiza uticaja različitih aktera na ove proces (međunarodni, lokalni, institucionalni, vaninstitucionalni).

Iskustvo pokazuje kako **zakone nije dovoljno, niti je moguće, prekopirati iz jednog konteksta u drugi**, i očekivati da oni budu odmah primenjivi. Oslanjajući se na teoriju legalne evolucije Berkovic je zakone opisao kao kognitivne kategorije, jer osim 'slova na papiru' oslikavaju koncepte, principe i specifičnosti inherentne tradicije u kojoj su usvojeni i u kojoj se očekuje njihova primena (Berkowitz et al., 2003: 189). To znači da je za uspeh transformacije važno kako su donošena zakonska rešenja vezana za rad i razvoj medija u Srbiji i Hrvatskoj, koliki je bio uticaj međunarodnih aktera, koliko je lokalni kontekst uziman u obzir i koliki su doprinos dali lokalni akteri, pre svega medijski eksperti i profesionalci, odnosno predstavnici vlasti i civilnog društva.

Dodatno za bolje razumevanje regulatornog i zakonskog okvira koji se odnosi na javne servise potrebno je analizirati **sadržaje zakonskih rešenja**. Analiza zakona koji regulišu status, rad i misiju javnih emitera, pokazaće kako je u zakonima definisan i regulisan javni interes, kakvi mehanizmi kontrole rada javnih emitera postoje, kako ti zakoni definišu misiju i osnovne programske principe javnih emitera. Na kraju, ukazaće na koji način su u javnim emiterima zagantovana uređivačka nezavisnost i institucionalna autonomija.

Inicijalna zakonska rešenja, kako su primetili brojni autori (Zielonka and Mancini, 2011; Jusić i Irion, 2013) podložni su uticaju kontekstualnih faktora u zemljama gde su usvojeni, i njihov **sadržaj ali i suština su predmet brojnih promena i amandmana**. Analiza treba da odgovori i na pitanje da li su, i na koji način (amandmani, novi zakoni), menjane zakonske odredbe u ovim državama, pod kojim okolnostima, i kako su te promene uticale na autonomiju i status javnih emitera.

U doba **digitalizacije i tehnoloških dostignuća**, dominacije onlajn platformi i društvenih medija kao primarnog kanala komuniciranja, javni emiteri postaju vrlo izazovan koncept, posebno kada je u pitanju njihova regulacija. U velikom broju zemalja Evrope vode se diskusije o tome kako redefinisati status i ulogu javnih emitera i to artikulirati u formi adekvatnih regulatornih normi i medijskih politika.

4.3.2. Struktura, organizacija i finansiranje

Institucionalni aspekt odnosi se na analizu strukture i organizacije javnih emitera, korporativnu kulturu koja utiče na njihovo poslovanje i rad, dok finansijski aspekti obuhvataju uticaj medijskog tržišta na rad javnih emitera, modele njihovog finansiranja, odnosno način na koji javni servisi finansijski posluju, sa fokusom na transparentnost kao ključni princip njihovog rada.

Analiza bi trebala pokazati koliko se u praksi primenjuju **garancije institucionalne nezavisnosti** javnih servisa u Srbiji i Hrvatskoj. Na formalnom nivou, a sledeći Đilardijeve dimenzije, fokus analize je na statusu upravljačkih struktura javnih servisa, način izbora njihovih članova i procedure za njihova razrešenja (Gilardi, 2008). Uz upravljačke strukture, o fokusu analize su i druga tela javnih servisa koja imaju nadzornu i kontrolu ulogu. Njihov status, odnos sa eksternim akterima, poput vlade i parlamenta, profesionalnih udruženja, interesnih grupa i javnosti, biće takođe obuhvaćeni analizom. Načini donošenja odluka od ključnog su značaja za razumevanja korporativne kulture jedne institucije poput javnog servise, te analiza ima nameru da pokaže i koji mehanizmi preovlađuju i da li su ovi procesi determinirani jasno utvrđenim procedurama ili postoje neformalni i personalni uticaji pojedinaca koji bilo da su članovi upravljačkih ili kontrolnih tela, ili pripadaju nekoj od interesnih grupa van same institucije.

Način **upravljanja javnim servisom** jedna je od važnih garancija njegove nezavisnosti i funkcionalnosti, a postojanje jasnih pravila i internih etičkih kodeksa, kompetencije osoba na

odgovornim pozicijama, jasna vizija razvoja i strateške odrednice, važni su indikatori za postojanje / ili odustvo upravljačkih kapaciteta.

U smislu **strukture i organizacije**, analiza će pokazati da li u svojoj organizaciji javni servisi oslikavaju teritorijalne, regionalne, i druge društvene karakteristike zemlje u kojoj deluju. Potom, važno je razgraničiti razvojni/strateški deo upravljačke strukture javnog servisa od onoga koji je zadužen za dnevno funkcionisanje i programski aspekt. Svaka promena i prilagođavanje interne strukture i načina rada organizacije javnog servisa, praćena novim trendovima na tržištu i u medijskoj sferi, indikator je strateškog promišljanja i razvoja. Veza između organizacione strukture i njenog razvoja i načina upravljanja javnim servisom još je jedna zanimljiva dimenzija za analizu, kao i način na koje ovakve promene utiču na razvoj korporativne kulture same organizacije. Ukoliko ne postoje poticaji za ovakav razvoj i prilagođavanje, trebalo bi ispitati razloge zbog kojih do toga nije došlo.

Nakon uspostavljanja javnih servisa, pretplata je prihvaćena kao osnovni izvor finansiranja javnih servisa u Srbiji i Hrvatskoj. Praksa pokazuje da, sa izuzetkom Hrvatske, sve zemlje u regionu imaju **problem sa prikupljanjem sredstava putem naplate za javne servise**, sve je više, a posebno među političkim elitama i donosiocima odluka, zagovornika budžetskog finansiranja javnih emitera. U Srbiji se javni servis, kao vid prelaznog rešenja, finansirao iz budžeta od druge polovine 2014. sve do početka 2016. godine. To povlači pitanje adekvatnosti modela finansiranja zasnovanog na pretplati, odnosno preduslova koji moraju biti ispunjeni kako bi takav model bio funkcionalan. Analiza će obuhvatiti sam model, njegovu učinkovitost, razloge za uspešno odnosno neuspešno prikupljanje sredstava od pretplate, te ključne elemente javnih diskusija koje su se vodile u ove dve zemlje a u vezi sa načinom finansiranja javnih emitera.

Pitanje **transparentnog poslovanja** javnih servisa jedno je od temeljnih za njihov nezavistan i autonoman rad. Odgovornost prema javnosti ogleda se i u načinu na koji javni servisi posluju i javnosti čine dostupnim informacije vezano za svoje poslovanje koje se finansira iz javnog novca. Stoga je pitanje poslovanja i transparentnosti javnih servisa u Hrvatskoj i Srbiji ključno, i analiza će pokazati na koji način oni posluju, kakvi su procesi donošenja odluka, kakve su im prakse vezano za izveštavanje javnosti o finansijskim aktivnostima, da li su i građani deo tih procesa i koje su osnovne zamerke na njihovo poslovanje.

4.3.3. Kvalitet i raznovrsnost programa

Razmatranje informativne i obrazovne uloge javnih emitera podrazumeva analizu nepristrasnosti i pluralizam, koncepte koji su centralni za demokratizaciju. Sama usluga javnih servisa treba da bude raznovrsna, i to najmanje na tri načina – u smislu žanrova, u smislu publike koju javni servis opslužuje, i u smislu tema kojima se javni servis bavi. U vezi sa tim, principi univerzalnosti i raznolikosti su snažno povezani. Ukoliko je društvo pluralistučko, a sva su danas društva takva, u suštini je rada javnih servisa da ponude raznolikost kulturnih iskustava, ne namećući pri tome konzensus, već radije kreirajući dijalog i stvarajući „kulturno osvešćeno i zrelo, pluralističko građanstvo“ (Born and Prosser, 2001: 675). Medijske politike, kako na globalnom tako i na lokalnim nivoima, do sada nisu posvećivale puno pažnje ovom suštinski važnom pitanju. U nameri da to urade sam smisao i sadržaj pluralizma i raličitosti, odnosno politike koje aktivno podstiču pluralizam i raznolikost trebalo bi da budu preispitane.

Stoga ovi indikatori treba da omogućće analizu **principa na kojima je zasnovana uređivačka** politika, zatim **sadržaje** koje dominiraju i koji su deficitarni u programskoj ponudi, da li **kvalitet** programske ponude zadovoljava kriterije javnog servise i da li postoje načini da se taj kvalitet evaluira, kao i **tehničke i produkcijske kapacitete** za proizvodnju programa sa kojima raspolažu javni servisi.

4.3.4. Tehnološki kapaciteti i potencijali

Digitalizacija je uticala suštinski ne samo na kvalitet signala, zvuka i slike, već i na način proizvodnje i distribucije medijskih sadržaja, otvorivši mogućnosti za interakciju sa publikom, promenivši logiku rada i nadmetanja medija na tržištu, dok je sa druge strane značajno uticala i na promenjenu ulogu javnih emitera u društvu. Za medijske kompanije, kojima je biznis u prvom planu, digitalizacija je donela mnoštvo prednosti, individualizaciju sadržaja, mogućnost nelinearnog konzumiranja sadržaja, emitovanje sadržaja bez reklama, nove medijske formate, konvergentne usluge, manje troškove proizvodnje i slično.

Novi trendovi koji su uticali na promenu celokupne medijske slike posebno su izazovne za javne emitere, pošto oni ne menjaju samo tehničke i tehnološke uslove u kojima rade, već insistiraju i na promenjenoj ulozi koju javni servisi treba da igraju, i koja se više ne podudara sa njihovom tradicionalnom ulogom. I suština razumevanja javnog emitera je promenjena. O 'uslugama' koje bi javni emiteri trebalo primarno da nude vodi se globalna diskusija, dok

'emitovanje' postaje samo jedna od aktivnosti koju javni emiteri obavljaju (Nissen, 2006; Moe, 2011).

Zemlje Zapadnog Balkana i njene vlade aktivne su u procesu digitalizacije, neke su tom cilju bile posvećene pa su poput Hrvatske još 2010. godine prešle na digitalno emitovanje, druge su države (i to je slučaj sa Srbijom) za prelazak na digitalno emitovanje čekale poslednji rok (on je bio 17. jun 2015. godine, i Srbija je prešla na digitalno emitovanje početkom juna), dok pojedine zemlje (poput Bosne i Hercegovine, Crne Gore) ovu obavezu još uvek nisu ispunile i neizvesno je kada će to uraditi, najviše zbog nedostatka političke volje i finansija. Digitalizacija i mogućnost i izazovi koje ona nosi postale su deo javne agende tek nešto kasnije, najviše u kontekstu obaveza na koje su ove države potpisivanjem međunarodne konferencije iz Ženeve iz 2006. godine, kada su utvrđene obaveze koje se tiču digitalnog emitovanja, i određen period za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje televizije.

Cilj ovog dela analize je da istraži koja su dostignuća procesa digitalizacije, i na koji način javni emiteri koriste prednosti digitalne produkcije i distribucije i sa kojim resursima. Vezano za digitalnu produkciju i distribucija analiza će pokazati koje sve vrste novih medijskih usluga emiteri nude u praksi, da li je prelazak sa analognog na digitalno emitovanje u Srbiji i Hrvatskoj podstaklo javnu diskusiju o ulozi javnih emitera u digitalnom dobu i da li je njihova javna uloga redefinisana.

U razvijenim evropskim zemljama aktivno se promišlja uticaj promenjene društvene paradigme koju je Manuel Kastels (*Manuel Castells*) opisao kao 'umreženo društvo' (engl. *networked society*), na konceptualizaciju, status i rad javnih servisa (Castells, 2005). Bardoel i Lov su u tom smislu razvili koncept javnih medijskih servisa, koji u skladu sa digitalnom paradigmom, obuhvata nove trendove na medijskim tržištima, nove načine konzumiranja medijskih sadržaja, i u rad javnih servisa uključuje nove servise i platforme (Bardoel and Lowe, 2007). Autori poput Fostera smatraju da nove medijske politike na nivou EU danas sve više idu u korist de-institucionalizaciji modela javnih emitera, i svođenja javnog emitovanja na sadržaje koji su deficitarni na tržištu (Jakubowicz, 2011: 211-2012). Rad ima nameru da istraži kako se ove konceptualizacije reflektuju na aktuelne diskusije o radu javnih servisa u Hrvatskoj i Srbiji.

V RAZVOJ JAVNOG SERVISA U REPUBLICI SRBIJI

Zbog političke situacije tokom 1990-ih u Srbiji, kada su javne institucije bile 'kolonizovane' od strane tadašnjeg režima, uključujući i medije, transformacija nekada državne televizije u javni servis bila je prolongirana do 2000. godine kada je došlo do demokratskih promena. Osnovu transformacije činio je Zakon o radiodifuziji koji je usvojen 2002. Ovim Zakonom je u Srbiji uveden koncept javnog radio-difuznog servisa, i predviđeno je da budu osnovana dva javna radiodifuzna emitera – RTS koji je lociran u Beogradu i RTV kao regionalni emitter koji deluje na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine sa sedištem u Novom Sadu. Transformacija je završena tek 2006. godine kada su emiteri počeli sa radom. Do tada je usvojeno neophodno zakonodavstvo, u haotičan medijski prostor Srbije uvedena su regulatorna pravila i sistem dodela licenci za emitere, osnovano je regulatorno telo, i uspostavljena je pretplata kao osnovni izvor finansiranja javnih emitera.

Radio-televizija Srbije (RTS) nastala je 1992. godine spajanjem RTV Beograd, RTV Novi Sad i RTV Priština koji su to tada funkcionisali kao deo jedinstvenog radio-televizijskog sistema, Jugoslovenske radio-televizije (JRT). Ovim promenama prethodilo je usvajanje Zakona o radio-televiziji Srbije (1991). Tokom 1990-ih dolazi do instrumentalizacije RTS-a od strane režima Slobodana Miloševića u svrhu političke i rathnohuškačke propagande. Tokom vojne intervencije 1999. godine, NATO je prostorije RTS-a odredio za legitiman cilj svojih vazdušnih napada. Kao rezultat onoga, što su mnogi smatrali kršenjem Ženevskih konvencija, glavna zgrada RTS-a bila je bombardovana 23. aprila, 1999. godine kada je poginulo 16 zaposlenih i načinjena materijalna šteta od 530 miliona eura (Andersen, 2001; Milivojević, 2013). Drugi javni emiter u Srbiji, Radio-televizija Vojvodine (RTV), naslednik je nekadašnje RTV Novi Sad. Tokom 1990-ih ova je televizija bila pripojena RTS-u koji je funkcionisao kao jedinstveni i centralizovani medijski sistem. Ponovni status nezavisnog emitera RTV je stekla 2006. godine.

Veliki je zadatak bio pred rukovodstvom javnih emitera, posebno RTS-a, pre svega zbog loše reputacije koju je ova javna medijska ustanova imala zbog svoje instrumentalne uloge tokom 1990ih, uništene infrastrukture, novih (tržišnih) pravila igre u medijskoj sferi, velikog broja uposlenih koji nisu bili niti obučeni niti svesni šta znači raditi za javni servise. Istovremeno,

na tržištu su opstajali stari (TV Pink), odnosno pojavljivali su se novi (TV B92), mediji koji su postajali ozbiljna konkurencija javnim emiterima na nerazvijenom tržištu u Srbiji, namećući određene koncepte i programske šeme koje su delimično zagovarale profesionalnost (B92), ali su mnogo više išle na kartu popularnosti (Pink). Za RTV je ovo bio dodatni izazov, jer je nakon 15 godina došlo je do institucionalnog osamostaljenja ove medijske kuće.

Kada su pripremani inicijalni medijski zakoni, na početku 2000-ih, među lokalnim ekspertima i donosiocima odluka nije bilo sporenja oko toga da se process transformacije javnog servisa mora voditi 'evropskim standardima i principima' (Veljanovski, 2005; Veljanovski, 2009). Pravo na informaciju, slobodan pristup informacijama, koncept javnog dobra, građanska kontrola javnih institucija, otvoreno i slobodno tržište, bili su među najvažnijim principima koje je novo medijsko zakonodavstvo prepoznalo, stvarajući pogodan ambijent za transformaciju javnog emitera. Transformacija, kako su inicijalne analize pokazale, bila je uspešna u programskom aspektu, ali ne toliko kada su u pitanju finansiranje i upravljanje (Međunarodna novinarska federacija, 2003). Inicijatori medijskih zakona prepoznali su važnost javnosti, otvorenosti i inkluzivnosti ovog procesa, javne orijentacije, kao i značaja suštinske nezavisnosti (finansijske i političke) ove institucije. Mnogi, a tu su svakako prednjačili lokalni medijski i komunikacijski eksperti te predstavnici profesionalnih novinarskih udruženja, su smatrali pretplatu najboljim mogućim izvorom finansiranja uzimajući u obzir da svaka vrsta komercijalne aktivnosti i oglašavanja može indirektno da utiče na kvalitet i vrstu programa. Zakon o radiodifuziji, u članu 80, pravio je razliku između aktivnosti javnog servisa koje su važne za javni interes (i koje se finansiraju putem pretplate) od onih koje su deo redovnih operativnih aktivnosti kao što su reklamiranje i komercijalne aktivnosti.

Evropska unija je imala vrlo važnu ulogu u ovom procesu, insistirajući na transformaciji javnog radiodifuznog servisa i pružajući ekspertsku pomoć prilikom izrade zakona, finansijski pomažući rekonstrukciju prostora i profesionalnu obuku kadrova i kontinuirano upozoravajući vlasti u Srbiji da je ovaj proces vrlo važan za pristup EU. I Savet Evrope i Misija OEBS-a značajno su uticali na proces reforme. Eksperti iz ovih međunarodnih organizacija pomogli su prilikom kreiranja prvih medijskih zakona i transformacije RTS-a u javni servis (Evropski parlament, 2014: 70). Također, akutelni strateški dokumenti i zakoni koji regulišu rad medija u Srbiji u sebi su integrisali tadašnje politike i smernice EU, posebno one koje u obzir uzimaju tržišnu konkurenciju i regulisanje državne pomoći.

Političari u Srbiji su deklarativno podržali proces transformacije javnog servisa, ali suštinski nisu uradili mnogo na implementaciji ovog procesa. Usvojili su neophodne zakone pre svega sa namerom da pokažu EU kako su privrženi idejama i vrednostima za koje se ona zalaže. Lokalni eksperti i predstavnici akademske zajednice i profesionalnih novinarskih udruženja bili su u ovoj fazi veoma aktivni, kako u samom procesu izrade nacrtu osnovnih medijskih zakona tako i u javnosti u kojoj su konstantno zagovarali suštinske reforme u medijskoj sferi, podsećajući na taj način predstavnike vlasti na njihove obaveze. U toj fazi vrlo važnu ulogu odigrala je grupa nezavisnih medijskih eksperata i akademski profiliranih ličnosti koje su kreirale grupu – 'Javnost za javni servis', sa ciljem da potiču i vode javnu diskusiju oko glavnih prepreka za uspostavljanje i dalji razvoj javnih emitera u Republici Srbiji.

Dalji koraci u medijskoj reformi dešavali su se u Srbiji stihijski, bez jasnog strateškog opredeljenja za dalji razvoj medijskog sektora, koji bi bili u skladu sa globalnim trendovima u domenu medijske regulative. Privatizacija medija, regulacija državne pomoći, pitanje medijskog vlasništva, dalje reforme javnog servisa, digitalizacija, bile su samo neke od tema koje su zahtevale lokalne diskusije ali i kapacitete, odnosno jasnu opredeljenost i političku volju da se na njih nađu odgovori. Tek 2011, nakon intenzivne javne kampanje Medijske koalicije iza koje su stala sva značajna profesionalna medijska udruženja, kao i istaknuti pojedinci i profilirani lokalni medijski eksperti, Vlada Republike Srbije usvojila je Medijsku strategiju sa ciljem određivanja daljeg razvojnog puta medijskog sektora u ovoj zemlji. Strategija je istakla i značaj definisanja javnog interesa iz oblasti javnog komuniciranja, regulisanja medijskog vlasništva, državne pomoći medijima, procesa digitalizacije, medijske pismenosti, pluralizma (Milivojević, 2011).

Tokom leta, 2014., vlasti u Republici Srbiji usvojili su set medijski zakona – Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima, i Zakon o javnim medijskim servisima. Na ovaj način kreiran je novi zakonski okvir za rad medija, sa ciljem da doprinese zaštiti slobode informisanja, da stvori bolje uslove za rad medija i novinara, i da doprinese razvoju medijskog sektora u različitim aspektima (zakonski, regulatorni, ekonomski, profesionalni). U ovom kontekstu izuzetno je važan bio Zakon o javnom informisanju i medijima, koji je uveo i neke novine poput povlačenja države iz medijskog vlasništva, zabranu direktnog finansiranja medija javnim novcem (inicijalni rokovi bili su vezani za jul 2015. godine, no to se prolongiralo nakon mnogih teškoća koje su se javile u praksi), uvođenje projektnog finansiranja medija ili medijskih proizvoda koji su od javnog interesa, kao i zaštita konkurencije i regulacija državne pomoći u domenu finansiranja medija.

Dosadašnje iskustvo ukazalo je na nedostatak demokratskih kapaciteta za provođenje zakona, i to je slučaj bio sa procesom privatizacije medija, odnosno provođenjem procesa finansiranja medijskih sadržaja od javnog interesa putem konkursa.⁴

RTS je u trenutku pisanja ovoga rada emitovao program na devet televizijskih kanala (dva opšta – RTS 1 i RTS2, jedan specijalizovan za kulturu i umetnost – RTS 3, i jedan satelitski - RTS Sat, te pet kablovskih kanala koji su uvedeni nakon serije javnih rasprava, i tematskog su karaktera –RTS život, RTS drama, RTS kolo, RTS trezor i RTS muzika), i četiri radijska kanala (Radio Beograd 1,2, i 3, i Beograd 202). RTS ima razvijenu mrežu dopisništava, aktivan portal, muzičku produkciju sa četiri orkestra i tri hora, produkciju nosača zvuka, razvijenu izdavačku i galerijsku delatnost, istraživačku službu, dokumentacioni centar (RTS, 2015). RTS ima 3.800 zaposlenih – 2.300 u stalnom radnom odnosu i 600 u honorarnom angažmanu. U trenutku kada je počela transformacija RTS-a u javni servis, na ovom javnom emiteru radilo je više od 8.000 zaposlenih. Početkom 2016., RTS je dostavio Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Republike Srbije podatke o visini zarada zaposlenih. Prema ovoj sistematizaciji, najveću platu ima generalni direktor – 284.042 RSD (ili 2.350 EUR), zamenik direktora - 235.419 RSD (ili 1.960 EUR), glavni i odgovorni urednik 181.670 (oko 1.500 EUR), rukovodilac veb sajta 119.890 RSD (cc. 1.000 EUR), novinari imaju između 44.000 i 60.000 RSD (cc. 400 do 550 EUR). Prosečna neto zarada po zaposlenom RTS-a isplaćena u poslednjem kvartalu 2015. godine (zarada za septembar, oktobar i novembar) iznosi neto 47.886 dinara (oko 400 evra).⁵

Radio televizija Vojvodine (RTV) emituje dva televizijska (RTV1 i RV2) i tri radijska kanala, a njena primarna publika su građani Autonomne pokrajine Vojvodina. RTV takođe poseduje i upravlja Studijom M, velikom koncernom salom i mestom koje se koristi za radijsku i televizijsku produkciju. Prema zvaničnim podacima, tokom 2013. RTV je zapošljavala 1.267 ljudi – 83,75% su bili zaposleni u stalnom radnom odnosu. Kako je analiza pokazala, struktura zaposlenih ukazuje na veliki broj nepotrebnih profila (asistenata i savetnika), vrlo širok i razvijen srednji menadžment (urednici programa, rukovodioci

⁴ Monitoring primene zakona i unapređenja informisanja građana u skladu sa javnim interesom sa fokusom na Vojvodinu tokom 2014. i 2015. godine provodilo je Nezavisno društvo novinara Vojvodine.

⁵ Podaci o prosečno isplaćenoj neto zaradi po radnim mestima u periodu 10 - 12.2015. godine, dostupno na:

<http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2016/01/14/7545984/Zarade%20Televizija.pdf>

(pristupljeno 15. januara, 2016).

odeljenja) i veliki broj zaposlenih u produkciji i tehničkom osoblju (što bi se moglo objasniti starom opremom koja se koristi i koja zahteva više ljudi da na njoj rade) (RTV Strategija, 2013). Od 2001, RTS je članica Evropske unije emitera (EBU), dok RTV nije član iako aktivno učestvuje u različitim međunarodnim projektima i događajima.

5.1. Zatečeno stanje: Od RTV Beograd do RTS-a

U februaru 1924. prvi put se emitovao radijski program u Beogradu, da bi Radio Beograd sa emitovanjem redovnog programa počeo pet godina kasnije - 24. marta 1929. Nakon što je 1952. u Arandelovcu, nakon obnavljanja programa u slobodnoj Jugoslaviji, formirano udruženje Jugoslovenska radio-difuzija (JRD) počele su aktivnosti za uvođenje televizije. Nakon odluke Republičkog izvršnog veća da se Radio Beograd u čijem je sastavu delovala programska televizijska grupa preimenuje u Radio-televiziju Beograd, televizija počinje sa emitovanjem eksperimentalnog programa 23. avgusta 1958. godine. U decembru, iste godine, Izvršno veće Narodne Republike Srbije donosi Rešenje kojim se RTV Beograd uređuje kao javna ustanova sa samostalnim finansiranjem. Dve godine kasnije, RTV Beograd emituje program svakim danom, sa izuzetkom utorka, i to u predvečernjim i večernjim blokovima, nedeljom i u toku poslepodneva (Hronologija TV Beograd).

Početak 1960-ih dolazi i do prvih infrastrukturnih ulaganja, u periodu 1961. – 1965. traje zidanje televizijskog tornja na Avali (koji je uništen tokom bombardovanja 29. aprila, 1999. godine, i ponovo obnovljen i otvoren 2010). Tokom 1963. TV Beograd preuzima zgradu Avala filma u Aberdarevoj ulici, i u naredne tri godine radi se na adaptaciji dva televizijska studija koji postaju funkcionalni 1966., odnosno 1967. godine. TV Beograd je prva televizija na prostoru bivše Jugoslavije koja emituje program u boji. Emitovanje je počelo 31. decembra 1971. godine, iz novog studija (Studija III), u Aberdarevoj ulici. Tokom 1980. godine otvoren je Televizijski dom na Košutnjaku. Dalje adaptacije televizijske infrastrukture dešavaju se nešto kasnije, a poslednja pre raspada bivše Jugoslavije, tokom 1989., kada je studio u Aberdarevoj rekonstruisan i kada su uvedeni novi uređaji i moderne kamere na bazi CCD senzora.⁶ Tokom 1980-ih dolazi do investiranja u regionalne centre te razvoj mreže lokalnih TV stanica, a startuje i proizvodnja i emitovanje programa 'Regioni danas'.

⁶ U uličnim demonstracijama, uoči rušenja režima Slobodana Miloševića, znatno je oštećena zgrada u Aberdarevoj, a zgrada u Takovskoj delimično spaljena. Program RTS, koji se od 1999. emitovao iz studija u Košutnjaku bio je izvesno vreme u prekidu. U požaru je uništen veliki broj traka, ukradena

U istom periodu, nakon 1980., dolazi i do promena u uređivačkim politikama ovih medija. Za razliku od Radija Beograd, koji je otvorio svoj program i dao prostor onima koji razmišljaju različito uključujući i kritiku tadašnjeg režima čime je predstavljao neku vrstu pokušaja uspostave javnog servisa, TV Beograd je poslušnički i bespogovorno sledio agendu političke elite u Srbiji, koju su činili nekadašnji komunisti koji su se formalno nazvali socijalistima, no koristili su se identičnim metodama kada je kontrola medija i javnog prostora u pitanju. Tako se ušlo i u 1990. godinu, godinu prvih višestranačkih izbora. Iako su u formalnom smislu napravljeni svi koraci koji su ukazivali na poštovanje demokratskih procedura i principa (na primer, svi kandidati i stranke dobile su termine u istom trajanju za promociju svojih ideja i programa), udarni temini na televiziji i najgledanije informativne emisije bile su rezervisane za političku elitu, tada članove Socijalističke partije Srbije (Milivojević i Matić, 1993; Veljanovski, 2005: 217).

Nezadovoljstvo radom državne televizije kulminiralo je velikim mitingom opozicije, 9. marta 1991. godine, kada je ona prozvana „TV Bastiljom“. Iako je vlast nominalno priznala da je TV Beograd radila neobjektivno, u tajnosti se pripremao i u toku 1991. godine usvojen je Zakon o radio-televiziji. Kako je Zakon predvideo, RTV Beograd zvanično je prestao da postoji 1. januara 1992. godine, kada je objedinjavanjem televizijskih centara iz Beograda, Novog Sada i Prištine, formirana Radio-televizija Srbije (RTS). Na ovaj način je novoformirana RTS *de iure* i *de facto* postala režimska televizija. Zakon je vlasti omogućio nesmetano smenjivanje nepodobnih i postavljanje poslušnih kadrove što je za je bio uvod u jedan od najmračnijih perioda u istoriji Srbije kada je politička kontrola i zloupotreba javnih medija u pitanju (Veljanovski, 2005: 218-219).

5.2. Medijska pomoć u Srbiji⁷

Medijska pomoć u Srbiji uspostavljena je početkom 1990-ih godina. U pitanju je process koji je bio dugoročnog karaktera, ne-linearan, koji je zahtevao raznolike i kontekstualno uslovljene pristupe i strategije, i koji se odvijao kroz najmanje pet faza: period izolacije i otežanog pristupa medijima (1990 – 1995), post-dejtonska faza (1995 – 1998), kosovski

oprema poput TV prijemnika, monitora, kamera, teletext mašina. Od tog datuma RTS Teletext se više ne emituje.

⁷ Ova je sekcija zasnovana na višegodišnjem istraživanju koje je rezultiralo studijom o eksternoj pomoći uspostavljanju medijskih institucija u Srbiji (Marko, 2013); te dva teksta koja su na bazi te studije objavljena u domaćim i međunarodnim akademskim magazinima (Marko, 2014; Marko, 2015).

konflikt i nove represije (1998-1999), demokratske promene i izgradnja podsticajne okoline (2000-2008), i ekonomska kriza i partitokratija (2008 – do danas).

Faza 1: Period izolacije i otežanog pristupa medijima (1990 – 1995)

Kako su do 1995. godine za tadašnju Jugoslaviju, u čijem je sastavu bila i Srbija, važile međunarodne sankcije, to je medijska pomoć bila ograničena i svedena, odnosno kategorizovana kao, humanitarna pomoć (Price et al., 2002: 1). U situaciji političke instrumentalizacije i ratne propagande ova je pomoć bila najznačajnija za nezavisne medije kojima je ovakva pomoć bila individualno usmeravana. U to vreme najveći donatori bili su Fond za otvoreno društvo, Evropska unija (kroz Međunarodnu federaciju novinara), Vlada SAD, i Švedski helsinški komitet bili su u tom periodu najveći donatori. Pomoć, u vidu treninga i tehničke opreme, najčešće je bila upućivana individualnim medijima poput Studija B, Radija B92, nedeljnika 'Vreme', dnevnih novina 'Danas', kasnije su podržani bili i Nezavisno udruženje novinara Srbije, Mediacentar. Pomoć je isključivo bila kreirana izvana, i bila je disruptivnog karaktera jer u Srbiji u to vreme nije postojalo podsticajno okruženje koje bi poticalo razvoj medija (Price et al., 2002: 57).

Faza 2: Post-dejtonska faza (1995 – 1998)

Potpisivanjem Dejtonskog sporazuma, 1995. godine, kojim je zaustavljen rat u Bosni i Hercegovini, dolazi do otvaranja tadašnje Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) ka međunarodnim akterima i donatorima, uz kontinuirane pritiske na lokalne medije. Ovo je bio period tokom koje su Radio B92 i Radio Indeks stekli široku publiku. U junu 1997., kreiran je ANEM, mreža koju je činilo inicijalnih 19 članica i osnivača, većinom nezavisnih lokalnih medija. U ovom periodu aktivnosti donatora odvijaju se sa više strateškog promišljanja, fokusa, koherentnije su i sa više koordinacije, sa glavnim ciljem koji je društveno-političkog a ne medijskog karaktera – smena političkog režima u Srbiji. Osim direktnog finansiranja, tehničke pomoći i treninga, međunarodni akteri su nudili i svoju pomoć sa ciljem širenja i podizanja svesti o značaju političkih promena. Opisujući donatorsku pomoć, Rič Meklir (*Rich McClear*), koji je vodio programe podrške ispred IREX-a u USAID-a ističe kako su „nezavisne novinske agencije i publikacije uticale na javnost i javno mišljenje i značajno su doprinele promenama koje su usledile“ (McClea et al., 2003). U ovom periodu, među najaktivnijim akterima bili su Otvoreno društvo, EU (uglavnom kroz Švedski helsinški komitet) i USAID.

Faza 3: Kosovski konflikt (1998-1999)

U vreme krize i konflikta na Kosovu, tokom 1998. i 1999. godine, režim Slobodana Miloševića pokazao je znake ranjivosti, a front koji su činili nezavisni mediji, značajno osnaženi uz donatorsku pomoć, bio je izuzetno važno sredstvo u borbi za političke promene. Godine 1998., režim usvaja Zakon o javnom informisanju⁸ sa ciljem da legalizuje pritiske na medija i na taj način uspostavi snažniju kontrolu javnog prostora. Kako je prokomentarisao ekspert za medijsko pravo Vladimir Vodinelić, „Ovaj je zakon bio zasnovan na ideji da su „mediji nešto opasno, i da je potrebno uspostaviti bilo kakvu vrstu državne cenzure“.⁹ Ovo je period kada američkim zvaničnicima nije bio dozvoljen rad u Srbiji. Stoga su donatori iz SAD svoje kancelarije formirali u Budimpešti (to je bio slučaj sa Ambasdom SAD) ili u Podgorici (odakle je delovao IREX).

Faza 4: Izgradnja podsticajne okoline (2000-2008)

Demokratske promene, 2000-te, otvaraju mogućnost investiranja u razvoj medija od strane donatora (Presnall, 2009: 662). U ovom periodu, za razliku od 1990-ih, pomoć se usmerava primarno na izgradnju medijskog ambijenta, sa fokusom na kreiranje regulatornog i zakonskog okvira, te uvođenje evropskih principa i standarda u lokalno zakonodavstvo. Ključna reč koja ilustruje strateški pristup donatora i njihove pomoći medija jeste (samo)održivost, a evropske institucije postaju glavni akteri u implementaciji programa medijske pomoći. EU to radi kroz inicijative poput Pakta za stabilnost Jugo-istočne Evrope (2002-2006), CARDS programa koji je provodila Evropska agencija za rekonstrukciju (2001-2008), i IPA programa (od 2006. godine). Primeri sistemskog pristupa u razvoju medija mogu se pronaći i u direktnoj podršci transformaciji javnih servisa (slučaj RTS-a), uspostavljanju novih komercijalnih medija sa javnom misijom (TV B92).

Faza 5: Ekonomska kriza i partitokratija (2008 –)

Globalna ekonomska kriza (2008) pogodila je tržište u Srbiji u vidu drastičnog pada oglašivačkog novca što, uz smanjenu aktivnost donatora, do tada proklamovani koncept

⁸Ovaj Zakon, koji mnogi nazivaju i „Vučićevim zakonom“, usvojen je u periodu kada je sadašnji premijer Srbije (2014-) obavljao funkciju republičkog ministra informisanja (1998-2000), kao predstavnik Srpske radikalne stranke.

⁹Razgovor sad dr. Vladimirom Vodinelićem, ekspertom za medijsko pravo, Pravni fakultet Univerziteta UNINON, Beograd, 28 februar, 2013.

održivosti čini nemogućim. Država postaje jedan od najvažnijih oglašivača i finansijera medija, kupujući indirektno medijski prostor u formi pretplata, kampanja, oglašavanja koje su plaćale javne kompanije pod kontrolom politike, ili čak angažovanjem medija da sprovede istraživačke usluge (Savet za borbu protiv korupcije, 2011). Jedino EU, na svoj tehnokratski i administrativno kompleksan, način i dalje strateški pristupa pomoći. Novije analize i izveštaji pokazuju da je EU finansijski i strateški podržavala medije najčešće u svrhu sopstvene promocije (EPRD, 2012: 26). Podrška EU je uglavnom bila fokusirana na kreiranje novih medijskih politika sa ciljem da se postojeći zakoni prilagode i unaprede u skladu sa evropskim standardima.

Medijska pomoć i reforma javnog servisa

Transformacija javnog servisa počela je, suštinski, tek nakon političkih promena 2000. godine. Tehnički zastarela, infrastrukturno devastirana (posebno kao rezultat NATO bombardovanja 1999. godine, u kojima je teško oštećen deo zgrada RTS-a), sa lošom reputacijom zbog političke propagande, i niskim profesionalnim standardima, činilo se da je za poptuni oporavak i suštinski razvoj javne televizije u Srbiji potrebna neka vrsta „šok terapije“. Medijska pomoć je u tome bila izuzetno bitna, prvo za kreiranje regulatornog okvira i fer uslova u kojima bi ravnopravno radili i javni i privatni mediji, u pripremi novih zakona i kreiranja regulatornog okvira koji bi uključili dobre evropske prakse, principe i standarde, kao i profesionalizacije kadrova koji bi javni servis vodili u vrlo teškom tranzicionom periodu.

Počev od 2001., međunarodni akteri pružili su suštinsku pomoć transformaciji RTS-a u javni servis, nešto manje u fokusu – u tom periodu – bila je RTV. Pristup reformama bio je višeslojan, kombinovao je različite aktivnosti poput konsultantskih, zakonskih, institucinalnih kao i tehničkih, uključujući treninge za menadžere, urednike, i novinare. Na početku procesa međunarodni akteri inicirali su i proveli proces revizije stanja i poslovanja javnog servisa, koja je služila kao osnov za postavljanje 'dijagnoze' i određivanje budućeg toka razvoja. Medijska pomoć reformi javnog servisa bila je koordinirana, i EU je – kroz različite programe svoje pomoći (CARDS, IPA), pod-ugovarače (BBC, IREX, revizorske kuće) i partnere (Savet Evrope, OEBS), bila ključni akter u ovom procesu. Pomoć i aktivnosti bili su najintenzivniji na samom početku procesa, u periodu od 2001. do 2006., kada je i kreiran zakonski i regulatorni okvir za formiranje javnog servisa.

Eksperti Saveta Evrope i OEBS-a značajno su pomogli prilikom priprema Zakona o radio-difuziji koji je usvojen 2002. godine i koji predstavlja važnu zakonsku osnovu za uspostavljanje i razvoj javnog servisa u Srbiji (Evropski parlament, 2014: 70). Možda najagilniju ulogu u procesu pripreme novih zakona odigralo je Medijsko odeljenje Misije OEBS-a u Srbiji, koje je u nameri da što intenzivnije bude uključeno u proces transformacije javnog servisa, otvorilo svoju kancelariju u zgradi RTS-a (Zvanična stranica OEBS-a, 2013).

Grantovi koji su bili obezbeđeni kroz fondove EU, direktno su bili usmereni na unapređenje tehničkih uslova, za kupovinu moderne opreme, i delimično za saniranje štete nastale tokom bombardovanja 1999. Činjenica da mnogi zaposleni, posebno novinari i urednici, nisu imali dovoljno veština i znanja da rade u promenjenim uslovima, otvorila je prostor i za podršku profesionalizaciji medijskog kadra putem treninga.

Prema dostupnim podacima, u periodu od 2001. do 2008., Evropska agencija za rekonstrukciju (EAR) podržala je reformu RTS-a sa 3,5 miliona eura, prvenstveno se fokusirajući na tehničku pomoć. U toku 2001. i 2002. EAR je investirala skoro pola miliona eura u eksternu reviziju poslovanja RTS-a. Tokom 2003., 1,1 milion eura uložen je u kupovinu produkcijske opreme, i tokom 2004. skoro 2 miliona eura za kupovinu opreme i za tehničku pomoć. Tehničku pomoć je implementirao BBC svetski servis (engl. BBC World Service Trust), dok su tri pod-ugovarača bila angažovana na aktivnostima tehničkog osposobljavanja RTS-ovih kadrova. BBC je tokom 2007. bio nosilac projekta podrške upravljačkom i finansijskom osoblju RTS-a na kreiranju marketinške strategije i novog plana poslovanja, također podrška profesionalizaciji novinarskog kadra. Kao projektni partner, IREX Evropa bio je zadužen za organizaciju treninga u više oblasti, uključujući i finansijski menadžment, brendiranje i promociju, unapređenje programa, kao i istraživanje publike. Tokom 30 meseci, koliko je trajao projekat, kroz proces treninga prošlo je više od 100 novinara, kao i više od 100 predstavnika produkcijskog i tehničkog osoblja (IREX, 2012).

Istraživanje o medijskoj pomoći RTS-u pokazuje da je ona donela i neke opipljive rezultate. U smislu tehničke pomoći i unapređenja radnog okruženja, došlo je do vidnog pomaka. Dve godine intenzivnih treninga od strane BBC-ja rezultiralo je usvajanjem korisnih znanja i veština od strane RTS-ovog novinarskog, uredničkog i tehničkog kadra. Drugačiji pristup urednika i novinara, i naprednija produkcija, ostavile su traga i na samom programu koji je ocenjen kvalitetnijim i profesionalnijim, sa više ljudskih priča koje su relevantne za gledaoce. Istraživanje koje je provela Knežević (2012), i koje je obuhvatilo intervjue sa većinom od

164 novinara koji su učestvovali u treninzima, pokazuje generalno zadovoljstvo kvalitetom treninga i primenjivošću znanja i veština koje su novinari stekli. Neki su istakli kako treneri BBC-ja ipak nisu u obzir uzeli sve kontekstualno specifične stvari u kojima mediji u Srbiji rade. Drugi nisu bili zadovoljni činjenicom da je trening uglavnom ciljao na novinare i tehničko osoblje i nudio im je nešto što bi se moglo nazvati početničkim kursom. Neki su istakli kako je bilo vrlo teško usvojiti i primeniti nečije principe i način rada, i kako su veštine koje su oni usvojili korisne ali u konglomeratu poput RTS-a jednostavno, zbog tehničkih razloga, nisu primenjive (Knežević 2012: 132, 135). Radović i Luther analizirale su na koji su način obuke i treninzi za različitu vrstu osoboblja uticale na kvalitet programa, i došle su to zaključka da je način prezentacije vesti značajno unapređen ukoliko se uporede različiti periodi od 1989 do 2009. godine. Prema njihovom zaključku, prezentacija vesti doživela je značajne promene, i u toku analize stilski je podsećala na način na koji se to radi u zapadnim zemljama (Radovic and Luter, 2012: 245), naravno kombinovana sa nekom starom praksom karakterističnom za Srbiju i njenu televiziju koje su još uvek teško iskorenjive. Najvažniji napredak primetan je kada su u pitanju dužina priloga, način prezentacije zvaničnih priloga koji prate aktivnosti vlasti i društvene priče koje su se počele sve više pojavljivati u najavama i u poziciji glavnih tema (Radovic and Luter, 2012: 253–254).

5.3. Društveni, kulturni i politički aspekti razvoja RTS-a i RTV-a

Nasleđe 1990-ih i činjenica da je RTS bio jedan od glavnih propagandnih instrumenata vlasti, predstavljao je značajnu prepreku za brzu i efikasnu transformaciju ove režimske televizije u javni radiodifuzni servis. Iako je u toku oktobarskih demonstracija, 2000-te godine, zgrada RTS-a zapaljena kao simbol režima koji se urušava, nova vlast – oličena u Demokratskoj opoziciji Srbije (DOS), smatrala je ovaj medij važnim. Nakon što je RTS 'oslobođen' iz ruku autoritarnog režima, prilikom najave programa u nekoliko prilika je bilo istaknuto kako će građani imati priliku da gledaju „Novi RTS“, gde se epitet novi koristi kao nešto što pravi diskontinuitet sa televizijom prethodnog vremena, i upućuje na nešto drugačije i po karakteru - demokratsko. DOS je diskontinuitet u načinu vladanja prethodnog režima pokušao raditi na drugačiji način, i smatrao je temeljnu reformu medijskog sistema suštinskom, ne samo kozmetičkom, promenom. Otvaranje ka Evropi i važnim medijskim institucijama, omogućilo je dolazak stranih eksperata koji su lokalnim vlastima, ekspertskoj i profesionalnoj zajednici, pomogli da kreiraju regulatorne i zakonske uslove za uspostavljanje javnog servisa. Period pripreme trajao je čitavih šest godina, do 2006., kada su i zvanično osnovana dva javna

radiodifuzna emitera u Srbiji – Radio-televizija Srbije (RTS) i Radio-televizija Vojvodina (RTV), institucionalno i finansijski odvojena.

Struktura javnog servisa u Srbiji odražava ne samo teritorijalnu organizaciju države, već je kreirana na način da oslikava i promoviše raznolikosti i kulturne specifičnosti srpskog naroda, ali i drugih naroda koji u Srbiji imaju status manjine. Kao javni servis sa posebnim statusom, Radio-televizija Vojvodine (RTV) formirana je 2006. godine sa posebnom ulogom u predstavljanju multikulturalizma, etničke, nacionalne i religijske raznolikosti severne pokrajine u Srbiji, sa posebnim fokusom na nacionalne manjine (Zakon o javnim medijskim servisima, 2014, član 13). Prema Statutu, RTV funkcioniše na inter-kulturalni način, sa ciljem da unapredi uslove života građana Vojvodine, potiče demokratski i pluralni dijalog, međusobno poštovanje, toleranciju i kreativnost. U proizvodnji programa raznolikog sadržaja i formata ne zanemaruje se ni njegov kvalitet, a njegov je smisao da uz korišćenje modernih tehnologija i formata promoviše kreativnost i kulturu Vojvodine, kao i kulturni i nacionalni identitet srpskog naroda i nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Provincije (Statut RTV, 2014, član 2). Nekoliko članova Statuta specifično se odnosi na same nacionalne manjine (članovi 2, 9 do 13, 21 i 25), i sa izuzetkom člana 13 (koji definiše da korišćenje „srpskog jezika nije obavezujuće u programima koji su namenjeni nacionalnim manjinama“) niti jedan od ovih članova ne pominje konkretno afirmativne mere niti mehanizme kojima se predstavljanje nacionalnih manjina u programima RTV-a definiše kao deo javnog interesa. Niti Zakon o javnim servisima, niti statuti RTV-a i RTS-a, ne pominju obavezne kvote za emitovanje programa namenjenog nacionalnim manjinama. Zakon o javnim medijskim servisima (2014) samo ističe da javni emiteri treba da poštuju pluralizam, kulturnu i etničku raznolikost (član 7). Kako ističu urednici na RTV-u¹⁰, te dugogodišnji istraživači transformacije RTV-a u javni servis¹¹, pokrajinskom javnom servisu nisu ni potrebna striktna zakonska pravila, niti kvote, jer ova televizija ima dugogodišnje iskustvo proizvodnje programa na jezicima manjina, i taj program vrlo profesionalno proizvodi po inerciji. Najveći problem RTV-a, kojem je proizvodnja programa na jezicima manjina jedan od zaštitnik znakova, jesu resursi, pre svega ljudski jer manjinske redakcije su u proseku stare. Zabranom

¹⁰ U sklopu ovog istraživanja, razgovarao sam sa Atilom Martonom, urednikom RTV2, koji u poptunosti emituje program na jezicima manjina. Razgovor je vođen 9 juna, 2015, u prostorijama RTV.

¹¹ Razgovori i dugogodišnje iskustvo rada sa Dr. Dubravkom Valić Nedeljković, Filozofski fakultet u Novom Sadu, Dr. Radetom Veljanovskim, Fakultet političkih nauka u Beogradu, i Dr. Jovankom Matić sa Instituta za društvena istraživanja, Beograd.

zapošljavanja u javnom sektoru, koja je bila na snazi tokom istraživanja 2014. i 2015. godine, onemogućeno je da se zaposle mladi, kvalitetni i motivisani kadrovi, tako da nisu postojali mehanizmi kojim bi se mladi novinari, ujedno i pripadnici manjinskih zajednica, motivisali da rade za ovaj javni servis.¹²

Drugi program RTV-a u praksi predstavlja vrlo specifičan medijski proizvod, jer emituje program isključivo na jezicima nacionalnih manjina. Kako se navodi na veb stranici RTV-a, sredinom 2015. godine emitovao se program na devet manjinskih jezika – mađarskom, hrvatskom, romskom, rusinskom, nemačkom, slovačkom, rumunskom, ukrajinskom, i bunjevačkom. Ovaj program, također, odlikuje i raznolikost žanrova – dokumentaraca, studijskih razgovora, izveštaja, informativnih emisija, serija, itd. Kako je program bio pod redovnim nadzorom i analizom, kako od strane regulatora, tako i od strane različitih istraživačkih institucija, postoje i brojni indikatori o kvalitetu ovog programa. Sadržaji na mađarskom jeziku najprisutniji su na programu RTV2 sa 27,63 posto, slede programi na rumunskom jeziku (12,2 %), romskom (11,72 %), rusinskom (11,66 %), i slovačkom (10,23 %) (RRA, Izveštaj za 2013: 60). Značajno prisustvo sadržaja na srpskom jeziku (18 %) čiji je udeo porastao u odnosu na 3,58 % iz 2011., uglavnom je rezultat velikog broja reklama koje se emituju na ovom jeziku, odnosno činjenice da određene programe namenjene manjinama autori rade na srpskom jeziku. Kada je u pitanju kvalitet, recentna istraživanja¹³ ukazuju na odsustvo inter-kulturalnih sadržaja (izveštavanje o drugim manjinama, odnosi između manjina) i generalni fokus na većinsku problematiku, sa dominirajućim političkim i ekonomskim kontekstom pri izveštavanju. Kada izveštavaju o sopstvenoj manjinskoj grupi, u programima dominira kultura koja čini čak 50 % sadržaja kada su programi na mađarskom jeziku u pitanju. Ovo ukazuje i na to da manjinske zajednice sebe percipiraju ali i redukuju na domen kulture, umetnosti i folklora što vrlo često osnažuje postojeće stereotipe da manjine samo „igraju i pevaju“ (Marko, 2013b: 76-89).

Ranija istraživanja pokazuju kako sadržaje javnih servisa u Srbiji odlikuje visok stepen pluralizma. Prema studiji iz 2009. i jedan i drugi javni servis imaju visok indeks pluralnosti (RTS – 0,83, RTV – 0,81), što je u tom trenutku bilo više nego u programima javnog servisa

¹² Intervju sa Atilom Martonom, urednikom drugog programa Radio-televizije Vojvodina, 9 jun, 2015.

¹³ Istraživački tim Novosadske novinarske škole uradio je analizu sadržaja medija na manjinskim jezicima, uključujući i RTV, u nameri da detektuje trendove u izveštavanju i kvalitet informacija. Analiza je obuhvatila sadržaje na mađarskom, hrvatskom i romskom jeziku, za period februar – septembar, 2012.

u Holandiji gde je indeks iznosio 0,75 (Matić, 2009: 35). Analiza sadržaja pokazuje kako je RTV2 kanal sa najvećim procentom sadržaja iz oblasti kulture i umetnosti – čak 20,8% (poredeći sa 7 % na RTV1, ili 6,6 % na RTS2, ili sa kanalima poput B92 ili TV Pinka gde ovakvih sadržaja nije ni bilo). Sadržaji na oba RTV kanala su znatno sadržajnije i raznovrsniji u poređenju sa drugim kanalima televizija sa nacionalnom pokrivenošću, dok se u odnosu na RTS1 razlikuju po manjem obimu informativnih, zabavnih, marketinških i sportskih sadržaja (Ibid.: 33). Od 2009., RTS je emitovao eksperimentalni digitalni kanal – RTS Digital (sada RTS 3), koji je u potpunosti emitovao sadržaj iz domena kulture i umetnosti.

Tabela 4: Programska raznolikost televizija u Srbiji (u % - trajanje u minutama)

Vrsta programa	RTV	RTV1	RTS1	RTS2
Informativni	27,5	24,1	33,8	37,5
Filmovi, serije	28,3	24,0	24,4	8,6
Zabava	8,2	3,1	13,3	4,7
Reklame	4,6	2,7	9,4	3,6
Obrazovanje	9,6	7,8	2,4	9,8
Dečji	5,4	3,9	6,2	5,1
Kulturni, umetnički	7,0	20,8	2,0	6,6
Sport	1,6	1,9	3,9	17,9
Drugo	7,8	11,7	4,6	6,2

Izvor: Matić, J. u Valić Nedeljković, D., 2009: 31

Regulatorna agencija za elektronske medije (REM, ranije RRA) vrši nadzor programa javnih servisa na godišnjem nivou. Regulator ne ocenjuje kvalitet programa, već se koristi administrativnim i nekritičkim pristupom primarno analizirajući da li javni servisi ispunjavaju zakonom predviđene kvote, i finalni izveštaji sadrže uglavnom statistiku (Matić, 2014: 157). Poslednji dostupan Izveštaj o ispunjavanju programskih obaveza javnih emitera u Srbiji u toku pisanja ovoga rada, iz 2014., rađen je na bazi starog zakona (novi su usvojeni u avgustu, 2014). Kako Matić primećuje, stari zakonski okvir ne nudi jasne indikatore na osnovu kojih se može oceniti ispunjavaju li RTS i RTV svoju ulogu javnih emitera (Matić, 2010: 39), odnosno programske obaveze nisu defnisine tako da ih je moguće meriti, dok sam zakon nije sadržavao nikakve sankcije za neispunjavanje obaveza (Matić i Valić Nedeljković, 2015).

Prema izveštajima RRA iz 2013., na programu RTS1 dominira informativni program (62,24 %), filmovi i serije (13,75%), na RTS 2 je nešto manje informativnog (43,22 %), dok su podjednako prisutni filmovi i serije (10,01 %), naučni program (9,82 %), muzički (9,47 %), dokumentarni (7,21 %), kulturni (5,46 %), i dečji (4,6 %). U oba slučaja, programi namenjeni

nacionalnim manjinama ne postoje, dok su podzastupljeni programi iz oblasti kulture i umetnosti, te dečji program, posebno na RTS 1 (RRA, Izveštaj za 2013.).

Ne postoje redovne analize programskog sadržaja javnih emitera koje bi u obzir uzele njegov kvalitet. Regulator objavio jednu analizu čiji se deo odnosi na predstavljanje rodni različitosti odnosno ispunjavanje potreba osoba sa invaliditetom (Matić, 2014: 157-158), i to je sve što za sada imamo kao kontinuirani napor regulatora da ocenjuje koliko javni servisi doprinose pluralnosti. U svojim informativnim programima, javni emiteri retko koriste raznolikost izvora, i to značajno utiče na njihovu profesionalnost i objektivnost. Uređivačka politika javnih televizija uglavnom sledi političke i ekonomske interese onih koji su na vlasti, dok su sami „urednici i novinari zainteresovani da prenesu stavove i poglede političara“ (Indeks medijske održivosti, IREX, 2014: 111-112). Informativni program RTS-a proizvodi „tematski univerzalnu sliku realnosti u kojoj dominiraju mišljenja autoriteta koja se retko problematizuju ili oponiraju“ (Matić, 2014: 158), sa dominacijom političkih autoriteta (21 %) u svojim sadržajima dok se građani se pojavljivi samo 8,7 %, eksperti 4,6 % u ulozi glavnih aktera u vestima. Posebnu naklonost urednika i novinara na javnom servisu imaju državni funkcioneri, članovi vladajućih partija, i to se posebno odražava kroz selekciju događaja o kojima se izveštava i kroz odabir sagovornika u tematskim blokovima (Matić, 2014: 104).

Iako za to ne postoje dokazi, niti istraživanja koja bi ukazala na trendove ili na jasne stavove, deo medijske publike u Srbiji na različite načine izražava svoje nezadovoljstvo načinom na koji javni emiteri, posebno RTS, izveštavaju o političkim temama, i akterima. Nakon političkih promena, 2012., medijska situacija u Srbiji se menja, i prema ocenama mnogih domaćih i međunarodnih organizacija i stručnjaka ona u poslednje vreme postaje sve lošija. I pored činjenice da je nova vlast deklarativno pro-evropska, i da je donela vrlo važne medijske zakone u 2014., u samoj praksi vidne su manipulativne i autoritativne tendencije kada je odnos vlasti spram medija u pitanju. Nekoliko izveštaja (OEBS; Savet za borbu protiv korupcije, 2011; 2015) o stanju medijskih sloboda u Srbiji, uključujući i izveštaje Zaštitnika građana, ukazali su na snažne političke pritiske, cenzuru i auto-cenzuru. Prema izveštaju Zaštitnika građana, postala je praksa a ne izuzetak da zvaničnici i političari „lično i javno optužuju medije kako su protiv njih ili da su strani plaćenici koji rade protiv interesa države“ (Godišnji izveštaj Zaštitnika građana, 2015: 123). Indeks medijske održivosti za 2014., navodi kako oba javna emitera pokušavaju da drže balans u svojoj uređivačkoj politici, ali je – posebno na RTS – vidno kako se više prostora posvećuje vladajućoj partiji. Javni emiteri

proizvode vrlo skroman obim sadržaja koji su od javnog interesa, i koji su ograničeni na studijske debate – vrlo često sa nekompetentnim voditeljima koji neprofesionalno ili pristrasno vode emisije (Indeks medijske održivosti, 2014: 114).

I dok se u diskusijama o statusu, radu i izazovima javnih emitera, kada je Srbija u pitanju, najviše govori o političkim, ekonomskih, i zakonskim/regulativnim, aspektima, postoje i neke gotovo zanemarene teme u tim diskusijama. Kada su u pitanju medijske politike koje osiguravaju i zagovaraju pluralizam, u Srbiji je element medijske publike u potpunosti zanemaren. U odsustvu sistematskih socioloških istraživanja medijske publike u Srbiji, i njenih navika, jedini izvori koji medijsku publiku uzimaju u obzir su istraživanja o gledanosti televizija i popularnosti određenih programa. Ova istraživanja pokazuju da su u Srbiji najpopularniji programi zabavnog i senzacionalnog karaktera, kao što su popularne serije, realiti šou emisije (engl. reality show), sportski događaji (ABG Nielsen). Zakon koji reguliše status, misiju i rad javnih emitera u Srbiji, obavezuje ih da „u svom delovanju ostvaruju javni interes, uvažavaju zahteve javnosti i za svoje delovanje odgovaraju javnosti” (član 6). Drugi paragraf ovoga člana još je indikativniji, i on kaže da se uticaj javnosti na delovanje javnog servisa ostvaruje “učešćem javnosti u unapređivanju radijskog i televizijskog programa” (član 6, paragraf 2).

Aktivna uloga građana i publike javnog servisa nije toliko izražena u praksi. Javnost, odnosno građani, imali su mogućnost učestovati u javnim raspravama kada su donošeni određeni medijski zakoni i strateški dokumenti koji su se odnosili na razvoj medija, ali i to je bilo ograničeno na aktivan i organizovan deo građanskog društva. Tek nakon izbora novog rukovodstva, od maja 2015., programska veća RTS-a i RTV-a kreću sa praksom obilazaka gradova u Srbiji i razgovora sa građanima kako o samom programu i njegovom unapređenju, tako i o vrlo važnim pitanjima vezanim za njihov rad, poput pretplate. Prema Statutima RTS-a (član 48) i RTV-a (član 31), programski saveti ovih javnih servisa obavezni su da organizuju, najmanje jednom godišnje, javnu diskusiju o programu koji proizvode. Preporuke i sugestije koje se na ovaj način prikupe trebaju biti prezentirane generalnom direktoru i Nadzornom odboru.

5.4. Regulacija rada javnih servisa u Srbiji

Status, misiju i rad javnih servisa u Srbiji reguliše Zakon o javnim medijskim servisima iz 2014. godine. Zakon konceptualno, ne toliko i suštinski, napušta do tada dominirajuću paradigmu „javnih radiodifuznih emitera“, i u samom nazivu nagoveštava odmak ka

institucionalno-funkcionanoj paradigmi – javnim medijskim servisima. Prema članu 4 ovog Zakona, rad javnih servisa zasniva se na sledećim principima – objektivnom, nepristrasnom, kompletnom i pravovremenom izveštavanju; nezavisnoj uređivačkoj politici; finansiranju koje je nezavisno bilo od političkih bilo od ekonomskih centara moći i njihovih interesa; odbacivanju bilo kakvih vrsta cenzure ili nelegalnog uticaja na rad javnih emitera, njihovih urednika ili novinara; primeni međunarodnih normi i principa posebno onih koji zagovaraju ljudska prava i slobode, kao i demokratske vrednosti; i poštovanju profesionalnih standarda novinarskog posla. Novo zakonodavstvo iz 2014. godine po prvi put definiše i ono što je javni interes u Srbiji kada je domen javnog informisanja u pitanju.¹⁴ Zakon o javnim medijskim servisima propisuje da javni emiteri – RTS i RTV – treba da služe javni interes u sferi javnog komuniciranja, i u svom članu 7 javni interes opisuju kroz 19 različitih zadataka.¹⁵ Isti Zakon ukazuje i na niz aktivnosti koje javni emiteri treba da provode u nameri

¹⁴ Javni interes definisan je u samoj Medijskoj strategiji, doduše generalno (“ostvarivanje prava javnosti da bude informisana”, u članovima 18,19, i 20), i znatno preciznije u Zakonu o javnom informisanju i medijima (2014). Prema članu 15, ovog Zakona, javni interes u oblasti javnog informisanja je:

- 1) istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje svih građana Republike Srbije;
- 2) istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje na maternjem jeziku građana Republike Srbije pripadnika nacionalnih manjina;
- 3) informisanje na srpskom jeziku pripadnika srpskog naroda koji žive van teritorije Republike Srbije;
- 4) očuvanje kulturnog identiteta srpskog naroda i nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije;
- 5) informisanje inostrane javnosti na stranim jezicima kada je to od interesa za Republiku Srbiju;
- 6) informisanje osoba sa invaliditetom i drugih manjinskih grupa;
- 7) podrška proizvodnji medijskih sadržaja u cilju zaštite i razvoja ljudskih prava i demokratije, unapređivanja pravne i socijalne države, slobodnog razvoja ličnosti i zaštite dece i mladih, razvoja kulturnog i umetničkog stvaralaštva, razvoja obrazovanja, uključujući i medijsku pismenost kao deo obrazovnog sistema, razvoja nauke, razvoja sporta i fizičke kulture i zaštite životne sredine i zdravlja ljudi;
- 8) unapređivanje medijskog i novinarskog profesionalizma.

Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave stara se o ostvarivanju javnog interesa podstičući raznovrsnost medijskih sadržaja, slobodu izražavanja ideja i mišljenja, slobodan razvoj nezavisnih i profesionalnih medija, što doprinosi zadovoljavanju potreba građana za informacijama i sadržajima iz svih oblasti života, bez diskriminacije.

¹⁵ Ovi se zadaci odnose na raznolikost programske ponude, slobodu formiranja individualnog i javnog mišljenja, promociju demokratskih vrednosti u društvu i ljudskih prava, poštovanje pluralizma ideja, jednak tretman svih delova društva bez diskriminacije, isticanje kulturnog identiteta srpskog naroda i drugih etničkih grupa i afirmacija njihovih kulturnih vrednosti i jezika, razvoj medijske pismenosti, proukcija domaćeg dokumentarnog i naučnog programa, informisanje građana o

da osiguraju javni interes, a odnosi se na „proizvodnju, kupovinu, obradu i objavljivanje radio, televizijskih i multimedijalnih sadržaja, naročito informativnih, obrazovnih, kulturno-umetničkih, dečjih, zabavnih, sportskih, verskih i drugih koji su od javnog interesa za građane” (član 3). Isti član definiše i komercijalne aktivnosti koje javni emiteri mogu obavljati ali kojom se ne sme ugroziti obavljanje osnovne delatnosti.

Regulatorno telo za elektronske medije (REM) zakonski je ovlašćena da prati aktivnosti javnih servisa, i da – pre svega analizom programskog sadržaja – prati koliko javni servis ispunjava svoju zakonsku obavezu. Zakon o elektronskim medijima (2014) definiše način organizacije i funkcionisanja ovog regulatornog tela. Za razliku od Republičke radiodifuzne agencije (RRA), i Zakona o radiodifuziji (2002), koja je prethodila formiranju REM-a, novi zakon iz 2014. proširio je ovlašćenja ovog regulatora i omogućio mu je da bude efikasniji.

Proširena ovlašćenja posebno se odnose na zaštitu medijskog pluralizma. Druga novina je da članovi Saveta regulatora mogu da budu smenjeni ukoliko ne rade u skladu sa zakonom, ili ukoliko dođe do nekoliko spornih situacija u vršenju njihovog posla koje Zakon navodi (član 16). Zakon također propisuje da je REM obavezan da organizuje i provede postupak javne rasprave u pripremi opšteg akta koji se neposredno odnosi na pružaoce medijskih usluga (član 40). Savet REM-a postojalja i smenjuje članove UO javnog servisa, dvotrećinskom većinom tokom procesa glasanja. Savet regulatora objavljuje javne pozive za članove upravnih tela javnih emitera šest meseci pre nego što aktuelnim članovima istekne mandat, u skladu sa Zakonom o javnim medijskim servisima (član 17). REM je zadužen za audio-vizuelne sadržaje, za frekvencije, raspodelu licenci i redovni nadzor emitera sa nacionalnim pokrivanjem (kako javnih, tako i komercijalnih) sa ciljem da proveri da li u svom radu, i kroz svoj program, ispunjavaju zakonske obaveze u domeni kvota za određenu vrstu programa, udeo reklama u pogramskim sadržajima, udeo domaće i nezavisne produkcije, kao i zaštitu manjina i ranjivih i marginalizovanih grupa. REM svoje izveštaje objavljuje na godišnjem nivou.¹⁶ REM raspolaže širokim mogućnostima sankcionisanja kada je nepoštovanje zakonskih odbredbi u pitanju - od opomena i upozorenja, do kažnjavanja, objavljivanja odluke u Službenom listu, do same suspenzije i ukidanja licence.

aktuelnim dešavanjima u svetu, srpskih državljana koji žive van Srbije, kao i strane publike o dešavanjima u Srbiji.

¹⁶ Izveštaji su dostupni onlajn: <http://www.rra.org.rs/cirilica/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera> (pristupljeno 21 maja, 2015).

Međunarodni akteri i eksperti, pre svega Evropska unija, Savet Evrope i Misija OEBS-a, odigrali su važnu ulogu prilikom kreiranja inicijalnog medijskog zakonodavstva, nakon političkih promena u Srbiji 2000. godine. Demokratski orijentisana vlast u Srbiji smatrala je regulaciju haotičnog medijskog tržišta i donošenje medijskih zakona prioritarnim zadacima, posebno jer su ove aktivnosti dovodile do kreiranja ambijenta u kojem je i transformacija države i režimski kontrolisane televizija jedino imala smisla. Bilo je takođe važno postaviti kriterije na osnovu kojih bi se proces dodeljivanja licenci učinio transparentnim, kompetitivnim, oslobođenim političkih konotacija i uticaja, kao. Eksterna pomoć i ekspertiza bili su ključni za kreiranje prvih medijskih zakona, konkretno teksta Zakona o radiodifuziji¹⁷, no oni ne bi imali smisla niti lokalnog uporišta da u ovaj proces nisu bili uključeni i lokalni medijski eksperti. Kako su i samo učesnici ovoga procesa isticali, bila je to prilika da medijski eksperti, članovi akademske zajednice, i sami novinari iz Srbije nauče više o ovim procesima. Kombinacija strane ekspertize i stručnjaka koji su dobro poznavali lokalnih kontekst pokazala se vrlo važnom. Kako je to istakao Vladimir Vodinelić, stručnjak za medijsko pravo „uprkos činjenici da Srbija nije tada bila članica Saveta Evrope, i shodno tome pravila i principi nisu bili u formalnom smislu obavezujući za Srbiju, svi su se ponašali kao da je to slučaj. Kao rezultat dobili smo dobru zakonsku osnovu za dalje medijske reforme“.¹⁸ Od eksternih aktera, vrlo je važnu ulogu odigrala Misija OEBS-a, njeno medijsko odeljenje, u bliskoj saradnji sa SE i EU, posebno u segmentu koji se odnosio na primenu evropskih standarda i principa u tekstove zakona i mehanizme njihove primene, ukoliko se u obzir uzme širi regulatorni okvir.

Inicijalni zakoni koji regulišu status, ulogu i rad javnih emitera, bili su podložni brojnim promenama. Vlast je koninuirano, i u skladu sa različitim interesima, putem amandmana menjala sadržaj zakona koji je regulisao rad javnog emitera, što se odrazilo na njegov status i stepen autonomije. Najčešće su menjane odredbe članova Zakona o radio difuziji (tokom 2004, 2005, 2006, i 2009) koje se odnose na način izbora i sastav Saveta RRA (sada REM), što je otvorilo mogućnost političkog uticaja na rad regulatora, a samim tim i na način izbora upravnih tela u javnim emiterima.¹⁹ Na taj način je regulator i njegov rad značajno

¹⁷ Razgovor sa prof. Radetom Veljanovskim, Fakultet političkih nauka, Beograd, 21 januar, 2013.

¹⁸ Razgovor sa Dr. Vladimirom Vodinelićem, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 28 februar, 2013.

¹⁹ Najočigledniji pritisak na nezavisnost regulatornog tela ogledao se kroz način izbora članova Saveta RRA. Kako je inicijalni nacrt Zakona o radiodifuziji iz 2002 predviđao Savet bi trebalo da čini 15 članova od kojih 3 nominuju državne institucije, a 12 različite organizacije civilnog društva. Taj broj

ispolitizovan što ga je sprečilo da radi i donosi odluke na nezavistan i autonoman način, posebno kada se to odnosi na proces kontrole i monitoringa rada javnog servisa. Problemi u radu Regulatorne agencije nastaju u toku njenog uspostavljanja, kada su prvi put birani članovi Saveta RRA tokom 2003. godine. Zbog činjenice da je Zakon o radiodifuziji menjan nekoliko puta, i da je bilo nejasno definisano ko zaista a ne formalno predlaže članove Saveta, a da su potom tri člana izabrana protivno proceduri, dovelo je do prve blokade u radu ovog tela jer je dvoje članova, oboje medijskih eksperata (Snježanja Milivojević i Vladimir Vodinelić) podnelo ostavke. Iako je Zakon promenjen nakon toga, i dalje su zahtevi medijske zajednice ostali neispunjeni jer nije predvideo mehanizme zaštite RRA od političkih uticaja (Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, 2011). Kako kaže advokat Slobodan Kremenjak, stalne promene procedura za izbor članova Saveta Republičke regulatorne agencije učinile da on lično promeni svoj stav: „Smatram da nama ne trebaju nezavisne organizacije kao neko ko predlaže. Založio bih se za ono što se naziva francuskim modelom, gde političke institucije poput predsednika, parlamenta, i drugih nominuju članove. Na ovaj način znamo ko stoji iza nekog člana i znamo koga da pozivamo na odgovornost kada nismo zadovoljni“.²⁰ U toku 2011. usvojena je Medijska strategija, nakon intenzivne javne diskusije koju su pokrenula profesionalna novinarska udruženja okupljenja oko Medijske koalicije, sa ciljem da se vlasti i profesionalna udruženja uhvate u koštac sa novim izazovima za medija u Srbiji, poput digitalizacije, regulacije državne pomoći, uloge javnog servisa u promenljivom okruženju, itd. Usvajanje Strategije postavilo je dobru osnovu za kreiranje u usvajanje medijskih zakona koji bi uvažili nove trendove u medijskom okruženju, ali i nove medijske politike na nivou EU. Proces kreiranja zakona trajao je više od godinu i po dana, i nakon serije diskusija koje su karakterisala i vrlo glasna negodovanja, novi zakonski okvir za medije usvojen je u avgustu 2014.

je u finalnom tekstu zakona bio redukovan na 9 članova, od kojih su 4 nominovali državni organi, 4 organizacije civilnog društva, a 1 predstavnik se birao sa teritorije Kosova i Metohije. Odluka je jednostrano bila donešena od strane predstavnika vlasti bez prethodne javne diskusije, niti konsultacija sa ekspertskom medijskom zajednicom koja je učestvovala u kreiranju nacrtu Zakona. Dalji amandmani na Zakon iz 2005., predvideli su tri različite dužine trajanja mandata članova Saveta na osnovu političke odluke. Amandmani iz 2009. predvideli su da Odbor za kulturu i informisanje Skupštine Republike bude ključno telo koje, bez ikakvih kriterijuma i transparentnih procedura, donosi odluku o tome koje će kandidate, prethodno nominovane od strane organizacija civilnog društva, profesionalnih medijskih asocijacija, medija, umetnika, kasnije predložiti za izbor. Ovo je političkim partijama, čiji su predstavnici aktivni u radu Odbora, omogućilo da iza zatvorenih vrata eliminišu nepodobne kandidate, i umanje nezavisnost regulatornog tela.

²⁰ Intervju sa Slobodanom Kremenjakom, Advokatska kancelarija 'Živković & Samardžić', 27 maj, 2015, Beograd.

Stručna javnost u Srbiji generalno se slaže da su novi medijski zakoni, usvojeni 2014., doneli značajan napredak kada je u pitanju regulacija medija, te status i rad javnih emitera. Jedno od najvažnijih postignuća ovih zakona je što su sprečili da javni servisi dožive finansijski kolaps, uvodeći kao privremenu meru finansiranje iz budžeta. Tokom javne diskusije, nacrt Zakona bio je dostupan na uvid različitim interesnim grupama, društvenim akterima, stručnjacima, profesionalnim udruženjima, i svima koji su želeli da ga pogledaju i daju svoje komentare. Kada je u pitanju misija javnih emitera, diskusija je vođena oko same definicije javnog interesa, njene širine, odnosno nedostatka preciznosti. Pojedini stručnjaci smatraju kako javni interes nije stalna već promenjiva kategorija i kao takva ne bi trebalo da bude eksplicitno definisana u samim zakonima. Tako Miroljub Radojkoviću navodi pet komponentni javnog interesa – sloboda, pluralizam, kvalitet, sigurnost i kulturni identitet i koje je nemoguće pomiriti i staviti podjednak fokus na sve u istom vremenskom trenutku. „Ukoliko ste za slobodu izražavanja, pustićete komercijalne medije da emituju svašta, ali takav program će izgubiti na kvalitetu. Ukoliko želimo kvalitet, primorani smo da suspendujemo programe ili sadržaje tabloidnog karaktera, no u tom slučaju nemamo više raznolikosti i pluralizam. Veoma je teško napraviti balans, i u tom smislu trebalo bi kreirati medijske politike koje bi fokus stavile na najvažnije komponentne, ne na sve u istom vremenskom razdoblju“.²¹

Jedna od dimenzija unutar koje se diskutovalo o javnom servisu u Srbiji, odnosi se na definiciju i status javnih emitera. Dominantna paradigma, koju zakonska rešenja ističu, je institucionalna – i prema tome samo su institucije poput RTS-a i RTV-a navedene kao javni emiteri. U toku javne diskusije pojedini su stručnjaci zagovarali kombinovani model funkcionalno-institucionalni jer, kako praksa pokazuje, u pojedinim državama javni emiteri nisu samo oni koje je uspostavila država (kao što je slučaj sa RTS-om i RTV-om), to su takođe i privatni mediji ukoliko ispunjavaju funkciju javnih servisa.²² Kako su objasnili u institucijama nadležnim za donošenje zakona, „pored republičke i pokrajinske ustanove javnog medijskog servisa, koje su osnovane zakonom, funkciju javnog medijskog servisa mogu, u određenom delu, ostvarivati i drugi pružaoci medijskih usluga, iako to nije izričito

²¹ Intervju sa prof. Dr. Miroljubom Radojkovićem, Fakultet političkih nauka, Beograd, 28 maj, 2015.

²² Ovo je deo komentara koje je tokom javne diskusije o zakonima, u pisanoj formi dostavio pravni ekspert Vladimir Vodinelić i dostupni su na sledećem linku: <http://www.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/javne-rasprave/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-javnim-medijskim-servisima> (pristupljeno 17 maja, 2015).

predviđeno Nacrtom zakona²³ Zakon o javnim medijskim servisima (član 16, stavka 4), određuje da se javni interes u području javnog informisanja može ostvariti i putem sufinansiranja medijskih projekata za koje mogu aplicirati svi pružaoci medijskih usluga, uključujući i komercijalne medije. Zakon o elektronskim medijima, u članu 72, predviđa mogućnost da medijske usluge pruža i civilni sektor, sa ciljem ostvarivanja potreba i interesa određenih društvenih grupa i građanskih organizacija što bi, na određeni način, moglo da se smatra funkcijom javnog servisa.

Prema Zakonu (2014), javni medijski servis je „nezavisan i samostalan pravni subjekt koji, obavljanjem svoje osnovne delatnosti, omogućava ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja” (član 2 Zakona), i on to može ostvarivati kroz raznolike aktivnosti koje podrazumevaju pružanje informativnih, obrazovnih, kulturnih i zabavnih sadržaja koji su namenjeni svim delovima društva (Ibid.). Zakon u članu 4 nudi dovoljno osnova za nezavisnost javnih emitera, i navodi principe koji uređuju njihove aktivnosti (nezavisnost uređivačke politike; nezavisnost od izvora finansiranje; zabrana bilo kakve vrste cenzure i nezakonitog uticaja na rad javnog servisa, urednika i reportera). U članu 5 Zakon naglašava na koji način bi trebalo obezbediti institucionalnu i uređivačku nezavisnost javnih emitera (utvrđivanje koncepcije programskih sadržaja, programske šeme, organizacije delatnosti, izbor rukovodećih ljudi, priprema i izvršavanje finansijskog plana, vođenje poslovanja javnog emitera, kao i izbor zastupnika u pravnim poslovima i drugim stvarima). Stabilno finansiranje, koje zadovoljava potrebe javnog servisa, ističe se u članu 35 Zakona kao važan preduslov uređivačke nezavisnosti i institucionalne autonomije medijskih servisa.

Kao garanciju za institucionalnu nezavisnost javnih emitera, Zakon definiše i procedure za izbor rukovodećih tela – Upravnog odbora i Generalnog direktora. Upravni odbor javnog servisa je glavni organ upravljanja koji ima vrlo važnu nadzornu ulogu, i broji 9 članova. Članove UO imenuje i razrešava Savet REM-a dvotrećinskom većinom (član 17, Zakon). Mandat članova UO traje 5 godina i ista osoba može obavljati funkciju člana u maksimalno dva mandata zaredom. Zakoni iz 2014., proširili su nadležnosti i odgovornosti UO, i sada ovaj organ kao deo svojih nadležnosti može usvajati strategije razvoja javnog emitera, koncept programskog sadržaja, poslovne planove, kontrolisati finansijsko poslovanje, nadgledati transparentost procesa donošenja odluka i ukupnog poslovanja, i na taj način

²³ Ministarstvo kulture i informisanja Republike Srbije, Odgovor na komentare tokom javne diskusije, Available online: <http://www.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/javne-rasprave/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-javnim-medijskim-servisima> (pristupljeno 17 maja, 2015).

strože kontrolisati rad Generalnog direktora i drugih koji unutar javnog medija obavljaju upravljačke funkcije. Ovakva zakonska rešenja trebalo bi da povećaju odgovornost UO koji, u prethodnim godinama – i prema zakonu, i u praksi – nije bio odgovoran nikome, ni za svoje odluke niti za poslovanje javnog emitera.²⁴

Nadležnosti generalnog direktora su operativne prirode. Prema novom Zakonu, Direktora bira Upravni odbor, dvotrećinskom većinom glasova (član 24), između kandidata koji su ispunili sve formalne uslove ovu poziciju. Novi je Zakon predvideo set kriterija za osobe koje se kandiduju za ovu funkciju. To može biti osoba koja spada u red eminentnih stručnjaka iz oblasti koje su srodne prirodi upravljačkog posla u jednoj javnoj ustanovi, osoba koja ima 10 godina iskustva na rukovodećim poslovima, koje je državljanin Republike Srbije, koje nije član UO, a prilikom kandidature osobe koje pretenduju na ovu poziciju trebalo bi da dostave i program rada i upravljanja javnim emitorom za period na koji se kandiduju, a to je 5 godina (član 25). Procedura izbora generalnog direktora, osim samim Zakonom, preciznije je definisana i pravilnicima koje donosi Upravni odbor.²⁵ Sama procedura, prema novom Zakonu, obuhvata i intervjuisanje užeg kruga kandidata.

Dosadašnje iskustvo rukovođenja javnim emiterima, posebno RTS-om, ukazuje na trendove poput nedostatka transparentnosti, kredibilitnosti, i vrlo limitiranog i zavisnog položaja i rada Upravnog odbora, što je bilo vrlo izraženo u periodu do 2013. godine. Iako Statut javnog emitera predviđa načine i mehanizme nadzora nad radom Generalnog direktora, pozicije koju je do 2013. obavljao Aleksandar Tijanić, od strane Upravnog odbora u samoj praksi do toga nije dolazilo. Praksa je pokazala, a analize potvrdile, kako je „marginalizovanje UO, u čemu je ključnu ulogu, i pored brojnih asistencija iz samog RTS-a i političko-poslovnog okruženja, odigrao sam UO, dovelo je do situacije u kojoj je kompletno upravljanje ovom javnom ustanovom bilo u rukama generalnog direktora“ (Aksentijević, 2015: 25). Kao primeri takvog funkcionisanja, navode se zapisnici sa sednica UO iz 2012. i 2013. godine, koji potvrđuju njegovu neaktivnost, a dostupni su na veb stranici emitera.²⁶

²⁴ Intervju sa Dr. Jovankom Matić, Institut za društvena istraživanja, Beograd, kombinovan sa istraživanjima i analizama koje je ova istraživačica radila, 29 maj, 2015, Beograd.

²⁵ Pravilnik o postupku i uslovima izbora imenovanih lica, donešen 10. februara, 2015., bliže uređuje ovu proceduru, dostupno onlajn:

<http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2015/01/26/5983366/Pravilnik%20o%20postupku%20i%20uslovima%20izbora%20imenovanih%20lica.pdf> (pristupljeno 20 decembar, 2015.).

²⁶ Zapisnici sa sednica UO dostupna su na sledećem linku:

<http://www.rts.rs/page/rts/ci/javniservis/story/284/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD>

Drugi problem vezan za sam UO jeste njegova struktura. U samom članu 17, koji propisuje da se „članovi UO imenuju iz reda uglednih stručnjaka iz oblasti koje su od značaja za obavljanje poslova ustanova javnog medijskog servisa” iz oblasti medija, kulture, menadžmenta, prava i finansija, problematičan je i poprilično površan. To se ogleda i u praksi, na primer od 9 članova UO koji su bili na ovim pozicijama tokom 2011., samo jedna osoba je bila medijski ekspert, dve su bile novinari, a ostali su bili – istoričari, sociolozi, politikolozi, psiholozi i ekonomisti, bez ekspertize u oblasti menadžmenta, prava ili finansija. Pitanje koje se postavlja jeste – “na koji način i sa kojim kompetencijama članovi Upravnog odbora odlučuju o segmentima rada RTS-a koji su od ključne važnosti za ostvarenje njegove društvene i zakonom propisane uloge”, bez članova koji su eksperti u vrlo važnim oblastima poput upravljanja, ili finansija (Aksentijević, 2015: 23). Sredinom januara 2016., Savet Regulatornog tela za elektronske medije (REM) imenovao je članove Upravnog odbora RTS i Upravnog odbora RTV, i sudeći prema profilima novih članova, ovaj se trend, bar kada je RTS, u pitanju nije promenio – novi članovi su uglavnom stručnjaci društvenog i humanističkog obrazovanja, bez ekspertize u domenu upravljanja, finansija, i prava. Među izabраних 5 članova UO RTS-a, i 6 UO RTV-a nema niti jednog medijskog eksperta ili novinara koji imaju zadovoljavajuću profesionalnu biografiju.²⁷ Zbog toga su Nezavisno udruženje novinara Srbije i Nezavisno društvo novinara Vojvodine, reagovali javnim saopštenjem, u kojem su tražili “od članova Saveta REM-a da takođe saopšte da li je na njih vršen politički pritisak prilikom izbora upravnih tela, pa su u velikom broju slučajeva umesto kandidata sa prestižnim biografijama i više puta potvrđenim kompetencijama birali osobe sa problematičnom prošlošću ili stručnoj javnosti nepoznate i po svemu sudeći nedovoljno kompetentne ličnosti” (Saopštenje NUNS i NDNV, 2016). Proleće 2016. godine, obeležile su politički motivisane smene rukovodstva i uređivačkih struktura na RTV-u, te otkazi i neproduženi ugovori brojnim novinarima i urednicima. Inicijativa građana #PodrzimoRTV, koju su uz brojne novinare i urednike ove kuće, podržali i aktivisti i javne ličnosti, brojni

<https://www.rek.gov.rs/1395700/94BE%BA%D1%83%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0+%D0%A3%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3+%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0.html>
(pristupljeno 20 decembar, 2015.).

²⁷ Za članove Upravnog odbora RTS imenovani su sociolog Đorđe Vozarević, profesor univerziteta Vladimir Vuletić, akademska slikarka Zorica Šujica, diplomirani istoričar i politički analitičar Branko Radun, advokat Miroslav M. Nikolić. Za članove Upravnog odbora RTV imenovani su ekonomista Marko Čalić, vanredni profesor univerziteta Jova Radić, advokat Borislav Pupavac, ekonomista Ištvan Terenji, master dramski i audiovizuelni umetnik Aleksandar Komnenović i profesor univerziteta Siniša Bokan.

građani, ukazala je na raširenu svest o potrebi da se očuva nezavisnost ovog javnog medija. Na političke pritiske ukazala su i brojna međunarodna udruženja, tražeći od vasti Republike Srbije i Pokrajine Vojvodina da poštuju nezavisnost i uređivačku autonomiju javnih servisa.

Način na koji je prethodni generalni direktor vodio javnu medijsku ustanovu, RTS, bio je vrlo problematičan, posebno kada su u pitanju donošenje odluka, te finansijsko poslovanje. U trenutku kada je iznenada preminuo, Aleksandar Tijanić je ovu funkciju obavljao u trećem vezanom mandatu. Prva problematična stvar vezana je za njegovo imenovanje 2004. godine, koje je od strane jednog dela stručne javnosti nazvano – nelegalnim. Kako su predstavnici NUNS-a, radne grupe za izradu medijskih zakona i Asocijacije nezavisnih elektronskih medija istakli prilikom Tijanićevog imenovanja, Vlada Srbije nije proceduru provela prema Zakonu o radio-difuziji već prema Zakonu o javnim preduzećima. Iskoristivši pravnu prazninu, jer RTS je u tom momentu još uvek bio kategorisan kao javno preduzeće, sve do objave deobnog bilansa između RTV Beograd i RTV Novi Sad, i njihovog upisa u registar kao javnih servisa, Vlada je svesno minirala nove zakonske propise, i Tijanića na ovu poziciju – „oktroisala“. Pri tome, Vlada nije uvažila procedure, niti kriterijume koje je sadržao Status RTS-a da kandidat mora imati visoku stručnu spremu, te javni konkurs putem kojeg se direktor bira.²⁸ Na sam način vođenja javnog emitera od strane Tijanića, na njegovu adresu stizale brojne kritike, ali i opravdanja njegovog stila vođenja javnog medija. Za neke je činjenica da je Tijanić opstao i „preživeo“ tri različite vlasti na čelu javnog medija dobra stvar, je to je bio indikator stabilnosti. Za druge je problematična bila njegova prošlost i bliskost sa određenim političkim opcijama. Najtemeljitiye kritike dolaze na adresu njegovog personalizovanog i vrlo netransparentnog i autoritativnog načina vladanja, koji je za RTS i njegov suštinski razvoj predstavljao veliku kočnicu. 2010. godine, Agencija za borbu protiv korupcije preporučila je Upravnom odboru Radio-televizije Srbije (RTS) da razreši dužnosti Aleksandra Tijanića jer nije podneo izveštaj o imovini. Nakon smrti Aleksandra Tijanića smrti, sve do maja 2015., na čelu RTS-a bila je prelazna uprava, kada je po novim zakonskim odredbama Upravi odbor izabrao novog direktora – poznatog novinara, Dragana Bujoševića. U toku procesa, na javni poziv se javilo 26 kandidata, od kojih je UO intervjuisao 11 osoba (onih koji su ispunili formalne kriterijume, uz aplikaciju poslali svoje planove rada RTS-a, i time ušli u drugi krug). Odluku o imenovanju Bujoševića na mesto generalnog direktora UO je doneo 6. maja, 2015., a činjenica da je na ovu poziciju izabran poznati novinar za određeni

²⁸ Razgovor sa dr Radetom Veljanovski, Fakultet političkih nauka, Beograd.

krug medijskih stručnjaka bio je signal da se UO opredelio da u narednom period veći fokus stavi na razvoj informativnog programa javnog emitera.²⁹

5.5. Izvori finansiranja javnog servisa u Srbiji

Od osnivanja javnog servisa u Srbiji, 2006., pretplata je bila osnovni izvor finansiranja. To je predvideo Zakon o radiodifuziji (2002), čiji član 80 naglašava kako se „za finansiranje delatnosti ustanova javnog radiodifuznog servisa koje se odnose na ostvarivanje opšteg interesa utvrđenog ovim zakonom, plaća radio-televizijska pretplata”. Uzevši u obzir činjenicu da je za razvoj ovog načina finansiranja i njegovu širu primenu potrebno vreme, a da su operativni troškovi javnog servisa tada bili jako veliki, Zakon je predvideo i druge načine finansiranja koji su uključili i prihode od marketinga (prema članu 108, oni nisu smeli prelaziti 10 posto sadržaja dnevnog programa, ili 6 minuta po satu).³⁰ Novi Zakon o javnim medijskim servisima (2014), ukinuo je pretplatu kao izvor finansiranja, uveo budžetsko finansiranje kao privremenu meru dok se ne uvede obavezna taksa kao primarni način finansiranja. Prema članu 35 ovog Zakona, „Republika Srbija dužna je da osigura stabilno i dovoljno finansiranje osnovnih aktivnosti javnih servisa“. Uz taksu, koja je počela da se prikuplja od 1. januara 2016. godine, zakon predviđa budžetsko finansiranje, neto koristi od komercijalne eksploatacije sadržaja proizvedenog u okviru osnovne delatnosti, komercijalne prihode, i ostale prihode (Zakon, 2014, član 36).

RTS je od 2006., kada je transformisan u javni servis, uspeo da se profilira kao veoma gledana televizija na medijskom tržištu Srbije. Prvi program RTS-a bio je najgledaniji od 2006. do 2012. godine, za izuzetkom 2010., i tada je prosečna gledanost bila između 20 i 26 procenata. U 2013. godini 10 od 20 najpopularnijih televizijskih emisija bile su emitovane na RTS-u, uključujući i udarne vesti (Matić i Valić Nedeljković, 2014: 363). Popularnost programa na javnom servisu, RTS je učinio atraktivnim i za oglašivače. Marketinške aktivnosti javnog servisa, u periodu njegove najveće popularnosti, provodile su se na dva načina – putem direktne prodaje oglašivačkog prostora (kako to zakon definiše) ili posredstvom marketinških agencija. Podaci pokazuju da su prihodi RTS-a koji su rezultat saradnje sa marketinškim agencijama daleko veći od onih koje je RTS prihodovao od direktnih kontakata sa klijentima. Na primer, u 2011. prihodi RTS-a od marketinga bili su

²⁹ Odluka je dostupna na sledećem linku:

<http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2015/05/12/6242880/Odluka%20o%20izboru%20generalnog%20direktora%20RTS-a.pdf> (pristupljeno, 22 decembar, 2015.).

³⁰ Zakon o radiodifuziji, „Službeni glasnik RS”, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05

21,6 miliona eura (od čega je 14,2 miliona eura došlo putem saradnje sa marketinškim agencijama, a 7,4 miliona od direktnog kontakta sa klijentima). Zatim, 2012. godine RTS je zaradio 23,2 miliona eura (15,5 miliona kroz marketinške agencije, a 7,7 od direktnog kontakta sa klijentima), dok su u 2013. marketinški prihodi bili 15,9 miliona eura (11,8 preko agencija, i 4,1, miliona direktno). Dve agencije sa najvećim udelom u marketinškim aktivnostima RTS-a između 2011. i 2013. godine bile su *Direct media* i *Media Pool*, obe u vlasništvu visokih funkcionera i bliskih saradnika ili savetnika vladajućih partija (Aksentijević, 2015: 46-49).

Uprkos raznolikim izvorima finansiranja koje je propisao Zakon, i koji uključuju i komercijalne izvore, javni emiteri u Srbiji nisu uspeli da postanu finansijski stabilni i održivi. O svog osnivanja, RTS je radio sa gubicima. Direktor RTS-a Dragan Bujošević je, na javnoj raspravi o programskom sadržaju javnog medijskog servisa, u oktobru 2015., rekao da je dug RTS-a 90 miliona eura i da je on nagomilavan decenijama, a da je samo u 2014. godini stvoren dug od 18 miliona EUR.³¹ Razlozi za to što pretplata nije funkcionisala u praksi su raznoliki. Počevši od činjenice da pretplata zakonski nije definisana kao obavezna (pa nije ni bilo mehanizama za njenu prinudnu naplatu), preko političkih manipulacija i poziva na neplaćanje, kao i ekonomske krize koja je pogodila i Srbiju 2009. godine – uticali su da stepen naplate počne dramatično da opada već od 2007. godine. Već u 2009. godini, procenat naplate bio je ispod 50 procenata. Prema nekim procenama za nesmetano funkcionisanje javnih emitera potrebno je da naplata bude iznad 75 procenata. Već u 2010. godini, stepen naplate pao je na 44 posto, u 2012. godini bio je 36 posto, u prvoj polovini 2014. godine, pre nego što je pretplata ukinuta zakonom, naplata je bila 25 posto. Prema izjavama koje su stizale od rukovodstva RTS-a, i njenog bivšeg direktora Aleksandra Tijanića, u ovom periodu je za funkcionisanje RTS-a bilo potrebno oko 100 miliona eura. Prema njegovim izjavama u 2011. godini budžet RTS-a bio je 75 miliona eura, godinu dana kasnije 70 miliona, da bi u 2013. godini budžet pao na 66 miliona eura.³² I novoizabrani direktor Dragan Bujošević, istakao je kako je za funkcionisanje RTS-a potrebno 90 do 100 miliona eura godišnje. Izmene

³¹ „Bujošević: Dugo 90 miliona eura,“ *Danas*, 23 oktobar, 2015. Dostupno je onlajn: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/media-news/34072/bujosevic-dug-rts-90-miliona-evra.html> (pristupljeno 10 novembar, 2015).

³² O tome su dosta pisali mediji. Jedan od tekstova: V. Milovanović, „Tijanić: Javni servis preuranjena ideja za Srbiju,“ *Blic*, February 14, 2013. Dostupno onlajn: <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/367852/Tijanic-Javni-servis-preuranjena-ideja-za-Srbiju> (pristupljeno 19 novembra, 2015).

i dopune Zakona o javnim medijskim servisima iz 2015., predvidele su da se tokom 2016. RTS i RTV sufinansiraju iz budžeta Republike Srbije sa 4 milijarde dinara (Službena stranica RTS-a).

Tabela 5: Pregled pretplate za javne emitere u Srbiji (2006-2014)

Godina	Iznos pretplate (mesečno)	Naplativnost (godišnja)	Prihodi od pretplate
2006	300 RSD (EUR 3,5)	40 – 60 %	Nema informacija
2007	350 RSD (EUR 4,375)	85 %	Nema informacija
2008	434 RSD (EUR 5,23)	50 – 70 %	108 mil EUR
2009	434 RSD (EUR 4,62)	Nema informacija	Nema informacija
2010	RSD 500 (EUR 5,05)	44 %	Nema informacija
2011	RSD 500 (EUR 4,85)	41 %	Nema informacija
2012	RSD 500 (EUR 4,59)	36 %	Nema informacija
2013	RSD 500 (EUR 4,5)	28-30 %	Nema informacija
2014	RSD 500 (EUR 4,16)	25 %	Nema informacija

Izvori: Izjave RTS zvaničnika; Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije (2015)

Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije iz 2015. godine, sadrži niz podataka o finansijskom poslovanju javnih emitera koji pod znak pitanja stavljaju gorepomenute procene i podatke. Prema podacima iz ovog Izveštaja, budžet RTS-a za 2011 godinu bio je 13.380 miliona dinara (ili 128 miliona eura), za 2010 13.587 miliona dinara (ili 129 miliona eura), dok je godinu dana ranije – 2009. – on iznosio 13.087 miliona dinara (137,7 miliona eura) (Savet za borbu protiv korupcije, 2015). Ono što dodatno ove procene čini problematični jeste činjenica da Izveštaj iz 2015. ističe kako su prihodi RTS-a – kako oni od pretplate tako i ukupni, mnogo veći od onih koje je bivši generalni direktor prikazivao u javnosti (vidi Tabelu 5). Tako su ukupni prihodi za 2011. bili 142,2 miliona eura, od čega je putem pretplate prikupljeno 118 miliona eura. Ova je suma znatno pala u narednim godinama, da bi 2014. Iznosila 77,3 miliona eura ukupnog prihoda, i 62,5 miliona eura putem prikupljeno putem pretplate (Savet za borbu protiv korupcije, 2015).

Tabela 6: Prihodi RTS-a (2011 – 2014), u milionima eura

Godina	Pretplata	Marketinške i komercijalne aktivnosti	Ukupno
2011	118	24,1	142,2
2012	108,4	24,7	133,1
2013	109,2	18,3	127,5
2014	62,5	14,9	77,3

Izvor: Savet za borbu protiv korupcije, 2015, str. 76.

Uvid u dostupnu finansijsku dokumentaciju i izjave zvaničnika RTS-a ukazuju na visoke operativne troškove u kojima dominiraju plate i lični prihodi, značajne dugove ovog javnog medija (koji rastu iz godine u godinu), dobrovoljnu prirodu osnovnog izvora finansiranja (pre svega to se odnosi na pretplatu i činjenicu da menadžment RTS-a nije uspeo da spreči pad naplate), i visoki i netransparentni rashodi koji se odnose na troškove održavanja zgrade i restorana, kao i ugovori sa različitim marketinškim agencijama (Aksentijević, 2015: 26-28).

Netransparentno finansijsko poslovanje RTS-a ističe se kao jedna od osnovnih prepreka u funkcionisanju ovog javnog emitera. Sa izuzetkom pomenutih izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije iz 2011. i 2015. godine ne postoje druga zvanična dokumenta iz prethodnih godina na osnovu kojih bi se videlo na koji način su se sredstva prikupljena pretplatom i komercijalnim aktivnostima raspoređivala i trošila. Najčešće se kao izvor informacija za ovu delatnost navodio bivši direktor Aleksandar Tijanić, koji je nekoliko puta odbijao da na uvid javnosti dostavi podatke o poslavanju RTS-a, radije plaćajući kazne propisane Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Savet za borbu protiv korupcije, 2011: 36). Iznosi predstavljeni u Tabeli 5 pokazuju da su prihodi prikupljeni putem naplate bili dovoljno veliki da pokriju većinu troškova neophodnih za funkcionisanje javnog servisa.

Netransparentno funkcionisanje javnog servisa bila je ključna prepreka za njegovo funkcionisanje kao javnog medijskog servisa. Ovo su iskusili i istraživači okupljeni oko Topličkog centra koji su bili značajno opstruisani od strane tadašnjeg RTS-ove uprave (uglavnom period tokom 2014.) – vd.-a generalnog direktora i predsednika Upravnog odbora, u nameri da dobiju odgovore i objašnjenja vezano za finansijsko poslovanje ovog medija. U sklopu istraživačkog projekta – „RTS: Naše pravo da znamo sve“, istraživački tim je pokušao da prikupi informacije, uz pretpostavku da su one dostupne i transparentne, koje pokazuju sa kolikom količinom novca RTS raspolaže, kako izgleda struktura zaposlenih, sistematizacija njihovih radnih mesta, kolike su im plate, koliko se i na koji način ulaže u razvoj programa, koliko se zaista novca zarađuje od komercijalnih aktivnosti, i na koji način se novčana sredstva troše. Nakon skoro godinu dana (prvi zvanični upit upravi RTS-a poslat je 25. marta 2014.), i sedam zatheva za pribavljanje informacija od javnog značaja, a koje se odnose na finansijsko poslovanje, tek nakon intervencije Poverenika za informacije od javnog značaja, RTS je pozitivno odgovorio 3. marta, 2015., tražeći od istraživača da dođu u njihove prostorije u nameri da istraže relevantnu dokumentaciju koja je, po njihovoj tvrdnji, obimna i sadrži „više od 100.000 stranica“ (Aksentijević, 2015: 20-21).

Politički uticaj na uređivačku politiku javnog servisa u Srbiji ne ogleda se samo kroz direktno budžetsko finansiranje, koje je bilo aktuelno od avgusta 2014. do kraja 2015., već i kroz komercijalne i oglašivačke aktivnosti. Usled ekonomske krize, koja je ugrozila funkcionisanje medijskog tržišta u Srbiji tokom 2008. i 2009., dovevela do pada oglašivačkog novca, država (uglavnom kroz političke partije na vlasti) je postala jedan od najvažnijih oglašivača. Kupovanje uticaja kroz indirektno finansiranje medija radio se u formi kampanja, poreskih olakšica, oglašavanja od strane političkih institucija i javnih kompanija koje je politika kontrolisana, pa čak i angažovanjem medija za različite istraživačke aktivnosti (Savet za borbu protiv korupcije, 2011; 2015). Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije iz 2011., ukazivao je na mnoge primere korupcije kada je u pitanju poslovanje RTS-a, koje su bile teško dokazive jer javni servis nije dostavio traženu dokumentaciju. Četiri godine kasnije, novi Izveštaj ilustruje kako su vodeće marketinške agencije (kontrolisane direktno ili indirektno od strane političara na vlasti) učestovale u finansijskim aktivnostima javnog servisa u Srbiji. Poreske olakšice predstavljale su također vrlo uspešan mehanizam „pomoći“ podobnim medijima, odnosno pritisaka na „neposlušne“ medije, koju je vlast u Srbiji koristila. Izveštaj iz 2015. pokazuje kako su dve televizije sa najvećim dugom, na osnovu neplaćenih poreza, u Srbiji – Televizija Pink (skoro 6,4 miliona EUR duga na kraju 2014.) i RTS (0,8 miliona EUR) (Savet za borbu protiv korupcije, 2015: 143-144). Ovakva iskustva pokazuju kako finansijsko poslovanje javnih servisa, posebno RTS-a (čiji je godišnji budžet značajno veći u odnosu na RTV), karakterišu „neracionalni, neobični i neopravdano uvećani rashodi u pojedinim oblastima, nepostojanje jasnih, poznatih i nediskriminatorskih procedura u oblasti izbora nezavisnih produkcija, nepostojanje bilo kakvih vidljivih i objektivnih kriterijuma na bazi kojih se kreiraju koprodukcije, uslovi pod kojima se sklapaju ugovori sa marketinškim agencijama“ (Aksentijević, 2015: 8).

Tri vrste argumenata dominirale su diskusijom o finansiranju javnog servisa u Srbiji – oni koji su davali neupitnu podršku javnom finansiranju putem pretplate kao primarnim izvorom, drugi su argumenti neoliberalnog karaktera, i treće su argumenti koji su zagovarali budžetsko finansiranje i veću uključenost države u proces finansiranja.

Zagovornici pretplate kao primarnog izvora finansiranja, uz međunarodne organizacije (EU, OEBS, Savet Evrope) i eksperte, bili su lokalni stručnjaci za medije i medijsku politiku, članovi akademske zajednice, kao i učesnici raznih radnih grupa koje su nakon 2000. intenzivno učestvovali u pripremi medijskih zakona, profesionalna medijska udruženja, i

pojedine političke partije. Oni su zagovarali premisu da su nezavisnost i integritet javnog servisa u proporcionalnoj vezi sa načinom njegovog finansiranja. Neki specifični argumenti koje su koristili bili su:

- *Usluge javnog servisa su javno dobro i treba ih plaćati bez obzira gleda li neko program javnog servisa* – ovaj argument dolazio je od strane medijskih stručnjaka i stručnjaka za medijsko pravo, od pojedinih članova regulatornog tela u Srbiji. Svesni da način prikupljanja ili naplate pretplate putem računa za električnu struju nije funkcionalan, pojedini eksperti su smatrali da on treba da ostane primaran izvor finansiranja, ali da po potrebi (i u ograničenim količinama) javni servis treba da se finansira iz komercijalnih i budžetskih sredstava.
- *Svaki oblik bojkota ili poziva na neplaćanje pretplate nije dobar način za iskazivanje nezadovoljstva radom javnog servisa* – ovo su zagovarali medijski eksperti, referirajući se na pozive pojedinih političkih partija, verskih zajednica i potrošačkih grupa. Oni su smatrali da je nezadovoljstvo radom i programom javnih servisa opravdano, ali da postoje drugi načini da se ono artikuliše – navodeći primedbe Programskog savetu, regulatornom telu, upravljačkim strukturama, ili u direktnoj komunikaciji sa urednicima i novinarima.
- *Rejtingi, gledanost i komercijalne aktivnosti javnog servisa nisu kriterijumi koji primarno definišu njegovu misiju, niti ukazuju da je transformacija bila uspešna* – pretplata, a ne komercijalne aktivnost, treba da bude osnovno sredstvo odnosno baza za finansijsko poslovanje javnih servisa. Odgovoran i kvalitetan program, a ne onaj koji će biti najgledaniji, karakteristika je javnog servisa.

Najveći zagovornik budžetskog finansiranja, osim političkih partija koje su do 2012. bile u opoziciji, bio je bivši generalni direktor RTS-a Aleksandar Tijanić, koji je kontinuirano isticao kako javni servis nema šansu za opstanak bez državne pomoći. Njegovi su javni istupi vezano za finansiranje bili često i ambivalentni, i to ilustruju situacije u kojima se vrlo često služio komercijalnim argumentima (gledanost programa, posebno komercijalnog i popularnog, kao i uspeh marketinških aktivnosti RTS-a) da bi pokazao kako uspešno vodi RTS. Nekoliko tipičnih argumenata koji su zagovarali direktno finansiranje od strane države:

- *RTS je u proces transformacije ušao sa nasleđenim dugom od preko 10 miliona EUR* – generalni direkto ocenio je kako ovaj dug jedino može biti saniran uz pomoć države,

- *RTS indirektno finansira Narodnu skupštinu putem direktnog prenosa njenih sednica na svom drugom kanalu* – prema Obavezujućem uputstvu Republičke regulatorne agencije iz 2007., RTS je bila dužna prenositi skupštinske sednice.³³ Prema proceni koju je napravio generalni direktor, tokom 2008. RTS je prenosio 563 sati sednica, u toku 2009. 665 sati, što je koštalo oko 1 milion EUR.³⁴ Odluka RRA je ukinuta, nakon što je Ustavni sud proglasio neustavnom i nezakonitom.
- *Ekonomska kriza koja je 2009 dovela do krize na medijskom tržištu, ali i krize u poslovanju RTS-a* – ovo je bio vrlo čest argument koji je javno koristio generalni direktor, tražeći da se finansijski deficit nadoknadi putem budžeta, ne navodeći precizno koliko taj deficit iznosi niti na bazi čega bi država trebala to da nadoknadi.

U Srbiji nije bilo onih koji su koristili striktno neoliberalne argumente kako bi ukazali da javno finansiranje javnog medijskog servisa nije neophodno, ili da ga treba ukinuti, ili ga prepustiti ga tržištu. No, bilo je onih koji su delimično koristili ovakve argumente kako bi kritikovali određeni način finansijskog poslovanja ili izvor finansiranja javnog servisa. To su sledeći argumenti:

- *RTS krši Zakon o oglašavanju* – ovo je tvrdila Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ASMEDI), u čijem su članstvu preko 1.000 lokalnih komercijalnih televizijski i radijskih stanica. U svojim zahtevima ASMEDI nije tražila da se RTS treba ukinuti, ali je zahtevala strožu kontrolu ispunjavanja zakonskih obaveza javnog emitera. Jedna sugestija bila je da u programu javnog servisa uopšte ne bude komercijalnih sadržaja.
- *Program RTS-a ne razlikuje se mnogo od programa drugih, komercijalnih, emitera* – na ovo su ukazivali medijski eksperti i istraživači koji su se bavili sadržajem javnih emitera. Čak su pojedini predstavnici komercijalnih medija svoje žalbe regulatornoj agenciji temeljili na ovoj činjenici, tražeći od nadležnih tela da insistiraju na deficitarnim temama u programu javnog servisa – posvećenom deci, nauci, i kulturi.

³³ Savet Republičke radiodifuzne agencije preinačio je Obavezujuće uputstvo o direktnim prenosima skupštinskih zasedanja na Radio-televiziji Srbije u preporuku, nakon što je RTS podneo tužbe Vrhovnom sudu i Ustavnom sudu Srbije, a razlog za promenu mišljenja bio je stav Saveta RRA da "ne treba učestvovati u kompromitovanju javnih institucija, kao što su Skupština Srbije, VSS, RTS, pa ni RRA".

³⁴ „Prenosi skupštine koštaju milion eura, neka nam plate pola,“ Press, 30 September 2009.

- *RTS je najgledanija televizija u Srbiji* – ovaj tržišno-baziran argument, koji podrazumeva konkurentnost prema parametru koji nije u primarnom opisu javnog servisa, je u nekoliko prilika bio istican od strane bivšeg direktora RTS-a kao jedan od najvećih uspeha njegovog rukovođenja ovim javnim medijem. Ovome su se protivili medijski eksperti, tvrdeći da po svojoj suštini javni servis nije medij koji se treba upuštati u trke za gledanošću sa drugim komercijalnim emiterima, posebno ne sa programima koji su kvalitetom daleko ispod onoga što se od javnog servisa očekuje.
- *Javni interes trebalo bi finansirati isključivo putem konkursa* – ovo su najviše zagovarali predstavnici Asocijacije medijskih vlasnika, i glavni argument bio je da se ovim putem ne bi smele finansirati plate zaposlenih na javnom servisu, niti u bilo kom drugom mediju, već samo programi putem javnih i transparentnih konkursa i procedura.

Decembra 2015. usvojen je Zakon o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis, koji predviđa da taksa za RTS i RTV iznosi 150 dinara i da je građani plaćaju kroz račune za struju. Do tada, najviše diskusije vodilo se o njenom mesečnom iznosu (da li će iznositi 500 RSD, koliko je iznosila pretplata, ili će biti niža, što je na kraju odlučeno pa se od 1. januara 2016. mesečno naplaćuje 150 RSD). Sredstva od uplaćene takse na području Srbije van teritorije Vojvodina biće prihod RTS, dok će 70 odsto sredstava uplaćenih na teritoriji Vojvodine ići RTV, a ostatak RTS. Zakonom je predviđeno da RTS i RTV snadbevaču, na ime obavljanja poslova fakturisanja i naplate takse, plaćaju mesečnu naknadu u visini od tri odsto od iznosa prenetih sredstava. Pitanje je koliko će ovakav način naplate takse biti efikasan, i da li postoji mehanizam koji bi se (kao što je to slučaj u Hrvatskoj) od građana taksa prinudno naplaćivala. Za razliku od pretplate, koja je bila dobrovoljna i za koju nije postojala zakonska osnova za prinudnu naplatu, niti za sankcije, taksa bi, poput poreza, trebalo da bude za građane obavezujući vid plaćanja. Pojedini medijski pravници, poput Vladimira Vodinelića, smatraju da ni jedno ni drugo nije najsretniji način da se reguliše obaveza građana da finansiraju rad javnog servisa, i on je u svojoj javno dostupnoj diskusiji (koja je prethodila usvajanju Zakona iz 2014.) predlagao da se uvede naknada, koja je nešto između dobrovoljnog i obaveznog. Prema njemu, „naknada je i tačniji naziv za finansiranje koji neki nazivaju pretplatom. Ona se ne plaća za neku uistinu iskorištenu uslugu (kao u obligacionom pravu), nego za samu mogućnost da se koriste ponuđeni programski sadržaji

javnog medijskog servisa, i to ne nezavisno od toga da li se uopšte ili u kojoj meri koriste“.³⁵ Za većinu stručnjaka za medijsko pravo, „taksa zvuči mnogo ozbiljnije, jer uključuje obavezu koja mora da se plati“. Taksu regulišu i druge zakonske norme i akti koji za sobom povlače sankcije za neplaćanje.³⁶

5.6. Tehnološki izazovi i digitalizacija

Srbija je kompletirala proces prelaska sa analognog na digitalno emitovanje početkom juna 2015. Sam proces karakterisali su brojni problemi i prepreke, koji su često bili i politički motivisani. Inicijalni datum za prelazak na digitalno emitovanje bila je prva polovina 2012., no taj se rok nekoliko puta pomerao zbog nekonzistentnog vođenja politike i donošenja odluka od strane državnih institucija, i nedovoljne pripremljenosti kako same države, tako emitera, pa i samih građana Srbije za ovaj proces.

Vlada Srbije bila je nominalno na čelu ovoga procesa, a problem nekonzistentnog vođenja nastao je usled činjenice da su procesom upravljala različita ministarstva, koja su se menjala u periodu od 2006. do 2015. godine u skladu sa političkim afinitetima vladajuće većine u Srbiji. Tako je od 2006. do 2008. proces vodilo Ministarstvo kulture i informacija, od 2008. do 2011. Ministarstvo transporta i infrastrukture, da bi 2011. Odsek za digitalnu agendu postao deo novoformiranog Ministarstva za kulturu, medije i informacioni društvo. Nakon izbora 2012. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija operativno je preuzelo vođenje procesa digitalizacije, i privelo ga je kraju, sve do juna 2015. (Krstić, 2014: 241, 244). Još jedan indikator politizacije procesa bio je sam datum koji je inicijalno određen za prelazak na digitalno emitovanje, a on je bio 4. april, 2012. godine. Postoji osnov za tvrdnju da je ovakav datum bio usko politički motivisan, obzirom da je tadašnja „Vlada želela da okonča proces unutar trajanja svog mandata, ne ostavljajući prostora drugim političkim partijama da sebi pripišu zasluge za ovaj uspeh (Krstić, 2014: 241).

Dodatno, tehnički i ekonomski aspekti ovaj su proces usporili. Tehnički preduslovi za uspeh procesa prelaska na digitalno emitovanje bilo je izdvajanje kompanije JP Emisiona tehnika i veze (ETV) iz sastava RTS, do kojeg je došlo na jesen 2009. ETV je bio zadužen da uspostavi primarnu i sekundarnu mrežu odašiljača za digitalno emitovanje. Dok je bio deo

³⁵ Ovo je deo komentara koje je pravnik Vladimir Vodinelić izneo tokom komentara nacrtu Zakona o javnim medijskim servisima. Dostupno na: <http://www.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/javne-rasprave/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-javnim-medijskim-servisima> (pristupljeno 17 maja, 2015).

³⁶ Razgovor sa advokatom Slobodanom Kremenjakom, 27 maja, 2015.

RTS-a, ETV je pravio velike problem i tržište je monopolizovao u korist javnog servisa, omogućivši njegovom rukovodstvu da kontroliše i manipuliše proces emitovanja, takmičući se sa komercijalnom industrijom na oglašivačkom tržištu (ANEM, 2009). Između 2010. i 2014. Srbija je dobila vrlo značajnu finansijsku pomoć za proces digitalizacije od strane EU, putem IPA fonda, sa ciljem da izgradi digitalnu mrežu. Kao rezultat, Republika Srbija uspela je da proširi digitalni signal unutar Inicijalne mreže sa 40 % 2012. godine na više od 90 % populacije na samom kraju proces, u junu 2015 (Emisiona tehnika i veze; Delegacija EU u Srbiji). Prema planu, digitalni signal putem terestrijalne mreže emituje se putem tri multipleksa – multipleks 1 (program sa nacionalnom pokrivenošću, uključujući programe javnog servisa, sa preko 95 %), multipleks 2 (regionalne i lokalne programe, sa 90 % pokrivenosti), i multipleks 3 (regionalne i lokalne kanale, kao i programe koji se plaćaju, 90 posto pokrivenosti) (Reljin, 2014).

U Srbiji smatraju da je pomeranje krajnjeg roka na prelazak na digitalno emitovanje za jun, 2015., zapravo doneo više koristi nego štete, posebno u domenu odabira standarda i formata za kompresiju i emitovanje. U oba strateška dokumenta – Strategiji za razvoj emitovanja u Republici Srbiji (2005) i Strategiji za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje radijskog i televizijskog programa u RS (2009) – Srbija je birala DVB-T2 standard sa MPEG-4 kompresijom.³⁷ Ova je odluka bila hrabra, sa vrlo neizvesnim posledicama u vreme kada je format primenjen, obzirom na činjenicu da “DVB-T2 još uvek nije široko primenjen niti komercijalizovan, a na tržištu u Srbiji, ali i Evropi, ne prodaju se TV prijemnici i dekoderi najnovije generacije” (Ćitić, 2010: 36). Danas, ispostavlja se, ovaj je izbor bio pravi – kako je Irini Reljin iz Ministarstva trgovine, turzima i telekomunikacija, priznala „Srbija je zagovarala standard koji je opšteprihvaćen i korišten u Evropi“, i koji se preporučuje kao najedakvatniji svim zemljama (Reljin, 2015).

Prema Strategiji za prelazak na digitalno emitovanje (2009) javni emiteri su u Republici Srbiji trebalo da odigraju veoma važnu ulogu u promovisanju ovog procesa. Kampanja, koju su emiteri vodili, počela je u septembru 2014. i trajala je sve dok 15. juna 2015., kada je analogni signal u potpunosti isključen. Kao deo ovog procesa, koji je uključivao javne poruke, video materijale i objašnjenje, istraživački centar RTS-a uradio je anketu sa ciljem da identifikuje stavove, nivou znanja i buduće potrebe koje građani Srbije imaju u pogledu

³⁷ U julu 2009, Vlada Republike Srbije usvojila je DVB-T2, kao tehnički standard za emitovanje signala i MPEG-4, kao standard za kompresiju signala unutar multipleksa.

digitalizacije. Inicijalni rezultati, iz novembra 2014., pokazali su da većina građana (87,6 %) zna za proces digitalizacije, dok je svega 11,4 % znalo da se proces treba okončati 15. juna, 2015. Građani generalno nisu znali koju vrstu opreme trebaju koristiti kako bi primali digitalni signal. Svega 4,6 % anketiranih znalo je da se Srbija opredelila za DVB-T2 standard. Većina (88,3 %) je rekla kako kao rezultat procesa digitalizacije očekuje bolji kvalitet zvuka i slike, 60,9 % je ne-linearno korištenje sadržaja istaklo kao glavnu prednost. Preko 90 % je istaklo kako želi biti blagovremeno i detaljnije informisano o procesu digitalizacije (Senić i Josifović, 2014: 5).

RTS do trenutka pisanja ovoga rada nije imao jasnu strategiju razvoja koja bi uključivala izazove digitalnog emitovanja i konvergencije. Jedan od uzroka je činjenica da je novo rukovodstvo bilo izabrano u maju 2015., mesec dana pre prelaska na digitalno emitovanje, i da je gorući problem novog rukovodstva bilo obezbeđenje finansijski stabilnog poslovanja ovog javnog emitera. Kada su u pitanju tehnički aspekti, većina produkcijskih kapaciteta RTS-a (na RTV je situacija znatno lošija) prilagođeni su standardnima i zahtevima digitalne produkcije. RTS je sa digitalnim emitovanjem počeo 2005. godine. „Prema Zakonu o radiodifuziji iz 2002., RTS je bio u obavezi da se prilagodi novim tehnologijama u produkciji programa. Kao rezultat toga, počeli smo razvijati naše usluge što je rezultiralo pokretanjem prvog digitalnog kanala – RTS Digital – 2008. Godine, koji je tematski pokrivaoblast kulture i umetnosti“.³⁸ RTS Digital pokrenut je kao eksperimentalni kanal, sa rezolucijom 16:9, i bio je pilot model kanala koji bi trebao da bude primer tranzicije sa analognog na digitalno emitovanje, pokrivajući deficitarne oblasti kulture, umetnost, prenoseći koncerte, dokumentarce i filmove, podjednako domaće i strane produkcije. Prema istraživanju ABG Nilsena, na mesečnom nivou ovaj je kanal gledalo milion ljudi (između 20.000 i 50.000 dnevno). Kako je Tatjana Ćitić, urednica RTS Digital, rekla pokretanje kanala bilo je dvojako motivisano: „Bilo je važno pokrenuti kanal koji bi pokrivaoblast teme u javnosti, što je slučaj sa kulturom i visokom umetnošću, i to je bilo važno za naš interni razvoj“.³⁹ Drugi kanal – RTS HD – pokrenut je 2009., kao prvi program u visokoj HD rezoluciji. Ovaj je kanal bio vrlo važan, kao eksperimentalna platforma koja je testirala i adaptirala multimedijalne i audio servise i nove formate za emitovanje. U programskom smislu, kombinovala je ono što je RTS1 prenosio sa prenosima uživo sa različitih događaja sa

³⁸ Razgovor sa dr. Tatjanom Ćitić, tada urednicom RTS 3 – nekada RTS Digital – Beograd, 23 jun, 2015.

³⁹ Ibid.

visokokvalitetnom rezolucijom (RTS publikacija, 2015). U nameri da razvije svoje usluge, RTS je primenio 5.1. stereo zvuk kao i audio deskriptor koji je bio namenjen za osobe sa slabijim vidom, ili potuno slepe osobe.

RTV je svoju Strategiju razvoja usvojila 2013. godine, i ona je predvidela razvoj i primenu novih, konvergentnih, usluga. U prvoj fazi konvergencija, RTV je planirala kreiranje jedinstvenih i malih redakcija u kojima bi novinari televizije i radija, planirali, pripremali i proizvodili program zajedno. Ovo se posebno odnosilo na redakcije na manjinskim jezicima, na ukrajinskom, hrvatskom, makedonskom, romskom, bunjevačkom, kao i crnogorskom jeziku. Svi programski sadržaji na manjinskim jezicima biće sinhronizovani i prevedeni na srpski jezik, koji se smatra povezujućim za sve redakcije. Na nivou RTV-a biće kreiran zajednički desk odakle će se koordinirati planiranje, rad i distribucija medijskih sadržaja koji su proizvedeni od strane svih manjinskih redakcija. Konačno, zajednička dopisnička biće kreirana i pokrivaće sve delove Autonomne provincije Vojvodina (Bulatović i drugi, 2014: 64-65). Kako je urednik Drugog programa RTV, rekao, “pozdravljam ideju centralnog deska, zbog bolje komunikacije... mi na televiziji to već imamo, interakcija postoji između srpske i manjinskih redakcija... postoje kolegijumi, dnevni, nedeljni... interakcija između manjinskih redakcija postoje, sve su na trećem spratu, dešava se da neko dođe pa ponudi neku emisiju i na druge jezike. Pa se to prevede na srpski kao neki lingua franca, i drugi mogu da uzmu. Može to još tehnički da se unapredi pa da to svi vide na kompjuteru”.⁴⁰

RTS i RTV u svojim svakodnevnim aktivnostima služe se društvenim medijima i onlajn kanalima kako bi unapredili i obavljali svoju javnu funkciju. RTS ima moderan i vrlo živ portal (www.rts.rs), FB stranicu – Internet portal RTS (sa preko 250.000 lajkova u toku pisanja ovoga rada), zvaničan JuTjub kanal (sa skoro 5.000 korisnika), i 15 pod-kanala (za različite emisije), kao i Tviter nalog (sa preko 50.000 pratilaca).⁴¹ „Veza između informativnog programa i portala je veoma tesna. Tu se objavljuju informacije ili prioritarno na webu ili u informativnom programu, zavisi. Ali sistemom ‘Njuzruma’ to je sada sve uvezano. Lakše je za manipulaciju i objavljivanje. Tendencija je za ubuduće kada novinar ide na teren, kao što je praksa BBC-ja, da razmišlja o tome da ne može da radi prilog samo za jednu informativnu emisiju, ili da sa terena donese materijal koji se može plasirati na različite

⁴⁰ Razgovor sa Atilom Martonom, glavnim i odgovornim urednikom RTV2, Novi Sad, 9 jun, 2015.

⁴¹ Podaci su zaključno sa krajem 2016. godine, no evidentan je trend rasta.

platform”.⁴² RTV također ima vrlo moderan i živ portal (www.rtv.rs), FB stranicu (preko 15.000 lajkova), JuTjub kanal (9.500 prijavljenih) i 10 pod-kanala (među kojima je ubedljivo najpopularniji kanal posvećen emisiji „Državni posao“ sa preko 140.000 prijavljenih korisnika), i Tviter nalog (6.700 pratilaca). Veb stranica RTV redizajnirana je 2013., a glavnu uredničku i koordinacionu ulogu obavlja urednik veb-a, dok svaka onlajn platforma ima svog urednika. “Za društvene mreže postoje ‘community manager’-i, s tim da se jedan tim bavi FB i Tviterom, a drugi ‘YouTube’-om. Iako kažem tim, to su svega tri čoveka, ne uspevamo da od pretpostavljenih dobijemo odobrenje za veći broj ljudi. CM-ovima mnogo pomažu i novinari, kod plasiranja i sakupljanja materijala i informacija sa društvenih mreža”.⁴³

Na javnoj diskusiji, koja je upriličena na dan prelaska sa analognog na digitalno emitovanje, u prostorijama RTS-a predstavnici različitih institucija istakli su kako pred javnim servisom stoje brojni izazovi i otvorena pitanja.⁴⁴ U to smislu dosadašna postignuća u domenu digitalizacije mogu se smatrati nekom vrstom (tehničke) evolucije, dok o revoluciji (u smislu načina proizvodnje, funkcionisanja javnog servisa i njegovog restrukturiranja, distribucije medijskih proizvoda, i generalno – uloge javnog servisa u tom procesu) još uvek je rano govoriti. U nastavku su sažete neke od najvažnijih dilema sa tog skupa:

- Prva dilema odnosi se na ulogu javnog servisa u doba nelinearnih medijskih sadržaja. Kada je u pitanju Srbija, nova platforma je digitalna, ali je i dalje dominantno linearna, i takvom je generalno percipiraju kako oni koji program proizvode, tako i njegovi korisnici, publika. Ovo znači da oni koji program proizvode i koji ga potom distribuiraju trebaju svoju logiku i način razmišljanja i rada prilagoditi novom radnom okruženju, u kojem su ne-linearnost i sloboda izbora dominantne paradigme. Sa druge strane, korisnici medijskih sadržaja u Srbiji i dalje većinom koriste linerane usluge i na taj način konzumiraju medijske sadržaje, što ulogu novinara i urednika i dalje čini vrlo važnom.⁴⁵
- Druga se ideja odnosi na rad regulatora i zakonodavca, i u vezi je sa trendom nelinearnog gledanja programa koji, iako u Srbiji još nije dominantan, predstavlja

⁴² Intervju sa dr. Tatjanom Ćitić, urednicom RTS 3 (bivši RTS Digital), 23 juna, 2015.

⁴³ Intervju sa Dejanom Marjanovićem, RTV, urednikom multimedijalnog programa, razgovor putem e maila, 20 jun, 2015.

⁴⁴ Većina dilema bila je iznesena na konferenciji – „TV – od evolucije do revolucije“ – koja je 17 juna, 2015, organizovana u prostorijama RTS-a, uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji.

⁴⁵ Intervju sa Srđanom Đurđevićem, Misija OEBS-a Srbija, Beograd, 24 juna, 2015.

potencijalni izazov kao rastući globalni trend. Pošto su korisnici medijskih usluga, generalno govoreći, slobodni da biraju sadržaje i gledaju ih kada to žele, ne postoji više smisleni razlog da se određena regulatorna pravila i dalje održavaju. Primer je emitovanje neprimerenih sadržaja za maloletnike u kasnim večernjim satima, ili ograničenje komercijalnih sadržaja u određenom vremenom periodu, uglavnom u udarnim terminima. Zakonodavci i regulatori trebalo bi zajedno da pronađu rešenje za ovakve izazove koji pogađaju i Srbiju.⁴⁶

- Treća dilema odnosi se na navike prilikom korišćenja medijskih sadržaja, jer sve manje ljudi, a to se posebno odnosi na generacije mladih, više ne gleda televiziju direktno (ili uživo), već kombinuje nekoliko ekrana prilikom konzumiranja sadržaja. Mlade generacije sve više informacijama pristupaju putem svojih mobilnih telefona, i specijalizovanih aplikacija. Ovo ne znači da se televizija nalazi pred gašenjem, ona je i dalje najuticajniji medij, ali ona se menja.
- U skladu sa promenama koji suštinski menjaju ulogu televizije u digitalnom dobu, menjaju se i očekivanja prema novinarima i urednicima, od kojih se traži da se prilagode novim navikama. Tako Stiv Herman (Steve Hermann), urednik BBC Vesti, među najvažnije principe novinarskog posla u digitalno doba svrstava – „misli mobilno“, „budi društven“, „koristi podatke“, „tagiraj“, „digitalno prikupljaj podatke“, i „proizvodi digitalne video zapise“.⁴⁷
- Peta dilema odnosi se na aktivnu komunikaciju sa publikama. Ovo podrazumeva istraživanje navika i potreba medijske publike, odnosno primenu novih platformi i softvera putem kojih se od njih može dobiti povratna informacija. Građani više nisu stopljeni u amorfnu masu koja se nekada zvala – „generalna publika“ – danas su oni fragmentirani prema različitim odlikama, i pristup ka publikama mora biti sve više individualizovan i personalizovan. BBC je otvorio prostor za građane da sami proizvode i šalju svoje priče, i na taj način je, putem 'građanskog novinarstva', otvorio svoj prostor i za aktivno učešće publike.
- Šesta dilema odnosi se na 'eksploziju kanala', i na njihovu vrlo sofisticiranu specijalizaciju koja publike i dalje fragmentira. Danas postoji bojazan da će publika uglavnom pratiti lagane sadržaje, sadržaje koji povlađuju niskim ukusima i ne potiču kritičnost, niti zahtevaju analitički pristup. Otvoreno je pitanje kave mere preduzeti u

⁴⁶ U ovoj dilemi govorio je Goran Karadžić, predsednik Saveta REM-a, na konferenciji u Beogradu, održanoj 17 juna, 2015.

⁴⁷ Prezentacija u sklopu konferencije u Beogradu, 17 juna, 2015.

nameri da se osiguraju programi unutar multipleksa koji će biti kvalitetni, čija je produkcija izvrsna, i koji zagovaraju javni interes i društveno poželjne vrednosti.

- Sedma je dilema povezana sa ekonomijom. I tu su dalje otvorena pitanja, koliko će država Srbija prihoditi od digitalne dividende, i na koji način će uložiti ta sredstva? Procene su da bi iznos od prodaje digitalne dividende mogao biti od 50 do 100 miliona eura. Također, važno je pitanje kako će lokalni i regionalni mediji, koji su deo javnog servisa, odnosno komercijalni emiteri sa nacionalnim pokrivanjem preživeti nove produkcijske i resursne (ljudske, novčane) izdatke. Jedna od opcija koja se tokom konferencija pominjala je umrežavanje.

Čini se da u Srbiji ne postoji dovoljno diskusije na temu digitalizacije, za koju osnov nude postojeći zakonodavni i regulatorni okvir, kao ni o potencijalima koje donosi konvergencija. Kako je Tatjana Ćitić, urednica RTS3 (nekada RTS Digital), istakla, „mi i dalje čekamo revoluciju kako bi u punom smislu iskoristili ono što digitalizacija donosi. Za to je potrebno da ispunimo određene tehničke uslove“.⁴⁸ Za nju, Zakon o javnim medijskim servisima (2014) nudi dobru osnovu za razvoj novih medijskih usluga. Prema članu 14, Zakon predviđa „javni medijski servis može započeti pružanje nove medijske usluge radija ili televizije ili audio, odnosno audio-vizuelne medijske usluge na zahtev, ako je njen ukupan uticaj na tržište opravdan dodatnom vrednošću u smislu ispunjavanja demokratskih, socijalnih i kulturnih potreba društva i programskih obaveza predviđenih odredbama člana 7. Zakona“. Nedoumice u vezi sa trendovima koje donosi konvergencija, u značajnoj meri su izazvane i nedostatkom istraživanja medijskih publika u Srbiji, te nepostojanju javnih diskusija o ulozi publike u vezi sa radom javnog emitera u novom digitalnom okruženju. Postoje generalni trendovi koji ukazuju na fragmentiranost, najučestalije izvore finansiranja, rastućem uticaju novih medija, kao i razumevanje da javni servis mora odgovoriti na ove izazove, jačajući svoju društvenu i kohezivnu ulogu, koristeći se novim medijskim kanalima i uslugama kako bi svoju funkciju obavljao što je kvalitetnije i transparentnije moguće.

⁴⁸ Intervju sa Dr. Tatjanom Ćitić, RTS, 23 juna, 2015.

VI RAZVOJ JAVNOG SERVISA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Hrvatska radiotelevizija (HRT) pravna je naslednica RTV Zagreb, i ovaj naziv nosi od 1990. godine, nakon što je posle prvih višestranačkih izbora u Republici Hrvatskoj usvojen zakon koji reguliše rad medija. Tokom 1990-ih HRT se nije razvijala na željeni način, kako bi postala javni servis. Ratna situacija, i vrlo striktna politička kontrola od strane vladajuće političke partije – Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) – putem odabira i kontrole upravljačkih i uredničkih resursa, pa i direktan uticaj na programski sadržaj, ovu su televiziju načinili režimskom (Car, 2005).⁴⁹

U to vreme HRT je bila vrlo uticajno sredstvo javnog informisanja, i režimske propagande, jer, iako omogućeno Zakonom o telekomunikacijama iz 1994., do osnivanja komercijalnih i alternativnih televizija koje bi HRT-u predstavljale konkurenciju na nacionalnom nivou došlo je tek pred kraj ove decenije. Privatizacija medija u Republici Hrvatskoj tokom 1990-ih rezultirala je delimičnom pluralizacijom medijskog prostora. Dok na nivou države nije bilo komercijalnih televizijskih stanica sve dok kraja 1990-ih, na lokalnom i regionalnom nivou bilo ih je mnoštvo, no nisu značajno uticali na kreiranje javnog mnjenja. U odsustvu značajnije medijske pomoći, te investiranja razvoj nezavisnih medija, uz nerazvijenost lokalnih medijskih tržišta, ove su se lokalne i regionalne televizije vremenom priklonile lokalnim vlastima, postajući finansijski zavisne od njih, što se odražavalo na uređivačku politiku i odsustvo kritike tada vladajuće političke partije (Andrijašević i Car, 2013: 280). Danas vodeći teoretičar javnosti i javnog mnjenja Piter Dalgren (*Peter Dahlgren*) je identifikovao dva fundamentalna problema u razvoju hrvatske medijske politike. Prvi se odnosi na javnu sferu, odnosno nedovoljnu angažovanost civilnog društva u Hrvatskoj u kreiranju medijskih politika. Drugi se odnosi na transformaciju samog društva u kapitalistički društveni sistem. Sinergijom različitih procesa, koji kombinuju javno i privatno, političko, društveno, ekonomski, i kulturno, medije čini ne samo čisto ekonomskim tvorevinama, već i društvenim i kulturnim, odnosno civilizacijskim dostignućima (Andrijašević i Car, 2013: 281).

⁴⁹ Dodatno o ovom periodu razgovarano je sa nekoliko osoba koje su tada bile aktivne u hrvatskom medijskom okruženju, poput Mirjane Rakić, novinarka i urednice HRT-a, Mirka Galića, novinara, urednika, i diplomate, koji je nakon 2000 bio generalni direktor HRT-a, te Saše Lekovića, predsednika Hrvatskog novinarskog društva, i tokom 1990-ih ratnog reportera.

Ključna promena za transformaciju HRT-a u javni servis desila se 2000. godine, kada je na vlast došla koalicija demokratskih orijentisanih stranaka predvođena Socijal-demokratskom partijom (SDP). Nova vlast je reformu javnih medija smatrala jednim od prioriteta. Kako se reforma HRT-a događala paralelno sa pripremom Republike Hrvatske za proces pridruženja EU, vrlo važnu savetodavnu i ekspertsku ulogu u priprema zakona odigrali su eksperti Saveta Evrope, dok je Misija OEBS-a takođe bila angažovana i pomagala je reformu javnog servisa. Jedan od ključnih izazova bila je depolitizacija do tada strogo kontrolisanog javnog medija. Za to je trebalo na novi način definisati način izbora članova u rukovodećim telima javnog servisa, uključujući i Vijeće HRT-a. U tom trenutku Vijeće je imalo 24 člana koje je birao Sabor, i to 10 iz redova zastupnika a 14 na predlog različitih institucija. Jasno razdvajanje funkcije saborskog zastupnika od članstva u Vijeću, uz veću uključenost aktera i predstavnika civilnog sektora kao nosilaca javnog interesa, bilo je izuzetno važno.

Do tada neupitnu i monopolsku poziciju HRT-a na medijskom tržištu Republike Hrvatske, poljuljala je pojava i razvoj komercijalnih emitera. Prva komercijalna televizija koja je na nacionalnom nivou predstavlja konkurenciju za HRT pojavila se 1999. godine, kada je program počela da emituje TV Nova. Pojava novih komercijalnih televizija bila je uslovljena daljim regulatornim reformama, i uspostavljanjem sistema dodele koncesija. Sistem dodele koncesija za televizijske emitere u Hrvatskoj suštinski je promenjen nakon 2003. kada je donet Zakon o elektroničkim medijima na bazi kojeg je osnovana Agencija za elektroničke medije (AEM). Zakon je predvideo da AEM raspisuje javni poziv za popunu svake slobodne frekvencije za koju je Hrvatska agencija za poštu i elektroničke medije (HAKOM) dostavio tehničke parametre. Novi Zakon o elektroničkim medijima iz 2009., dodatno je i precizno uredio ovu oblast. Jedna od obaveza bila je i izrada studije opravdanosti davanja koncesije, u kojoj se u obzir treba uzeti javni interes, uticaj na okolinu, zaštita prirode i kulturnih dobara, finansijski uticaj koncesije na budžet. Ove obaveze bile su usklađene sa odredbama Zakona o koncesijama (Hajduk u Zgrabljic – Rotar, 2011: 155-156). Ovaj Zakon pravno je omogućio privatizaciju trećeg kanala HRT-a, koji je prodat RTL televiziji, koja je sa emitovanjem počela u aprilu 2004. godine. U tom momentu, HRT se suočio sa pravom konkurencijom na tržištu, u vidu TV Nove i RTL televizije, koje su vrlo brzo preuzele primat u domenu zabave, a postepeno i kada je HRT-ova primarna funkcija u pitanju – informativni program.

Nakon demokratizacije, zakonska regulacija javnog emitera i njegovog funkcionisanja menjala se nekoliko puta. Iako je uzor za transformaciju bio BBC, što je bio slučaj i sa drugim zemljama regiona (BiH i Srbija, na primer), zakonska rešenja i medijske politike u

oblasti javnih medija u značajnoj su mjeri krojene u skladu sa interesima lokalnih aktera, i to se odrazilo na reputaciju, status, i rad HRT-a. Prema zakonskom rešenju iz 2012. godine, glavna tela HRT-a su - Glavni ravnatelj HRT-a, Ravnateljstvo HRT-a, Nadzorni odbor HRT-a i Programsko vijeće HRT-a (Zakon o izmjeni i dopuni zakona, član 18). Nakon izbora, u novembru 2015, i formiranja -desno orijentisane vlasti na čijem je čelu bila HDZ, kompletno dotadašnje rukovodstvo i uređivačka struktura na HRT-u su smenjeni.

HRT emituje četiri televizijska programa - Prvi program Hrvatske televizije (HRT – HTV 1), Drugi program (HRT – HTV 2), Treći program (HRT – HTV 3) i Četvrti program (HRT – HTV 4) i jedan satelitski televizijski program, koji se emituje na hrvatskome jeziku. Na nacionalnom nivou, HRT ima tri radijska programa (HRT – HR 1, HRT – HR 2, i HRT – HR 3), zatim 8 regionalnih radio stanica (HRT – Radio Dubrovnik, HRT – Radio Knin, HRT – Radio Osijek, HRT – Radio Pula, HRT – Radio Rijeka, HRT – Radio Sljeme, HRT – Radio Split, HRT – Radio Zadar) i osam regionalnih centara. Dva međunarodna programa, program HRT – Glas Hrvatske i program za iseljenike na HTV 4 emituju se širom Evrope, posebno u zemljama u kojoj živi veliki broj Hrvata, kao što su Australija, Severna i Južna Amerika. Hrvatski radio emituje i tri posebna programa na internetu (Službena stranica HRT).

Prema poslednjem javno dostupnom Izvešću o poslovanju, iz oktobra 2015., HRT je imao 2.926 zaposlenih. . Od 2015. HRT je krenuo sa praksom kontinuiranog objavljivanja plata svih zaposlenih.. Tokom drugog kvartalu 2015. godine (april – jun) ove godine najveću platu imao je generalni ravnatelj, Goran Radman, koja je iznosila 42.811,72 kuna (ili oko 5.600 EUR) mesečno. Glavni urednik primao je 21.470,48 kuna (cc. 2.800 EUR), rukovodioci radnih jedinica imali su 21.050,66 kuna (cc. 2.700 EUR), urednici većih redakcija 19.167,26 kuna (cc. 2.500 EUR), voditelji ili spikeri na televiziji 10.803,44 kuna (cc. 1.400 EUR), dok su kamermani dobijali 8.398,05 kuna (cc. 1.110 EUR) (Podaci o isplaćenju bruto plaći, 2015).

HRT je punopravna članica Evropske unije radiotelevizijskih emitera (EBU), od 1993. godine.

6.1 Zatečeno stanje: Od RTV Zagreb do HRT-a

Radio-stanica Zagreb među prvima je na prostoru Jugoistočne Evrope počela emitovati radijski program. „Halo, halo! Ovdje Radio Zagreb!“, bile su reči emitovane 15. maja 1926. godine, kada se program ove stanice po prvi put čuo na frekvenciji od 350 metara srednjega

talasa. Te su večeri slušaoci mogli čuti službeni bilten, muziku Betovena, Hajdna, Šopena, Rameua, Sen-Sensa, što je na kraju završilo 15-minutnim emitovanjem vesti. Tačno 30 godina kasnije - 15. maja 1956. godine - krenulo je emitovanje televizijskog programa. U početku je odašiljač u hotelu Tomislavov dom na Sljemenu re-emitovao programe italijanske nacionalne televizije RAI 1, da bi se prvi televizijski prenos sa svečanog otvaranja Zagrebačkog velesajma– desio 7 juna 1956. godine (Službena stranica HRT-a).

Ljudi koji su u tom periodu bili na čelu radija i televizije, imali su viziju “stvoriti od radija i televizije opća dobra nacionalne kulture i komuniciranja”, pridajući im svojstva “javnih službi”, u obimu kojem je to dozvoljavala politička situacija (Bojanić, u Prelog i Vončina, 2011: 12). Tokom 1960-tih dolazi do snažnog zamaha u razvoju tehničkih kapaciteta Radiotelevizije Zagreb. Kako jedan od tadašnjih zaposlenika ove televizijske kuće svedoči, “Tada se gradila 1 TV mreža, a paralelno sa njom i 1 UKV mreža za pokrivanje radiotelevizijskim programom teritorija Hrvatske, uređivali su se TV studio Radnički dom, studio za sinkronizaciju, filmski laboratorij, nabavljala nova TV reportažna kola, projektirao Radiotelevizijski dom, itd.” (Maričić u Prelog i Vončina, 2011: 136). Rast i ekspanzija RTV Zagreb ogledala se i u programskom smislu što ilustruje i količina objavljenog programa – sa 245 sati 1960., 712 1964., čak 1.727 tokom 1967. i preko 2.000 emitovanih sati programa 1970. (Bojanić, 2011: 16).

Do 1971. intenzivno se radilo na projektovanju RTV doma na Prisavlju, gde se i danas nalazi HRT, što je bilo povereno engleskoj firmi *Markoni*. Prema tvrdnjama učesnika, projekat je završen krajem 1971., sve je bilo spremno za početak gradnje ali je tada “nastupilo doba kad se smatralo da je izgradnja RTV doma nacionalistički, megalomanski i nepotreban projekat” (Maričić u Prelog i Vončina, 2011: 138), te zakonskog zamrzavanja neprivrednih investicija. Pet godina kasnije, 2. aprila 1976., postavljen je kamen temeljac za novi dom.

Izgradnja regionalnih RTV centara bio je prioritet tokom 1970-ih godina, sa ciljem stvaranja jedinstvene mreže i ispunjavanja zahteva javnosti da se RTV služba razvija brže i celovitije. Planska projekcija razvoja ovakve mreže bila je usmerena na najveće gradove, regionalne centre poput Splita, Osijeka, Rijeke, i Dubrovnika. Novi TV studio u Osijeku 1977. izgrađen je, 1979. TV studio je otvoren i u Splitu, dok je 1983. pušten u rad prvi proizvodni televizijski studio na Prisavlju. Novac za RTV Zagreb nije bio problem, bilo ga je, planski je stican, i na isti način ulagan u kapitalne investicije, bilo da je u pitanju tehnologija ili ulaganje u kadrove. Pretplata je bila osnovni izvor prihoda. Zanimljivo, već 1960-ih godina u

Hrvatskoj bilo je 640.000 radijskih i 85.000 televizijskih aparata, na osnovu čijeg je posredovanja plaćana pretplata (Bojanić, 2011: 12).

RTV dom na Prisavlju gradio se u fazama. Od 1965. kada je urbanističkim planom Grada Zagreba predviđena lokacija doma RTZ, između reke Save i tada Beogradske ulice (sada Savske ceste), prošlo je punih 12 godina do početka gradnje. Od 1977. do 1982. završen je i pušten u rad energetska objekat i sva pripadna struktura kompleksa, tokom 1983. i 1984. završena su dva TV studije, dok je 1985. završena scenografija. Prvi test za korišćenje ovih kapaciteta bila je Univerzijada, kojoj je 1987. domaćin bio Zagreb, ali zbog havarije na energetskom sistemu celovito opremanje i puštanje u pogon centralnog objekta odgađa se za godinu dana kasnije, da i celovito emitovanje TV programa iz novog TV doma počelo 4. januara 1989. (Bilten Radiotelevizije Zagreb, 1. mart 1989: 6-7).

Krajem 1980-ih, svesni izazova koji donosi tržišno orijentisana proizvodnja programa i gubitak privilegovanog položaja državne televizije, RTV Zagreb osnažuje svoje marketinške delatnosti. Unutar predložene organizacione sheme marketing zauzima vrlo važno mesto, a ovo odeljenje podeljeno je u tri segmenta – programski marketing, prodaja (podeljeno na Zagreb i regionalne TV centre), odnosno promociju. Kako stoji u planu, “kadrovi potrebni za organiziranje i stvaranje uvjeta za rad Marketing regrutirat će se iz sadašnjih kadrova u EPP-u i angažiranjem novih stručnih kadrova” (Bilten RTZ, 1 april, 1989: 3), dok će se sama marketinška aktivnost orijentisati na spoljnu saradnju sa specijalizovanim agencijama društvenog i privatnog sektora, sa fokusom na velike programske projekte i njihovu realizaciju.

U novoj organizacionoj shemi, četiri osnovne radne jedinice su Program, Produkcija, Tehnika i Zajednički poslovi, a unutar njih deluje više organizacionih jedinica, odeljenja, redakcija i službi. Novinu je, pri tome, predstavljala radna jedinica Produkcija koja je objedinila poslove planiranja, pripreme, realizacije i kontrole proizvodnje programa. “Sastavljena je od priprema i realizacije produkcije koje čine organizacione jedinice sa svojim odeljima i službama – operativno planiranje, analiza, priprema informativnog programa, priprema programa i ugovaranje angažmana ili akvizicija, režija i realizacija, snimanje i montaža te postprodukcija i kontrola programa” (Bilten RTZ, 1 april, 1989: 3).

Naplata pretplate u slučaju RTV Zagreb bila je uspešna. Kako pokazuju podaci za 1988. godinu, postotak naplate pretplate iznosio je čak – 99,58 posto. Podaci pokazuju i druge

trendove koji idu u prilog dobroj naplativosti pretplate - "Iako je standard stanovništva znatno opao u odnosu na 1987. godinu broj prijavljenih televizora povećan je za 4.849, broj reaktiviranih (otpečaćenih) TV veći je za 2.648, a broj zapečaćenih TV u istom periodu manjije za 27.895" (Bilten RTZ, 1 april 1989: 5). Prihod ostvaren od pretplate bio je 116.258.318.625 dinara, a ovako dobar poslovni rezultat ostvaren je povećanim naporima suradnika (inkasatora, kontrolora i poverenika), zaposlenih u Službi pretplate i posebno zahvaljujući izuzetnom odnosu rtv pretplatnika spram RTZ (Bilten RTZ, 1 april 1989: 5).

RTZ sa kraja 1980-ih i početka 1990-ih mnogi uzimaju za model dobre prakse, kada je transformacija državnih televizija u javni servis u pitanju, i za mnoge uposlenike ovo je bilo 'zlatno doba' televizijskog novinarstva u Hrvatskoj.⁵⁰

Zbog otežane ekonomske situacije, koju je karakterisao i pad kupovne moći, HRT je početkom 1990-ih naišao na probleme prilikom ubiranja pretplate, iako je u istom periodu povećan broj pretplatnika. Poslovni analitičari Televizije Zagreb istaknuli su dve tendencije koje su karakterisale poslovanje RTZ. Prva je vrlo intenzivno angažovanje svih raspoloživih resursa na što kvalitetnijoj realizaciji različitih i vrlo važnih programskih projekata poput Izboru 1990, Pesme Evrovizije, kojoj je domaćin 1990. bio Zagreb. Druga oslikava nastojanja da se svi projekti realizuju što racionalnije i da se poslovanje prilagodi tržišnim uslovima (Bilten RTZ, 15 mart, 1990: 1). I pored krize, pretplata je ostala osnovni izvor prihoda RTZ, u novembru 1990., od pretplate je ostvareno 80,8 posto prihoda, od marketinških aktivnosti - 14,1 procenta (Bilten RTZ, 15 nov, 1990: 1). U povodu Pesme Eurovizije 1990. godine na lokaciji Televizijskoga doma na Prisavlju 3 u Zagrebu postavljena je EBU-ova primopredajna satelitska stanica kao deo Evrovizijske satelitske prenosne mreže, a uvodi se i teletekst kao stalna televizijska usluga. Naredne godine, u kojoj odlukom Hrvatskoga sabora Radiotelevizija Zagreb menja naziv u Hrvatska radiotelevizija (HRT), ova javna televizija ima sve infrastrukturne, tehničke i resursne uslove za transformaciju u javni servis. Rat koji sledi menja političku klimu u Republici Hrvatskoj i značajno utiče na proces reforme HRT-a. Na primer, tokom Domovinskog rata 80 % odašiljača u Hrvatskoj i više od 30 televizijskih prenosnika bilo je okupirano ili oštećeno, a neki su bili potpuno uništeni. Iako je većina odašiljača bila oštećena, nastavljen je rad smanjenom snagom s rezervnih položaja (Službena stranica HRT-a).

⁵⁰ Razgovor sa Mirjanom Rakić, direktoricom Vijeća za elektroničke medije i nekadašnjom novinarkom i urednicom RTZ-a i HRT-a, 10. decembar, 2015, Zagreb.

6.2. Medijska pomoć u Hrvatskoj

Promocija slobodnih i nezavisnih medija bila je jedna od ključnih komponenti napora EU u procesu demokratizacije u Republici Hrvatskoj. To se posebno odnosi na razdoblje nakon osamostaljenja Hrvatske, tokom 1990-ih, kada su medijske slobode bile ugrožene zbog načina koji je državom upravljala tadašnja vlast. A način na koji će medijska politika vladajuće partije biti provođena, ilustruje i šovinistička izjava tadašnjeg predsednika Hrvatske Franje Tuđmana koji je istakao kako se njegova partija „ne može složiti sa činjenicom da je među sedam urednika na televiziji, šet i po Srba“ (Tompson, 2000: 13).

Iako u poređenju sa drugim zemljama regiona, posebno sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom, eksterna medijska pomoć u Hrvatskoj nije bila toliko intenzivna ona je bila prisutna i odvijala se u nekoliko faza. Tu razlikujemo najmanje tri faze – medijska pomoć u toku rata (1991 do 1995), post-ratna faza i autoritativni režim (1996-2000), i period demokratizacije i evropenizacije Republike Hrvatske (nakon 2000-te), kada dolazi do značajnog smanjenja intenziteta medijske pomoći koja je svedena na konsultantsku i ekspertsku fokusiranu na prilagođavanje zakonskih rešenja standardima i principima Evropske unije.

Medijska pomoć u toku rata (1991-1995)

Za vreme rata Republika Hrvatska nije imala kontrolu nad gotovo jednom trećinom svoje teritorije kojom su upravljale vlasti Republike Srpske Krajine, paradržavne tvorevine koju je indirektno podržavao režim Slobodana Miloševića. Prema zvaničnoj interpretaciji hrvatske politike rat je imao isključivo 'odbrambeni karakter', a javni mediji i mediji koji su početkom 1990-ih prešli u privatno vlasništvo bili su pod snažnim uticajem tadašnjeg HDZ-ovog režima. Jedan od događaja koji je privukao pažnju međunarodnih aktera bilo je ilegalno preuzimanje regionalnog nedeljnika 'Slobodne Dalmacije' od strane HDZ-u bliskog biznismena, Miroslava Kutle. Nakon što je HDZ osvojio izbore u Hrvatskoj 'Slobodna Dalmacija' i njen urednik Joško Kulušić bili su medij koji je režim, ne birajući sredstva, želeo učutkati. Nakon privatizacije, 1993. godine, „po mnogima najveći urednik u hrvatskom novinarstvu našao se na ulici, rešen da pokrene novi list kojem je dao ime Dan što je bila skraćunica za – Dalmatinske novine“, no nažalost u odustvu tržišta i pod strogom državnom cenzurom Kulušić se borio za slobodnu reč, sve dok 1998. ije umro od sčanog udara, prelamajući poslednji broj 'Dan'-a (Kurspahić, 2003: XVIII-XIX). Iako su ukazivale na

ovakve devijantne i po medije pogubne stvari, međunarodne nevladine organizacije nisu privukle puno pažnje zvanične Evrope jer njena pažnja je bila usmerena ka Bosni i Hercegovini (Tompson, 2000: 13).

U martu 1992. godine, u Republici Hrvatskoj je uspostavljena mirovna misija Zaštitnih snaga Ujedinjenih nacija (engl. *the UN Protection Force* ili *UNPROFOR*), i u ovom formatu se u Hrvatskoj zadržala sve do 31. marta 1995. godine.⁵¹ UN-ova misija nije mnogo pažnje posvećivala medijima. No, kako piše međunarodni medijski ekspert Mark Tompson (*Marc Thompson*) u svom izveštaju, odnos same Misije sa medijima u Hrvatskoj značajno je uticao na “njihov razvoj, i šta više, sa negativnim posledicama po samu UN misiju, za kasnije međunarodne misije, i generalno za razvoj demokratije i ljudskih prava u Hrvatskoj” (Tompson, 2000: 14). Iako je zvanično podržao Misiju, predsednik Tuđman je u značajnij meri uticao na vrlo negativnu percepciju koju je UNPROFOR imao u hrvatskoj javnosti, pre svega u medijima pod kontrolom njegovog režima. Činjenica da je Misija pokušala da bude neutralna u sporu hrvatske države i paradržavnih institucija etničkih Srba, izazvala je lavinu nezadovoljstva, a to je posebno bilo prisutno tokom predsedničkih izbora u Hrvatskoj 1992. kada su mediji jasno poručili 'okupatorima' – „Idite kući“ (Tompson, 2000: 14). Sve do 1994. UNPROFOR nije razvio jasnu komunikacijsku strategiju, niti medijsko odeljenje, i do tada na ovakve reakcije, ali i na vrlo negativnu percepciju od strane medija pod kontrolom srpske strane, ostao bez reakcije. Osnovna aktivnost novouspostavljene Jedinice za informisanje, koja je delovala regionalno, bilo je da se javnost informiše o aktivnostima UNPROFORA, o njenoj misiji i mandatu, sa fokusom na mirotvornu misiju i aktivnosti, no prilozima koji su proizvodili radijsko i televizijsko odeljenje nisu u Hrvatskoj nailazili na dobar medijski odaziv⁵², i lokalni mediji su ih retko objavljivali (Tompson, 2000: 15-16). I pored uložene energije i novca, Jedinica za informacije nije uspela da probije snažnu cenzuru medija u Hrvatskoj za vreme rata, posebno jer je tadašnja vlast medije kontrolisala kako bi širila propagandu protiv same UN misije, sprečavajući svaku informaciju koja bi odudarala od zvanične državne da dođe u medije (Tompson, 2000: 18). Neke od zamerki koje Tompson

⁵¹ Nakon marta, 1995, misija je bila preimenovana u Operacija Ujedinjenih nacija za obnovu poverenja u Hrvatskoj (engl. *the UN Confidence Restoration Operation in Croatia* or *UNCRO*). Tokom 1996 godine prisustvo UN-a u Hrvatskoj bilo je svedeno na Prelaznu upravu UN-a za istočnu Slavoniju, Baranju i zapadni Srem (UNTAES).

⁵² Usled snažne cenzure, svega nekoliko radijski stanica u Hrvatskoj bilo je spremno objaviti programe koje je proizvodio UNPROFOR, uglavnom u kasnim noćnim terminima, i tako je bilo sve do 1995. kada se situacija promenila.

navodi vezano za UNPROFOR-ov pristup komuniciranju, jeste njihov konvencionalni pristup vođenju mirovnih misija što je prevaziđeno odmah nakon 1990-te, način regrutiranja kadrova koji nisu bili upoznati sa kontekstom, kao i UN-ova percepcija da se komuniciranje strateški mora poklapati sa diplomatskim aktivnostima (Tomson, 2000: 20-21).

Post-ratna faza i autoritativni režim (1996-2000)

Jedna od osnovnih grešaka UN-ove misije – da na državnu propagandu odgovore kontra-propagandom, umesto da sa vlastima i medijskim 'političkim' mentorima sarađuju – dala je vlastima u Hrvatskoj idealan recept za način komunikacije sa međunarodnim organizacijama u vreme nakon rata. Javni mediji i dalje su bili pod strogom kontrolom države, privatne televizije na državnom nivou nisu postojale, dok su retki mediji (svetli primer je 'Feral Tribune'⁵³) koji su otvoreno i kontinuirano kritikovali vlast. Kada su međunarodne organizacije u pitanju, svaki pokušaj da one svojim aktivnostima ugroze interese vladajuće elite u Hrvatskoj, kontramera bi uključivala vrlo otvorene pretnje medijskim linčom i širenjem dezinformacija o njima (Tomson, 2000: 22).

Uprkos tome, u periodu dok je Hrvatskom suvereno vladao HDZ i predsednik Franjo Tuđman, od 1994 do 2000., EU je medije podržala sa preko 3 miliona eura u nameri da podrži slobodu mišljenja i izražavanja (Evropski fondovi, 2009). Finansijski su razvoj slobodnih medija podržavale i vlade Sjedinjenih Američkih Država, Holandije, Italije, i ta je pomoć bila usmerena privatnim novinama, poput 'Feral Tribune'-a iz Splita ili 'Novog lista' iz Rijeke, kao i radijskog stanici '101' iz Zagreba.⁵⁴ Različite organizacije, UNESCO, Evropska komisija, britanski 'Know-How' found, USAID, Američka kancelarija za tranzicione inicijative, holandske i švedske vlade, podržavale su razvoj privatnih radijskih stanica i

⁵³ „Feral Tribune“ bio je splitski satirični, levo orijentisani, nedeljnik, koji je izlazio u periodu 1989 do 2008. Prvo kao podlistak „Slobodne Dalmacije“ (poznat kao VIva LuDež), a kasnije i samostalno, „Feral“ je postao jedan od retkih medija koji su tokom 1990-ih vrlo kritički pisali o režimu Franje Tuđmana, zbog čega su bili pod stalnim političkim, ekonomskim pritiscima, uz stalne pretnje po sigurnost i život novinara. „Feral“ koji su utemeljili i proslavili Viktor Ivančić, Boris Dežulović, Predrag Lucić, a za koje su pisali Heni Erceg, Marinko Čulić, Ivica Đikić, Đermano Sinjanović, Miljenko Jergović, Petar Luković, i brojna druga kritička i novinarska pera, postao je idealom nezavisnog, kritičkog, istraživačkog novinarstva ne samo u Hrvatskoj, već i mnogo šire. Novinar riječkog „Novog lista“ Boris Pavelić objedinio je priču o ovom listu u knjizi „Smjeh slobode“ koju je objavio 2015. godine.

⁵⁴ Kada je vlast 1996. nasilno pokušala preuzeti Radio '101' različite međunarodne organizacije, uključujući Savet Evrope, SAD, Evropski parlament, i vlade pojedinih zemalja izrazili su glasno svoje negodovanje.

štampanih medija, kao i treninge novinara. I dok su neke inicijative bile neuspješne (magazin 'Tjednik'), druge su inicijative smatrane vrlo korisnima, kao što je kreiranje mreže nezavisnih televizijskih stanica, koja je pokrenuta 1999. godine (Tompson, 2000: 25).

Aktivnosti UNTAES-a, koja je nasledila prethodne UN-ove misije u Hrvatskoj, bile su usmerene ka pomoći radijskim i televizijskim stanicama koje su vodili etnički Srbi u Hrvatskoj, kako bi regulisale svoj status i poslovanje unutar novog zakonskog okvira u Hrvatskoj. U ovome su značajnu ulogu odigrale i USAID i OEBS (Tompson, 2000: 23). Misija OEBS-a je tokom 1990-ih bila jedna od brojnijih i vrlo aktivnih kada su medijske reforme u pitanju. Osnovni problem koji su identifikovani tokom 1998. godine odnosili su se na političke manipulacije javnim emiterom, nedostatak privatnih emitera na nacionalnom nivou, zloupotreba regulatornih procedura i procesura za dodeljivanje dozvola za emitovanje, napadi i pritisci na novinare, monopol na medijskom tržištu, i nejasno vlasništvo određenih medija (Tompson, 2000: 26)

Tokom 1998. godine, koordinisanu aktivnost različitih međunarodnih aktera u Hrvatskoj, predstavljala je i proizvodnja dokumenta o stanju u Hrvatskim medijima od strane Misije OEBS-a, koju su podržale EU i SAD. U njemu su identifikovani osnovni problemi u vezi sa medijima, ali i ponudio preporuke i održiva rešenja. Ovo je korespondiralo sa inicijativnom 'Forum 21', koju su pokrenuli ugledni novinari i uzaoslenici HRT-a koji su se opirali državnoj i partijskog cenzuri, koji su tražili korenite reforme medijskog sistema u Hrvatskoj. Vlasti su manje više ove inicijative ignorisale, dok su se za reforme, tada već javno, zalagali brojni akteri iz hrvatskog društva poput diplomata, NVO aktivista, boraca za ljudska prava, političke opozicije, pa i Katoličke crkve (Tompson, 2000: 28-29).

Faza demokratizacije i Evropeizacije (nakon 2000-te)

Opšti izbori 3. januara 2000. na vlast su doveli pro-evropsku koaliciju spremnu za reformu ključnih segmenata društva, uključujući medije. Socijaldemokratska partija i njeni partneri još dok su bili u opoziciji, zalagali su se za reformu medija u Hrvatskoj u skladu sa evropskim smernicama. Ova odlučnost značila je i veću otvorenost spram međunarodnih aktera koji su bili tu da ponude svoju stručnu pomoć, a sam proces demokratizacije u Hrvatskoj odvijao se i sa prvom novom fazom u procesu pristupanja Hrvatske EU, Procesom stabilizacije i pridruživanja.

U nastojanju da osigura i zaštiti nezavisnost i pluralizam medija, Hrvatska je u brojnim prilikama koristila ekspertizu medijskih stručnjaka Saveta Evrope, OEBS-a, Evropske komisije, itd. Proces pripreme i usvajanja medijskih zakona u Hrvatskoj rezultat su angažmana Pakta za stabilnost, Saveta Evrope, Misije OEBS-a, i međunarodnih organizacija čiji je cilj bio da uključe nevladin sektor u procese donošenja odluka. Na zahtev Hrvatske Vlade, evropski stručnjaci uradili su reviziju medijskog zakonodavstva u Hrvatskoj na početku demokratskog procesa, 2000. godine. Tadašnji Zakon bio je kritikovan od strane eksperata Misije OEBS-a, Saveta Evrope, Asocijacije komercijalnih tv stanica, IREX-a Hrvatska, zbog činjenice da je način izbora članova Vijeća omogućavao značajnu političku kontrolu. Član 54, paragraf 3, postojećeg zakona 2000-te omogućavao je da se članovi biraju u Saboru na predlog vlade na period od 5 godina. NGO su tražili više prostora i autonomije u izboru članova za sebe. Četiri godine kasnije, 2004., Misija OEBS-a angažovala je priznatog međunarodnog eksperta Karola Jakobovica kako bi ocenio zakonske rešenja u regulaciji javnog servisa u Hrvatskoj. Rezultat Jakoboviceve analize bile su preporuke za dalje unapređenje Zakona o HRT-u, Zakona o elektroničkim medijima, Zakona o medijima i Kaznenog zakona u onim delovima u kojima reguliše klevetu.

Medijska pomoć u Republici Hrvatskoj značajno se razlikovala od one u Srbiji, posebno u fazi tzv. 'demokratizacije'. I dok je Srbija na početku 2000-ih, nakon političkih promena dobijala značajnu finansijsku pomoć iz nekoliko izvora, uključujući CARDS (koji je bio, između ostalog, fokusiran i na pomoć pri transformaciji javnog servisa), Evropsku agenciju za rekonstrukciju, Hrvatska samostalno nije dobila niti jedan paket medijske pomoći u istom vremenskom periodu, zaključno sa 2005. Kako je Republika Hrvatska smatrana razvijenijom demokratijom, i kako je već 2005. imala status kandidata, ona i nije imala suštinski potrebu za ovakvom vrstom pomoći. I EU je gradila pristup prema Hrvatskoj kao prema zemlji kandidatu, pokušavajući da je ne stavlja u istu poziciju kao zemljama Zapadnog Balkana. Nina Vičman (*Nina Wichmann*) smatra ovakvu argumentaciju vrlo indikativnom i vrednom pažnje. Ona smatra da tvrdnja da medijska pomoć Hrvatskoj nije neophodna zbog kandidatskog statusa nije u potpunosti jasna, smatrajući da evropska „percepcija progressa jedne zemlje kada su određene politike u pitanju može uticati za dizajniranje Evropske politike i pristupa prema toj zemlji“ (Wichmann, 2007). Shodno tome, zadovoljstvo reformama u jednoj oblasti (recimo u oblasti harmonizacije pravnih propisa) utiče da se na sličan način percipiraju reforme u nekoj drugoj oblasti, recimo u oblasti reforme medija. Putem regionalnog CARDS programa, Hrvatska je u dva navrata bila u grupi zemalja koje su

dobijale pomoć – prvi put za kreiranje agencije „Sense“ koja je pokrivala aktivnosti Međunarodnog tribunala u Hagu, a drugi regionalni projekt uključivao je BiH, Srbiju, Hrvatsku, u različitim međusobnim kombinacijama, kao i kombinaciji Hrvatske sa drugim Centralnoevropskim zemljama (Wichmann, 2007).

Kao partner u okviru EU projekta TEMPUS, koji je za cilj imao podršku razvoju naučnih projekata, Hrvatska je imala svoj projekat „Treninga novinara u Hrvatskoj“ (engl. *Journalist Training in Croatia – JETiC*), koji je podržan sa 500.000 eura, i koji je uz podršku nadležnog Ministarstva za nauku, obrazovanje i sport, podrazumevao i institucionalnu saradnju sa partnerima iz Beča, Lila, i Ljubljane. Kroz aktivnosti Pakta za stabilnost, Republika Francuska je podržala treninge za članove Hrvatskog novinarskog društva, Švedski Helsinški komitet podržao je svoj ogranak koji je aktivan bio u Hrvatskoj, Savet Evrope je finansirao trening za uposlenike HRT-a, dok su SAD podržale transformaciju zakonske regulative kao i treninge za novinare.

Podrška reformi HRT-a

Misija OEBS-a je kao prioritet u svome radu početkom 2000-ih podržavala process reformi HRT-a u javni servis. Činjenica da je HRT tokom devedesetih, u odsustvu komercijalnih tv stanica, bio izuzetno uticajan, politički kontrolisan, medij, bio je jedan od razloga za OEBS-ovo interesovanja da podrži process. Istraživanja koja su tokom 1999. i 2000. urađena, pokazala su kako je HTV za preko 75 posto stanovništva bio primarni izvor informacija, a skoro 50 posto populacije pratilo je informativni program javnog emitera (Tompson, 2000: 26-28). Jedan od zadataka koje je OEBS nameravao da implementira jeste monitoring ispunjenja obaveza Hrvatske Vlade spram reformi koje se tiču medija.

U ovom smislu vrlo je važan bio pristanak predsednika Tuđmana da tokom 1998. i 1999. eksperti Saveta Evrope dođu u Hrvatsku i ocene tadašnje stanje i promene koje su se dešavale. Rezultati terenske analize pokazale su kako su neophodne dodatne reforme koje bi obezbedile HRT-u zadovoljavajući nivo nezavisnosti od političke vlasti, i to su vlastima u Hrvatskoj predložili u formi preporuka. U ovoj fazi, kasnih 1990-ih, dok je HDZ bio okrenut ka predstojećim izborima i održavanju na vlasti, dok mu je za vrat duvala opozicija a na neke poteze nije blagonaklono gledala ni Katolička crkva (inače vrlo uticajna instituciju u hrvatskom društvu), medijske reforme nisu bile na listi prioriteta, tako da je vlast ove preporuke ignorisala, ili ih je u vrlo maloj meri uvažila. Novi Zakon iz 1998., kako je

saopštila Misija OEBS-a, usvojio je svega nekoliko manjih, kozmetičkih, izmena, dok je praksa političke kontrole nad javnim medije ostala nepromenjena. Godinu dana kasnije, 1999., kada je usvojen novi Zakon o telekomunikacijama, ponovio se isti scenario – eksperti OEBS-a i Saveta Evrope ponudili su svoje mišljenje ali su njihove preporuke ostale samo na papiru, i nisu pretočene u zakonski tekst, niti smislenu medijsku politiku. Određeni amandmani kojeg su saborski zastupnici uvažili, i koji su se odnosili dodele koncesije i cene frekvencija za komercijalne emitere i posebno koji su omogućili do pet sati dnevno obaveznog programa koji se puštao putem mreže, su usvojeni i oni su predstavljali vrlo dobar osnov za dalju podršku razvoju nezavisnih i lokalnih medija, koje su svojim projektima kasnije podržali USAID i EU (Tompson, 2000: 26-28). Za Misiju OEBS-a vrlo su važni bili izbori 2000. godine, sa posebnim fokusom na profesionalno i fer izveštavanje javne televizije. Uoči izbora, a počev od jula 1999., OEBS je proveo monitoring programa HRT-a i o rezultatima je razgovarao sa predstavnicima ovog medija, uz pristustvo predstavnika EU i SAD-a. Određeni pozitivni trendovi su primećeni, mada su HDZ i predsednik Tuđman dominirali programom, a za OEBS je vrlo značajno bilo što su predstavnici opozicionih partija – uoči izbora – vrlo jasno govorili o namerama da HRT transformišu u javni servis. Iako su postojali pokušaji da se HDZ i opozicija dogovore oko dodatnih amandmana na Zakon o HRT-u, na kraju do dogovora nije došlo (Tompson, 2000: 29-30).

5.3. Društveni, kulturni i politički aspekti razvoja HRT-a

Sve do političkih promena 2000. u Hrvatskoj svedočimo modelu režimske televizije, u kojem na čelo HRT-a vodeća politička partija postavlja podobne kadrove, i na taj način direktno utiče na uređivačku politiku. Kao najuticajniji medij u Hrvatskoj, na početku 1990-ih, HRT postaje propagator zvanične državne politike koju je provodila glavna politička partija – Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) i njen predsednik, Franjo Tuđman. Koliko su mediji bili važni za tadašnji politički režim ilustruje i izjava generalnog direktora, Antuna Vrdoljaka, koji je u razgovoru za „Večernji list“ u oktobru 1993. HTV nazvao „katedralom hrvatskog duha“ (Car, 2005: 63). Jedan od najilustrativnijih primera državne cenzure u vreme rata u Hrvatskoj, predstavlja dekret od 13 tačaka, koji je u avgustu 1991. godine, poslat svim regionalnim centrima, sa upustvom kako da se izveštava o ratnim događanjima. Jedna od instrukcija glasila je – „ne prikazivati slike ljudi koji plaču i jadikuju“ (tačka 3), druga – „ne koristiti termine 'četnici' i 'ekstremisti', već samo 'SRPSKI TERORISTI'“ (tačka 5), „JNA imenovati kao SRBOKOMUNISTIČKU OKUPACIJSKU ARMIJU“ (tačka 6), „podatke o palim gardistima i policajcima mora se neizostavno popratiti riječima 'pali za slobodu

Hrvatske', 'dali svoj život za odbranu domovine', 'junaci u odbrani domovine'“ (tačka 9), te „u skladu sa ovom uredbom, filmske materijale prije emitiranja mora pregledati i odobriti urednik“ (tačka 13) (Thompson, 1995: 147-148). U skladu sa tim na televiziji su bili zaposleni i lektori čiji je zadatak bio da kontrolišu na koji način i da li novinari i urednici koriste 'politički ispravne reči'. Sa druge strane, bilo je mnogo novinara, uključujući i novinare HRT-a, koji su svoj posao ratnog reportera radili časno, ne vodeći se tadašnjom dominantnom i patriotskom ideologijom, već profesionalnim i etičkim standardima.⁵⁵

Nespornu političku moć, HDZ je koristio i za svrhe postavljanja podobnih kadrova. U prvih nekoliko godina, sa HRT-a je smenjeno skoro četvrtina uposlenih, uglavnom politički ili etnički nepodobnih, te tzv. nezavisnih novinara (Thompson, 1995: 143; Car, 2005: 63). Kako ističe Mirjana Rakić, nekadašnja novinarka HRT-a i predsednica Vijeća za elektroničke medije u trenutku kada je rađen razgovor, RTV Zagreb je do početka rata, na nivou Jugoslavije, u mnogo čemu bila najkvalitetnija javna televizija, najbliža idealima javnog servisa. Kako je počeo rat, intenzivirao se novinarski posao, a Rakić je zbog zdravstvenih problema u junu 1991. otišla na bolovanje. „Vratila sam se na posao nakon šest mjeseci, u prosincu iste godine. Kada sam se vratila došla sam u neku drugu kuću. Kuću koja funkcionira kao medij u ratu, ali medij u kojem jako puno ljudi tu više nije bilo, sa mnogo novih lica. To nije bilo ugodno, bar radi tih ljudi kojih više nije bilo. To nije bilo pitanje samo nacionalne pripadnosti, da li je član stranke... Ti koji su to izmišljali, uradili su to maestralno. Ljudi su jednostavno dobijali kovertu u kojoj je stajala poruka da više ne moraju dolaziti na posao“.⁵⁶

Ovakav način vođenja kadrovske politike, te cenzurisanja i kontrole načina na koji su novinari HRT-a izveštavali u toku rata značajno je uticao i na sadržaj i kvalitet programa. U periodu 1990-1995 programom HTV-a dominiraju informativne emisije, kao i informativno-dokumentarni program (20 % 1991. i čak 36 % 1995.), uz drastičan pad zabavnog programa, sa 42% 1990. na 3% 1995. godine (Peruško Čulek, 1999). Analiza središnjih informativnih emisija na HTV-u u toku 1993. godine, pokazala je dominaciju ratnih tema, prisustvo

⁵⁵ Nekadašnja urednica „Feral Tribune“-a Heni Erceg, bila je jedna od najboljih televizijskih reporterki, koja je izveštavala sa ratišta u Hrvatskoj. Za svoje hrabre priloge i profesionalnost, primila je brojne nagrade. Kada se suprotstavila politizaciji HRT-a i neprofesionalizmu, etničkoj diskriminaciji kolega, postala je nepoželjna.

⁵⁶ Intervju sa Mirjanom Rakić, predsednicom Vijeća za elektroničke medije, koja je na RT Zagreb i HTV-u radila od 1970. do 2014. godine, Zagreb, 10 decembar, 2015.

otvorene propagande i ratne retorike, načinom na koji su imenovani akteri rata, te podrazumevanjem da je isključivo jedna strana kriva i zločinačka (Turković, 2000).

Režim na čelu sa HDZ-om nastavlja sa nesmanjenim intenzitetom kontrolisati HRT i nakon završetka rata, odbijajući svaki suštinski pokušaj da se ona transformiše u javni i odgovoran medij. Konstantnim promenama zakona, te načinom na koji se biraju članovi Vijeća HRT-a, režim izaziva nestabilnost i neizvesnost kada je rad ovog medija u pitanju. U periodu 1990. do 2000., zakon o HRT-u menjan je čak 6 puta, u tom periodu bilo je 5 generalnih direktora, i svi su bili članovi HDZ-a (Car, 2005: 67). Prvi sistematični pokušaj da se ukaže na suštinsku potrebu transformacije HRT-a u javni servis, dešava se 1998. godine kada u svojoj Rezoluciji "Forum 21" insistira na postavljanju jasnih normativnih temelja za process transformacije, koji korespondira i sa preporukama Saveta Evrope. Tadašnji režim, iako deklarativno otvoren prema inicijativama koje su stizale od strane međunarodnih organizacija, pa delimično i lokalnih aktera i opozicije, većinu preporuka i sugestija ignoriše. Tek nakon 2000-te dolazi do izgradnje suštinske autonomije i nezavisnosti javnog servisa, prvo kroz zakone koji su uvažili evropske principe i stadarde, i drugo u praksi jer je novoizabrana politička elita davala podršku procesu transformacije HRT-a u javni servis. Uz manje turbulencije, i prilagođavanje zakonskog okvira zahtevima EU, HRT se konstantno razvija sve do 2008. godine, kada ulazi u period trv. 'upravljačke krize'.

"Upravljačka kriza" na HRT-u, koja je kulminirala 2010., dovela je do široke diskusije o tome kako HRT restrukturirati na način da on funkcioniše kao servis svih građana, da bude finansijski stabilan, da ne ugrožava rad komercijalnih medija na tržištu, i da se njegova javna misija ogleda u kvalitetnom, gledanom i društveno odgovornom programu. Kako je tokom javne diskusije 2010. Rečeno niti jedan zakon ne može sprečiti urušavanje kvaliteta programa zbog nestabilnog upravljačkog okvira u kojem uposlenici HRT-a rade. Kao posledica, "HRT je prisiljen rezati one delove programa i službe koje su najmanje bitne", i "kako se ide na rezanje raznih programa, vrlo vrednih i kvalitetnih saradnika".⁵⁷ Nezadovoljstvo koje su ljudi iskazivali spram javnog emitera bilo je u vezi i sa kvalitetom programa, jer emisije koje su ukinute, a bile su informativnog karaktera (poput 'Otvoreno') zamenile su emisije poluzabavnog (engl. infotainment) karaktera, poput emisije „In media res“, koja se temama nije bavila ozbiljno niti analitički, pri tome je u profesionalnom i etičkom smislu bila vrlo sporna (Peruško, 2012: 13).

⁵⁷ Ovo su samo neka od zapažanja učesnika/ca javne javne diskusije uoči donošenja Zakon o HRT-u 2010. godine.

U toku 2012., doneta je odluka (putem vrlo kompleksnog procesa koji je predvideo zakon u članovima 9, 13 i 15, u kontekstu uvođenja 'novih usluga') o osnivanju HTV3, digitalnog televizijskog kanala koji bi sadržajno pokrивao teme iz oblasti kulture i obrazovanja. Sporazum o učešću i pripremi programa ovog kanala potpisalo je sedam vrlo važnih i uglednih kulturnih institucija Republike Hrvatske (Peruško, 2012: 12-13). Krajem marta 2014., na HTV3, prikazana je porodična drama „Mirno spavaj moj anđele“, u režiji Dejana Aćimovića, prvi film koji je u Hrvatskoj prikazan a da je prilagođen za slepe i slabovide osobe. U samom realizaciji glumci su putem naracije, odnosno audio deskripcije, sadržaj filma prilagodili i ovoj grupi kojoj je pristup audio-vizuelnim sadržajima izuzetno otežan.

Dolaskom privatnih emitera na hrvatsko medijsko tržište – TV Nove 1998. i RTL-a 2003., HRT dobija vrlo ozbiljnu tržišnu konkurenciju, sa kojom je primorana nadmetati se za gledanost i naklonost publike. Iskustvo iz Hrvatske pokazuje kako je, dugoročno gledano, žrtva ovakvih nadmetanja uvek kvalitet programa, što bi primarno trebalo da bude jedna od karakteristika programa na javnim emiterima. Već na prvi izazov, a to je bio muzički realiti šou na TV Nova – “Story Super Nova” – u kojem su se anonimni mladi ljudi takmičili za naklonost žirija i gledalaca, HRT je odgovorio emisijom slične koncepcije – “Coca Cola Music Star”, koja nije zabeležila zapažen uspeh. Vrata daljoj komercijalizaciji programa javnih emitera otvorio je RTL-ov “Veliki Brat” koji je sa 31 % gledanosti već na svojoj premijeri, 2004., bio druga najgledanija emisija u celoj Hrvatskoj, odmah nakon Dnevnika HRT-a. HRT je odgovorio emisijom – “Tko želi biti milijunaš”, čiji je voditelj popularni glumac Tarik Filipović, koji je licencirani proizvod britanskog javnog servisa BBC-ja (Car, 2005: 76).

Govoreći o kvalitetu programa na javnom emiteru, u prvoj polovini 2015. godine, u sklopu saradnje Akademije HRT-a i Evropske unije emitera (EBU), na javnom servisu u Hrvatskoj gostovala su dva medijska profesionalca (od kojih je jedan radio na BBC-u), sa namerom da procene kvalitet programa, i u radu sa urednicima i novinarima predlože poboljšanja. Dokument sa analizom, sugestijama i predlozima javnosti nikada nije predstavljen, oko čega se u Programskom vijeću HRT-a vodila oštra polemika (Zapisnik sa 29. sednice Programskog vijeća). Same preporuke ukazale su na brojne nedostatke, posebno informativnog programa, javnog servisa. Kako su pojedini mediji izvestili, u tom je dokumentu stajalo kako „središnji Dnevnik HRT-a ne zadovoljava suvremene medijske informativne standarde, dosadan je i nezanimljiv, a trajanje od sat vremena zamorno je i najkoncentriranijem gledatelju“ (T-Portal, 2015). Zanimljivo da se na samom Programskom vijeću nije mnogo govorilo o nalazima ove

analize, niti u unapređenju programa, već je fokus bio na finansijskim rashodima koje je HRT imao prema stranim stručnjacima.

Programsko vijeće HRT u sklopu svojih aktivnosti organizuje i tematske sednice, koje su posvećene određenoj oblasti koje program javnog servisa pokriva. Kada je u pitanju kultura, poslednja tematska sednica posvećena ovoj oblasti bila je polovinom 2014. godine. Tom prilikom su kulturu i umetnost na programima HRT-a predstavili urednici HTV3, Hrvatskog radija 3, odnosno rukovodilac odeljenja Kultura, umetnost i religija. Upravo pokretanje televizijskog i radijskog kanala specijalizovanog za kulturu (HTV 3, HR 3) omogućilo je da teme iz oblasti kulture budu prisutne u većem procentu na programima HRT-a, da se uvode nove forme i emisije. Članovi Programskog vijeća istakli su kako je neophodno ponuditi više informacija o kulturi i umetnosti u svetu, sadržaja koji se bave književnošću, zati kako se sadržaji koji se bave kulturom trebaju obimnije finansirati, odnosno kako se način odlučivanja o sadržajima koji se tiču culture treba bolje posložiti, i hijerarhijski odnosni jasnije urediti (Zapisnik sa 18. sednice Programskog vijeća).

Ukoliko se analiziraju vremenski periodi koje su karakterisale određene političke, društvene ili ekonomske promene može se videti da je programom Dnevnika na HRT-u gotovo uvek dominirala politika kao centralna tema (doduše, ona je sa 34,5 % iz perioda rata, ‘pala’ na 23,1 % 2009. godine). Analiza koju je Car uradila pokazuje kako su teme koje se tiču Domovinskog rata, što je i očekivano obzirom na HTV-ov tadašnji status režimske televizije i propagandne aktivnosti, dominare u periodu kada je vođen rat (1991-1995), sa naglim padom nakon 1996., i blagim (ali kontinuiranim) padom na svega 3,2 % 2009. godine (Car, 2009; Mapiranje digitalnih medija, 2012: 31).

Tabela 7: Teme prisutne u Dnevniku HRT-a (% od ukupnog vremena emitovanja), 1991-2009

	1991-1995	1996-1999	2000-2003	2004-2006	2007-2008	2009
Domovinski rat, Hag	41,2	13,5	11,7	8,3	6,8	3,2
Politika	34,5	36,6	33,3	30,7	28,6	23,1
Međunarodna politika	23,2,	22,6	11,7	21,7	17,4	7,3
Lokalna politika	11,2	14	21,6	9	11,2	15,8
Biznis	1,3	0,7	0	1	5,8	5,8
Kultura i nauka	4,7	6,6	8,9	11,1	9	5,8
Zabava	1,3	0,7	0	1,0	5,8	5,8
Kriminal, nezgode, katastrofe	0,3	0,9	4,1	10,3	6,5	4,3
Ostalo	10,3	19,4	25,4	26,6	33,5	20,8
BROJ priloga	240	192	192	168	389	532

Izvor: Mapiranje digitalnih medija, 2012: 31; Car, 2009.

Uoči usvajanja novog Zakona 2010., koji je bio prilagođen pravilima i standardnima EU, posebno ako se u obzir uzimaju Poglavlje 8 (tržišno nadmetanje) i Poglavlje 10 (informaciono društvo i mediji), u Hrvatskoj se vodila široka debata o ulozi javnog servisa u hrvatskom društvu, posebno u kontekstu evrointegracija. Suočena sa nekoliko velikih izazova, a najveći su rastuća dominacija privatnih televizija, kablovskih i IPTV operatera na medijskom tržištu, zatim nove navike u konzumiranju medijskih sadržaja (digitalne platforme, ne-linearno korištenje sadržaja i usluga), kao i promjenjena politika EU u pogledu državne pomoći i favorizovanja tržišne utakmice, HRT se te godine našla na velikoj prekretnici. Tokom diskusija isticano je kako HRT živi „križu svog identiteta“, uz potrebu za konsenzusom o misiji i viziji javnog emitera, i o potrebi za nadstranačkom političkom voljom kako bi se ta vizija ostvarila. Učesnici su isticali nezadovoljstvo radom HRT-a, upravljačkim aspektom, zakonskom regulacijom, poslovnim aktivnostima, programski i marketinški, uz konstataciju kako je neophodna korenita promena logike na koji se javni emiter percipira i funkcioniše. Osim informativne funkcije i promicanja kulturnih, sportskih, obrazovnih, naučnih i brojnih sadržaja, HRT je jedno od najvažnijih mesta za proizvodnju, emitovanje i promociju hrvatskih krativnih potencijala, on je dragocen resurs, u simboličkom, kulturnom, društvenom, privrednom smislu. Bez javnog medija nema javne sfere, a bez javne sfere nema ni – demokratije, bilo je jedno od zapažanja. Medijska ekspertkinja EU, Bašić Hrvatini istakla je kako definicija javnog interesa, a u skladu sa tim pozicije i uloge HRT-a, nije samo stvar saborske diskusije već i šireg konsenzusa u društvu, a javni interes znači i balans između javnog i privatno, i transparentno u smislu poslovanja i finansiranja, te upravljanja i proizvodnje programa.⁵⁸

Sa ciljem da bude transparentnija, odnosno da intenzivira svoju komunikaciju sa građanima, te unapredi program, Hrvatska radio-televizija je od 2011. uvela poziciju Povjerenika za korisnike usluga. U skladu sa dobrim praksama u razvijenim evropskim zemljama, ali i u sklopu pregovora za pristupanje EU, Republika Hrvatska je odlučila da zakonski institucionalizuje ovakav kanal komunikacije sa građanima.

Zakon o HRT-u iz 2010. godine, definiše kako je Povjerenik „zadužen za razmatranje pritužbi i predloga gledalaca, slušalaca i drugih korisnika usluga HRT-a“ (Zakon, 2010, član 32). Povjerenik, kao samostalni i nezavisni zastupnik gledaoca i slušaoca HRT-a, u okviru Radne jedinice Komunikacije, i dužan je dva puta godišnje svoje izveštaje podnositi Vijeću

⁵⁸ Tako je 3. novembra, 2010., održan okrugli stol – „Strateški značaj HRT-a u uvjetima punopravnog članstva RH u EU“, u organizaciji Nacionalnog odbora Hrvatskog sabora.

HRT-a. Povjerenik ne može biti član Programskog vijeća niti Nadzornog odbora HRT-a, a imenuje ga Vijeće na 4 godine (Zakon, 2010, član 32). U skladu sa Zakonom (član 26) i Statutom HRT-a (član 21), Programsko vijeće donosi akte kojim reguliše proces imenovanja, obaveze i naknadu za rad Povjerenika, te provodi proces imenovanja. Na ovaj način Povjerenik predstavlja neku vrstu tehničke podrške radu Programskog vijeća. Dokument Standardi i kvaliteta HRT-a glavna je odrednica rada Povjerenika. Od 2011. ovu funkciju obavlja Zvonko Šeb, dugogodišnji radijski novinar, koji je nakon isteka prvog četvorogodišnjeg mandata ponovo izabran na ovu funkciju 2015. većinom glasova Programskog vijeća HRT-a. Povjerenik je zadužen da prikupi upite građana, i odgovori na njih, ukoliko se oni odnose na:

- kršenje komunikacijskih prava građana (pravo na slobodu govora, pravo na dostupnost medija, pravo na informaciju, pravo na demant)
- povredu ljudskih prava i diskriminaciju bilo koje vrste u emitovanim sadržajima
- objavu netačnih ili nepotpunih informacija
- (hrvatski) jezik i govor
- prelaženje granica dobrog ukusa
- termini emitovanja (Službena stranica HRT-a).

Prema evidenciji Povjerenika, postoji značajan porast građana koji se javljaju sa svojim upitima, što se može pripisati povećanom interesu ljudi koji nakon pet godina postojanja sada znaju da takva funkcija postoji. U toku 2014. godine bilo je preko 1.500 kontakata sa građanima (nisu se sve ticale njegovog delokruga, jer mnogi po inerciji šalju svoje upite na više adresa, recimo za plaćanje pristojbe, za prijem tv signala). U prvoj polovini 2015. godine bilo je preko 1.000 kontakata, što ukazuje i na dalji trend rasta.

Najviše je bilo žalbi na netačne ili nepotpune informacije, potom na upotrebu hrvatskog jezika i govora. „Jezik i govor su u samom vrhu, hrvatska ima četiri pravopisa što unosi zabunu. Sa jezikom je kao i sa nogometnom reprezentacijom. Svatko misli da zna bolje od govornika ili Službe za jezik i govor. HRT dosta drži do toga. To propisuje i Zakon, da se mora govoriti hrvatskim jezikom. Radio i TV su mjesto gdje čovjek može provjeriti svoje znanje jezika, ne mislim da ga tu mogu naučiti. Uvijek će se naći neko tko će reći nešto krivo“.⁵⁹ Slede prigovori koji ukazuju na političku pristrasnost u izveštavanju - neko smatra da HRT prikazuje više levičare, drugi smatraju da su desničari dominantiji, ali takvi prigovori

⁵⁹ Razgovor sa Zvonkom Šebom, Povjerenikom HRT-a, 7 decembar, 2015.

su izbalansirani. Dešava se da gledaoci prigovaraju vezano za termine emitovanja određenih emisija (tako se u toku 2015. na temelju prigovora gledalaca, na Programskom vijeću razgovaralo o terminu emitovanja emisije TV Kalendar, kada su ljudi reagovali i tražili da se zadrži stari termin. Najmanje prigovora ima vezano za diskriminaciju, i komunikacijska prava. Nakon što dobije odgovore od nadležnih tela HRT-a, Povjerenik uredno obavesti sve koji su pisali o ishodu.

Kao i svaka novina, u početku je dosta teško bilo probiti uobičajeni način komuniciranja. HRT je bila obavezana Pravilnikom ne samo da uvede funkciju Povjerenika već i da je promoviše, odnosno da objasni građanima o kakvoj se funkciji radi, šta su nadležnosti, i da ih uputi na novoizabranog Povjerenika. U svojoj svakodnevnoj komunikaciji sa građanima Povjerenik koristi uglavnom formalne kanale komuniciranja – e mail, telefon ili faks. Jedna od retkih prilika kada je postojao neformalni kontakt sa građanima, bilo je uručenje peticije od strane grupe građana koji su se žalili na pristrasno izveštavanje.

Analize koje na polugodišnjem i godišnjem nivou Povjerenik radi nisu javno dostupne, jer to limitira Zakon o zaštiti privatnih podataka. Analize su dostupne na uvid urednicima programa i Programskog vijeća koji na bazi toga donose odluke i kreiraju određene smernice i politike za unapređenje usluga i programskog kvaliteta.

6.4. Regulacija rada javnog servisa u Hrvatskoj

Zakon o Hrvatskoj-radio televiziji iz 2010. definiše HRT kao javnu ustanovu, čiji je osnivač Republika Hrvatska, i koja pruža javne radiodifuzne usluge predviđene zakonom. U obavljanju svojih osnovnih delatnosti, HRT je nezavisna od bilo kakvih političkih uticaja i pritisaka koji su komercijalnog karaktera (član 1). Zakon definiše osnovnu aktivnost HRT-a kao „proizvodnju radijskog, audiovizuelnog i multimedijskog programa, muzičku proizvodnju, pružanje audio i audiovizuelnih medijskih usluga, multimedijskih usluga i usluga elektronskih publikacija kao javnih usluga“ (Zakon, 2010, član 3).

Javnost je bila podeljena uoči donošenja ovog Zakona, i dok su neki smatrali da bi nova pravila u domenu oglašavanja (ograničavanje komercijalnih sadržaja na 4 minute u udarnim terminima⁶⁰) mogla ugroziti finansijsku nezavisnost javnog emitera, predstavnici

⁶⁰ Na opštim HTV kanalima dozvoljeno je maksimalno 9 minuta reklama po satu, dok je od 18 do 22 sata to ograničeno na 4 minute. Specijalizovani kanali – HTV3 koji bi se bavio kulturom i obrazovanjem, odnosno HTV4 – news kanal, ne smeju emitovati reklame.

komercijalnih medija i tržišno orijentisanog poslovanja govorili su o širem ekonomskom kontekstu i tržišnoj neizvesnosti u kojoj je teško obezbediti siguran prihod kakav HRT ima putem naplate pristojbe. Predstavnici HRT-a smatrali su tada problematičnom činjenicu da Vlada nije napravila studiju izvodivosti, niti analizu, po kojoj je HRT i dalje opreativan uz smanjene komercijalne prihode, dok su predstavnici privatnih emitera govorili kako je HRT dužan jer nije platio porez državi. Novi je Zakon detaljnije definisao biranje članova Programskog vijeća, uveo je Nadzorni odbor, dvojno knjigovodstvo u kojem se prihodi od pristojbe moraju odvojiti od komercijalnih, detaljnije definisao biranje članova Programskog vijeća HRT-a, te se uveo Nadzorni odbor koji će nadgledati poslovanje HRT-a. Posebno nezadovoljstvo ovakvim rešenjem isticali su uposlenici HRT-a. Postojale su insinacije da se zakoni koji regulišu rad javnih emitera menjaju u izbornim godinama, kako bi vlast sebi obezbedila nesmetan uticaj na javni servis.⁶¹ Ekspertska medijska zajednica u Hrvatskoj zagovarala je u toku javnih diskusija o nacrtu ovog Zakona finansijsku nezavisnost kao ključnu za njegovu depolitizaciju i suštinsko delovanje. Na okruglom stolu organizovanom od strane Centra za istraživanje medija i komunikacija (CIM), Car je istakla važnost transparentnog finansijskog poslovanja HRT-a, smatrajući da ova medijska kuća nema toliko problema sa količinom novca i proizvodnjom produkcijski kvalitetnog programa, već je problem što javnost do tada nije znala kako se taj novac zaista troši, i o kojoj količini novca se govori.⁶²

U smislu institucionalne autonomije, Zakon o HRT-u iz 2010. ističe kako je „u svom delovanju HRT samostalna“, i kako se ta samostalnost odražava kroz samostalno delovanje, kroz programsku i uredničku samostalnost, kroz nezavisno i stabilno finansiranje, kao i autonomiju HRT-a da sama uređuje svoje interne stvari – definiše nadležnosti i strukturu svojih tela, rešava pitanje zapošljavanja svojih uposlenika, naravno u skladu sa zakonima i kolektivnim ugovorm (član 17). Prema zakonskom rešenju iz 2010., glavna tela HRT-a bila su – Uprava HRT-a, Nadzorni odbor HRT-a i Programsko vijeće HRT-a (član 18). Upravu HRT-a čili su predsednik i dva člana koja imenuje Programsko vijeće i Nadzorni odbor na zajedničkoj sednici. Predsednik Uprave imenovao se putem javnog konkursa, a odluku o imenovanju donosili su Nadzorni odbor i Programsko vijeće. Nakon što je Predsednik

⁶¹ O ovome se raspravljalo na okruglom stolu Hrvatskog novinarskog društva – „Procvat, tavorenje ili propast javne televizije,“ koji je održan 8. novembra, 2010.

⁶² Na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, 12. marta, 2010., održan je okrugli stol “Budućnost javnog radiotelevizijskog servisa u Hrvatskoj” u organizaciji Centra za istraživanje medija i komunikacija (CIM) i podršku UNESCO-a

izabran, na njegov predlog Nadzorni odbor i Programsko vijeće biraju preostala dva člana Uprave (član 18).

Tokom 2012. godine Sabor usvaja Zakon o izmenama i dopunama Zakona o HRT-u koji uvodi novine u upravljanju javnim servisom. Ovim zakonskim promenama omogućeno je da parlamentarna većina bude odgovorna za biranje generalnog direktora HRT-a, za postavljanje 4 od 5 članova Nadzornog odbora, i svih 11 članova Programskog vijeća HRT-a. Svoje neslaganje ovakvim zakonskim rešenjem izrazile su mnoge međunarodne organizacije, uključujući SEEMO (Medijska organizacija Jugoistočne Evrope), koja je istakla kako to nije „u skladu sa međunarodnim standardnima u javnom emitiranju“ (Mapiranje digitalnih medija, 2012: 29). Ovakvo zakonsko rešenje, omogućilo je koaliciji okupljenoj oko HDZ-a i MOST-a, koja je početkom 2016. formirala parlamentarnu većinu da bez mnogo diskusije i obrazloženja smeni kompletno rukovodstvo HRT-a, a u skladu sa tim i većinu osoba koje su obavljale uredničke poslove.

Ovim je Zakonom umesto Predsednika Uprave uvedena funkcija Glavnog ravnatelja HRT-a (član 2), koji uz Ravnateljstvo HRT-a, Nadzorni odbor HRT-a i Programsko vijeće HRT, čini glavna tela javnog servisa (član 18). Tako HRT-om, prema ovom Zakonu, upravlja Glavni ravnatelj (član 19), koji predstavlja i zastupa HRT, odgovoran je za zakonitost poslovanja, uključujući i finansijsko, kao i za ostvarivanje programskih načela HRT-a (član 19, programska načela Zakon reguliše u članovima od 5 do 8). Za svoj rad Glavni ravnatelj odgovara Nadzornom odboru HRT-a. Glavnog ravnatelja imenuje i razrešava Hrvatski sabor. Javni konkurs za izbor na ovu poziciju raspisuje Nadzorni odbor HRT-a, koji nakon provere da li su prijave kompletne, pravovremene i da li kandidati ispunjavaju sve potrebe kriterijume, šalju ponude Odboru za informisanje, informatizaciju i medije Hrvatskog sabora. Unutar Odbora, koji čine predstavnici političkih partija ali i vanredni članovi koji su većinom eksperti iz domena medija i komuniciranja, donosi se odluka i predlog o imenovanju za Glavnog direktora HRT-a, kojeg konačno bira Sabor većinom glasova (Zakon o izmenama i dopunama, 2012, član 19). Glavni ravnatelj HRT-a ima obavezu da jednom godišnje Hrvatski sabor izveštava o radu HRT-a, uz prethodnu konsultaciju sa preostala dva rukovodeća tela, Nadzorni odbor i Programsko veće. Član 20 Zakona propisuje da je položaj Glavnog direktora, kao i glavnih urednika na HRT-u, nespojiv sa političkim pozicijama, bilo da su u pitanju državna vlast, jedinice lokalne ili regionalne samouprave, ili političke partije. Ravnatelj je dužan prije imenovanja glavnih urednika na HRT-u konsultovati mišljenje profesionalaca i uposlenika koji kreativno rade na proizvodnji programa (član 20).

Lokalni akteri, to se posebno odnosi na opozicione partije (HDZ do izbora 2015. godine, SDP nakon toga), kritikovali su novi zakon smatrajući da on uspostavlja autoritarnu kontrolu na javnom servisu. Jedan od problema koji se isticao je izbor Glavnog ravnatelja, kojeg više nije biralo Vijeće HRT-a već politička institucija, Sabor.⁶³

Po ugledu na britanski BBC, i Kraljevsku povelju, Vlada Republike Hrvatske je sa HRT-om sklopila Ugovor o utvrđivanju javne misije, i načinu finansiranja programskih obaveza HRT-a određenih Zakonom (članovi 9 do 12), te vrstu, opseg i sadržaj svih javnih usluga koje HRT može da pruža, a određuje ih Zakon. Ugovor je sklopljen na period od 5 godina.⁶⁴ Na HRT se odnose i primenjuju odredbe Zakona o elektronskim medijima, osim ako primarnim zakonima o HRT-u nije drugačije uređeno.

Kada je u pitanju javni servis u Republici Hrvatskoj, Zakon u nekoliko svojih članova (od 5 do 9) određuje i definiše javni interes. Programska raznolikost, koju propisuje član 5, ističe važnost zadovoljavanja interesa javnosti na državnom, regionalnom, te lokalnom nivou, odnosno osiguravanje da sve vrste programa (informativni, umetnički, kulturnim obrazovni, dečji, zabavni, sportski i drugi) budu zastupljene onako kako je to propisano zakonom. Član 6 Zakona nabraja osnovne principe, vrednosti i prava koje je HRT dužan zagovorati u svom delovanju⁶⁵ sa posebnim fokusom na obavezu da program i usluge učini dostupnim osobama s oštećenjem sluha i vida (stav 2, članak 6). Zanimljivo da Zakon o izmenama i dopunama Zakona iz 2012., navodi dodatne obaveze javnog servisa, poput proizvodnje i objave programa kojim se odnosi na zdravlje, te programe koji namenjeni očuvanju digniteta i vrednosti Domovinskog rata, odnosno programima koji su posvećeni deci različitog uzrasta i koji su prilagođeni njihovim potrebama (članovi 11, 12 i 13). Trajno, istinito, celovito, nepristrasno i pravovremeno informisanje, poštovanje pluralizma, politička nepristrasnost, korišćenje relevantnih izvora i oslanjanje na više izvora u izveštavanju, kriterijumi izvrsnosti, stručnosti, profesionalnosti i kulturne vrednosti u stvaralačkim procesima, te inovativnosti i inventivnost, jasna odvojenost komentara od činjenica, te poštovanje etičkih načela naglašeni

⁶³ Član 5., stavka 3, izmena i dopuna Zakona, pod naslovom "Ravnateljstvo HRT-a", propisuje kako glavnog ravnatelja HRT-a imenuje i razrešava Hrvatski sabor.

⁶⁴ Puni naziv je Ugovor između Hrvatske radiotelevizije i Vlade Republike Hrvatske za razdoblje od 1. januara 2013. do 31. grosinca 2017.

⁶⁵ „U ostvarivanju programa HRT je dužan promicati nacionalne interese, pridonositi poštivanju i promicanju temeljnih ljudskih prava i sloboda, domoljublju, toleranciji, razumijevanju i poštivanju različitosti, demokratskih vrednota i institucija, civilnog društva, te unapređenju kulture javnoga dijaloga, – poštivati privatnost, dostojanstvo, ugled i čast čovjeka i temeljna prava i slobode drugih, a osobito djece i mladih, kao i starijih i nemoćnih osoba“

su u članu 7 Zakona iz 2010. Član 8 naglašava da je dužnost HRT-a da se služi hrvatskim jezikom i latiničnim pismom u programima, da promiče stvaralaštvo na dijalektima hrvatskog jezika, no isto tako da postoji izuzeci od ovog pravila (kada je program proizveden na jezicima nacionalnih manjina, na primer). Dodatne obaveze i garancije u smislu promocije javnog interesa sadržani su u članu 9⁶⁶, kao i članu 16⁶⁷ Zakona o HRT-u.

Agencija za elektroničke medije (AEM) Republike Hrvatske, odnosno Vijeće kao njen deo i Služba za nadzor /monitoring, imaju vrlo jasnu i zakonski regulisanu ulogu u procesu monitoringa pravnih i fizičkih osoba koje pružaju audiovizuelne medijske usluge i usluge elektronskih publikacija, uključujući i Hrvatsku radioteleviziju. Provodeći odredbe Zakona o elektroničkim medijima Republike Hrvatske, AEM osigurava nadzor nad provođenjem odredbi o programskim načelima i obavezama koje su zakonski regulisane, te osigurava nadzor nad audiovizuelnim i radijskim programima koji se emituju putem satelitskog, internetskog, kablovskog i drugog oblika prenosa (član 69, Zakon o elektroničkim medijima). Ovo Agencija potvrđuje i u svom Statutu, u članu 23. Programska načela i obaveze također propisuje vrlo precizno Zakon o elektroničkim medijima (članovi 23 do 28), dok se na određene i specifične obaveze javnog servisa odnosi Zakon o HRT-u. U saradnji sa agencijom AGB Nielsen, specijalizovanom za istraživanje gledanosti televizija, AEM (počev od maja, 2014.) predstavlja analize gledanosti televizija u Hrvatskoj. Agencija upravlja Fondom za poticanje pluralizma i raznovrsnosti, čija su sredstva osigurana odredbama Zakona o elektroničkim medijima i Zakonom o HRT-u.⁶⁸ Prema Zakon o elektroničkim medijima RH, AEM osigurava nadzor namenskog korištenja sredstava Fonda (član 69). Ova se sredstva koriste radi poticanja proizvodnje i objavljivanja audiovizuelnih i radjskih sadržaja i programa na lokalnom i regionalnom nivou. Član 63 Zakona o elektroničkim

⁶⁶ Član 9, stav 3, ističe kako je HRT dužan: „negovati, poticati, proizvoditi, razvijati i/ili suproizvoditi različite oblike domaćeg audio i audiovizuelnog te multimedijalnog stvaralaštva koji pridonose razvoju hrvatske kulture, umetnosti i zabave; širiti znanja o audiovizuelnoj kulturi i baštini i pridonositi međunarodnom predstavljanju hrvatskoga kulturnog identiteta; proizvoditi i objavljivati programe igranih, dokumentarnih, animiranih i srodnih audiovizuelnih dela, te poticati razvoj sektora nezavisne produkcije audio i video sadržaja; osiguravati visoke standarde u području audio i audiovizuelnog stvaralaštva; i poticati medijsku pismenost“.

⁶⁷ Član 16, stav 1, ističe kako u svom radu HRT treba da „promiče javne vrednosti i interese, da uvažava interese javnosti i da za svoje delovanje odgovara toj javnosti“. Stav 2 ovog člana propisuje postupak izbora i imenovanje članova Programskog veća, koja je obavezno da štiti interese publike i građana.

⁶⁸ Član 35, stavka 3 Zakona, ističe: „Od mjesečno ukupno prikupljenih sredstava na ime pristojbe HRT je obavezan 3% uplatiti Fondu za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija“.

medijima precizno definiše ciljeve i svrhu ovog Fonda, kao i kriterijume prema kojima neko može da aplicira za sredstva. U svom Statutu, AEM ove zakonske obaveze pominje u članu 25.

Kratka retrospektiva razvoja zakonodavnog okvira u Republici Hrvatskoj može doprineti boljem razumevanju nekih specifičnosti, ali i problema, koje utiču i na današnje diskusije. Prvi zakon u Republici Hrvatskoj, nakon osamostaljenja od Jugoslavije, koji je regulisao rad javne televizije bio je Zakon o informiranju, koji je RTV Zagreb preimenovao u Hrvatsku-radio televiziju (HRT), ali je u praksi vladajuća partija – HDZ – vrlo direktno kontrolisala njen rad, čuvajući monopol na medijskom tržištu na način da je marginalizovala rad ostalih privatnih stanica. Zagrebačka OTV (danas TV Jabuka), osnovana 1989., bila je jedna od prvih nezavisnih lokalnih televizijskih stanica koja je nudila prostor za nezavisne i alternativne glasove, ali i je i njen domet i uticaj bio zanemariv u odnosu na HRT. Zakon o HRT-u iz 1990 godine – definisao je HRT kao samostalno javno preduzeće sa osnovnim ciljem da proizvodi, emituje, prenosi i odašilje radijski i televizijski signal. HRT je i dalje bio pod direktnim uticajem i kontrolom državne politike, koju je provodio HDZ, te je nastavio funkcionisati kao klasična državna televizija. Među glavnim telima koje upravljaju HRT-om uspostavljeni su Vijeće HRT-a, direktor HRT-a, te Nadzorni odbor. Vijeće HRT-a broju 25 članova koje bira Sabor, 2 / 3 iz reda zastupnika shodno stranačkoj zastupljenosti, trećinu iz kulturnih, naučnih, prosvetnih i drugih institucija. Hrvatski Sabor 1992. usvaja Zakon o izmenama i dopunama Zakona o HRT-u, kada se povećava broj članova Vijeća na 35 (od kojih 15 imenuje Sabor iz redova zastupnika, po 10 biraju institucije, odnosno uposlenici HRT-a) (Car, 2005: 60-64). Potpunu politizaciju Vijeće HRT-a doživljava nakon usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o HRT-u (1996) kada je svih 19 članova Vijeća imenovao je Sabor. Stručnjaci ovo nazivaju „re-nacionalizacijom putem strože parlamentarne kontrole javne televizije“ (Car, 2005: 64).

U tom periodu u Hrvatskoj dolazi do vrlo značajne aktivnosti uvaženih urednika i novinara HRT-a⁶⁹, medijskih stručnjaka, koji su u nameri da ukažu na suštinsku važnost reformi javnog servisa svoje delovanje institucionalizovali kroz „Forum 21“. Definisan kao zbor novinara hrvatskih elektronskih medija osnovan je 1997. godine, sa ciljem da razvija profesionalizam, a svoje je delovanje uredio je kroz Rezoluciju o elektronskim medijima,

⁶⁹ Među njima bili su Dubravko Merlić, Tihomir Ladišić, Oliver Dražić, Damir Matković, Mirko Galić.

koja je isticala važnost: transformacije HTV-a u javni servis, stvaranje uslova za razvoj privatne radiodifuzije radi stvaranja fer tržišne utakmice, odnosno zagovarao zaštitu novinarske autonomije. „Forum 21“ je vrlo jasno istakao da HRT nema perspektivu razvoja dok god vladajući HDZ kontroliše njen rad direktno (Car, 2005: 65)

Svoje negodovanje „Forum 21“ je pretočio u vrlo jasne preporuke, insistirajući na kreiranju nove medijske politike u Republici Hrvatskoj i usvajanju novih zakonskih rešenja. „Forum 21“ predlagao je usvajanje i implementaciju evropskih standarda koji bi u sastavu Vijeća HRT-a otvorili više prostora za učešće predstavnika civilnog društva i same struke, odvajanje Odašiljača i veza iz sastava HRT-a, privatizaciju trećeg kanala i, generalno, otvaranje prostora za rad komercijalnih televizija u Hrvatskoj. Novi Zakon o HRT-u, usvojen 1998. nije uvažio ključne odredbe i predloge „Foruma 21“, kojima su se pridružili i eksperti Saveta Evrope (na primer, predlog da se izdvoji treća frekvencija za komercijalni tv kanal). Zakon je po peti put promenio sastav Vijeća HRT-a – sada ih je bilo 23 (10 je birao Sabor iz redova zastupnika, a preostale na predlog različitih javnih institucija). Iako su nadležnosti Vijeća proširena (ono je sada davalo mišljenje na finansijski plan, imenovalo glavne urednike putem javnog konkursa), Savet Evrope je u svojoj Rezoluciji o Hrvatskoj iz 1999. godine zaključio kako Hrvatska nije ispunila suštinski svoje obaveze u smislu demokratizacije medijskog sistema (Car, 2005: 65-66).

Tek nakon što je vlast 2000. preuzela demokratski i evropski orijentisana koalicija okupljena oko Socijaldemokratske partije dolazi do pripreme i usvajanja suštinski drugačijeg, demokratskog, zakona o javnom servisu. Jedan od prioriteta novih vlasti bilo je donošenje Zakona koji će državni medijski servis pretvoriti u javni, kojem će biti osigurana upravljačka i uređivačka autonomija, ali i koji bi na slobodnom tržištu dobio komercijalnu konkurenciju. Ovaj zakon trebao je biti u skladu sa aktuelnom medijskom politikom koju je Savet Evrope usvojio u cilju osiguravanja nezavisnosti javnih medijskih servisa (Preporuka No. R (96) Saveta Ministara). Zakon o HRT-u koji je usvojen 2001. godine, i u čijem su kreiranju aktivnu ulogu odigrali domaći i međunarodni medijski stručnjaci, otvorio je prostor nepolitičkim akterima u upravljanju i nadziranju rada javnog servisa, a sa druge strane onemogućio je političkim akterima da budu izabrani za sastav Vijeća. Vijeće je brojalo 25 članova, po jednog člana su birale značajne javne institucije, kao i predsednik Sabora, predsednik Vlade i predsednik Republike Hrvatske (njihovi kandidati također nisu smeli biti politički podobne i afilisane osobe – ovo je delimična primena tzv. 'francuskog modela'). Većina upravljačkih funkcija, kao i proces donošenja odluka, prebačena je na organe HRT-a

(Vijeće, Nadzorni odbor, direktor), precizno su definisani mehanizmi interne kontrole, dok je Sabor ostao važno mesto u kojem su se i dalje donosile važne odluke po rad javnog servisa. Zakon je javni servis podelio u dve organizacione jedinice – Hrvatsku televiziju i Hrvatski radio, i omogućio je odvajanje Odašiljača i veza iz sastava HRT-a (Car, 2005: 67-69). Analize učinkovitosti ovog zakona pokazale su kako je on otvorio prostor za demokratizaciju javnog servisa, ali nije bio učinkovit. Stručna javnost je smatrala da su predstavnici civilnog društva, uključeni u rad Vijeća, počeli da se ponašaju kao političari, gledajući uske i lične interese a ne interes i razvoj HRT-a, koji im je poveren na upravljanje, sve je to kulminiralo otvorenim sukobom uprave i uredništva (Car, 2005: 69-70).

Među ključnim demokratskim tekovinama važnim za status HRT-a, kako su naglasili iz Misije OEBS-a, su nezavistan položaj i rad Vijeća HRT-a. Burnu raspravu uoči usvajanja novog Zakona izazvala je činjenica da svih 11 članova Vijeća bira i razrešava Sabor, putem javnog konkursa (Car, 2005: 73). Samo dve godine kasnije, 2003., usvojen je novi Zakon o HRT-u, ali u paketu sa ostalim medijskim zakonima – Zakonom o medijima, Zakonom o elektroničkim medijima, kao i Zakonom o pravu na pristup informacijama. Značajan pritisak na Republiku Hrvatsku da usvoji ovaj set zakona izvršila je EU, svojim mehanizmom „uslovljavanja“ (engl. conditionality), u nameri da uskladi zakonsku regulativu medija u Hrvatskoj, koja je bila u statusu kandidata, sa onima u Evropi. Pad profesionalizacije, kriza upravljanja, kvalitet programa, među razlozima su za ovakvu zakonsku promenu. Novi Zakon uvodi i dve nove funkcije – direktora programa i urednika informativnog programa, koji su odgovorni za realizaciju celokupnog programa javnog servisa, kako na radiju tako i na televiziji. Problem nadzora programa ostaje i dalje vrlo važno pitanje, prepušteno je dobrovoljnom angažmanu članova Vijeća. Postojali su i predlozi da se formiraju stručna tela, koja čine pojedinci koji nisu uposlenici HRT-a, i koje uredništvo angažuje sa ciljem evaluacija kvaliteta programa i kadrovskih rešenja unutar programskog sektora. Već tada se počelo zalagati za postojanje kontinuiranog, utemeljenog, nezavisnog od vlasti, stručnog nadzora programskih sadržaja javnog emitera, što danas obavlja Agencija za elektroničke medije. Još jedan od problema vezanih za rad i nadzor javnog servisa, jeste njegova potpuna depolitizacija i sprečavanje partikularnih interesa i međuljudskih odnosa kao determinirajućih obrazaca koji utiču na reputaciju i rad javnog servisa (Car, 2005: 73-74).

Različite analize, lokalne i strane koje su proveli međunarodni eksperti, pokazali su da mnoga zakonska rešenja i odrebe koje regulišu status, rad i nadzor javnog emitera vrlo dobre, posebno se to u periodu nakon 2000-te odnosilo na zakonske odredbe o uključivanju

predstavnik civilnog društva u rad Vijeća. U praksi se to pokazalo vrlo problematičnim, jer dovelo je do politizacije ovoga tela, i to od strane pojedinaca a ne političkih partija. O ovome više u delu rada koji diskutuje rezultate istraživanja u odnosu na teorijski i analitički okvir.

6.5. Finansijski aspekt rada HRT-a

Kontinuirana istraživanja koja provodi Agencija za elektroničke medije (AEM) u saradnji sa agencijom AGB Nielsen, pokazuju trendove u gledanosti televizija u Hrvatskoj. U toku decembra 2015. godine, komercijalna Nova TV (23,5 %) bila je ubedljivo najgledanija, dok je HRT1 (15,05 %) na drugom mestu, a RTL na trećem (14,5 %). Program Nove TV još je gledaniji u večernjim satima, nakon 19 h, sa 31,34 % naspram 13,12 % HRT1 (Agencija za elektroničke medije, 2016). U svom poslednjem izveštaju, za prvih 9 meseci 2015. godine, HRT se u smislu gledanosti referiše na svoja 4 kanala, ističe kako je udeo u gledanosti televizijskih kanala u prvih devet mjeseci 2015. iznosi 28,6 %, što je povećanje za 0,1 % u odnosu na isto razdoblje 2014. godine (Izvešće o radu HRT, 2015). Uz HTV1, čija je gledanost bila 15,05%, HTV2 je gledalo 7,07% gledalaca, HTV4 4,38%, i HTV3 2,4 % (AEM, 2016). Tokom prvih 9 meseci 2015, prema izveštaju HRT-a, količina emitovanog i proizvedenog programskog sadržaja veća je za 6 % o odnosu na 2013. godinu. U istom periodu slušanost radija porasla je za 5 %, a broj korisnika HRT web portala veći je za 53,7 % (Izvešće o radu HRT, 2015).

Trend pada gledanosti HRT-ovih programa datira iz ranijeg perioda. Od 2005. do 2010., u smislu gledanosti programa, HRT gubi trku sa komercijalnim emiterima koji su se na tržištu pojavili početkom 2000-ih, i ulaganjem u sopstveni program, odnosno dovođenjem kvalitetnih novinara i prepoznatljivih TV lica (većina ih je došla sa HRT-a) gradili svoj imidž. I dok je popularnost oba HRT programa padala, RTL je svoju popularnost održavao, dok je najveću ekspanziju doživeo program Nove TV – sa 13,6 posto 2005. na 23,1 posto 2010. godine (Mapiranje digitalnih medija, 2012: 24).

Tabela 8: Gledanost televizija u Republici Hrvatskoj, 2005 – 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
HTV1	36,7	34,6	33,1	32,6	31,5	26,8
HTV2	16,6	17,7	16,0	14,0	12,3	11,3
Nova TV	13,6	15,0	17,5	19,4	20,5	23,1
RTL	24,9	24,6	23,7	22,8	22,1	21,3

Izvor: Mapiranje digitalnih medija, 2012: 24

HRT je izgubio trku sa komercijalnim televizijama i u domeni informisanja, do 2005. neprikosnovene oblasti po kojoj je javni servis u Republici Hrvatskoj bio prepoznatljiv.

Tabela 9: Gledanost informativnog programa

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
HTV1	71,9	62,0	52,4	48,3	44,9	35,2
Nova TV	20,9	21,2	24,5	30,0	32,8	36,4
RTL	28,2	27,4	28,9	32,0	29,7	30,5

Izvor: Mapiranje digitalnih medija, 2012: 25

Ovakva situacija učinila je HRT neatraktivnim za komercijalno oglašavanje, koje je do 2010. godine činilo i do 40 posto ukupnih prihoda HRT-a, i uz postojeća zakonska ograničenja koja se odnose na oglašavanje⁷⁰, menadžment ove javne ustanove usmerila kreiranje i osnaživanje finansijskog modela koji je zasnovan na javnim fondovima. Pretplatu je bilo jedino moguće uvesti i regulisati kroz formu posedovanja prijemnika.⁷¹

U kreiranju novog Zakona o HRT, koji je usvojen 2010, u značajnoj meri su poštovani standardni i direktive EU. Tokom javnih diskusija, mnogi zagovornici, a posebno uposlenici, HRT-a isticali su kako su nove zakonske odredbe, koje ograničavaju emitovanje reklama u udarnim terminima javnog emitera na 4 minute, dovode HRT u nezavidan položaj a njegovo finansijsko poslovanje dovode u pitanje. Predstavnici komercijalnih medija, pa i značajan deo akademske zajednice nije se u potpunosti složio sa ovakvim tvrdnjama, govoreći da je za finansijsko poslovanje i operativnost HRT-a ključna transparentost.

Zakon o HRT (2010) predviđa finansiranje ove javne ustanove putem javnih i komercijalnih prihoda (član 33). U praksi, HRT se primarno finansira putem mesečne pretplate, odnosno 'pristojbe'. Pretplatu plaćaju svi koji u vlasništvu ili posedu imaju radijski, televizijski odnosno neki drugi uređaj za prijem radijskog, televizijskog ili audioizuelnog programa, a žive na teritoriji Republike Hrvatske. Domaćinstva koja u vlasništvu ili posedu imaju više od jednog uređaja za prijem signala, plaćaju samo jednu mesečnu naknadu (član 34). Kako kaže Damir Tus, iz odeljenja 'Pristojba':

„Logika je bila da svaki građanin koji prima neke javne usluge u formi informisanja, te informacije dobija iz nekoga izvora koji je priključen na električnu energiju. Priključak na izvor električne energije bio je logična poruka da ta osoba poseduje

⁷⁰ Ranije je bilo 12 minuta po satu moguće emitovati, Zakonom o HRT-u je smanjeno na 4 minuta po satu emitovanja, i to samo na HTV 1 i HTV 2.

⁷¹ Intervju sa Damirom Tusom, HRT Pristojba, načelnik Radne jedinice Pristojba, 7 decembar, 2015, Zagreb

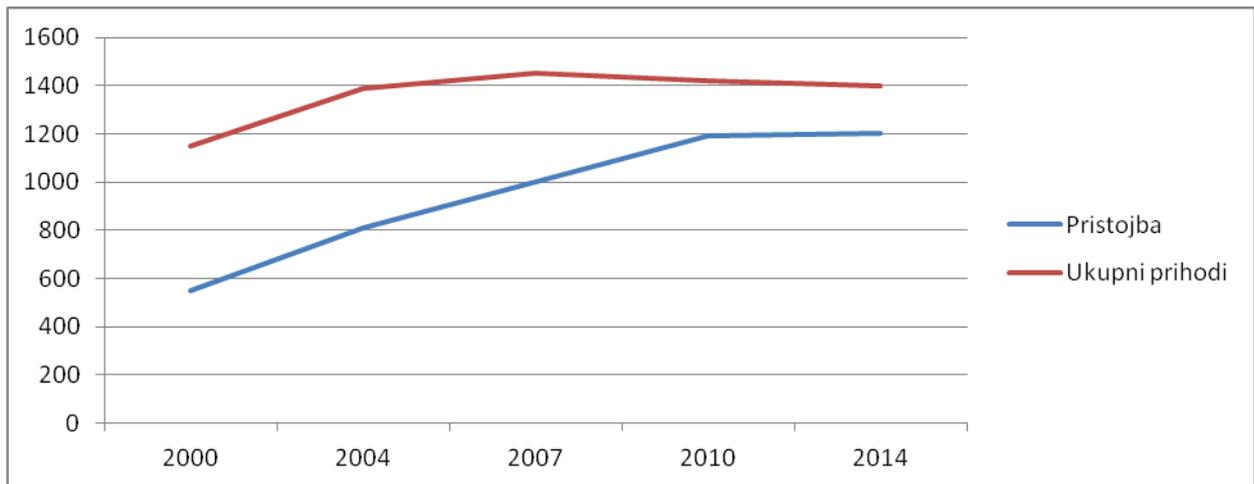
prijemnik. Svi koji nisu reagirali da ne poseduju prijemnik postali su obveznici plaćanja pristojbe. Inicijalna ideja je bila da svaki novi priključak koji HEP ostvari, da nas informiše, a da mi na bazi toga kućanstvu pošaljemo informaciju da su obavezni plaćati pretplatu⁷².

Visina mesečne pristojbe iznosi najviše 1,5% prosečne zarade u Hrvatskoj, na temelju statističkih podataka za prethodnu godinu (član 35 Zakona, odnosno član 102 Ugovora). Način finansiranja dodatno je regulisan Ugovorom HRT-a i Vlade Republike Hrvatske. Poglavlje 7 Ugovora, u članovima 93 do 105 reguliše način finansiranja i finansijskog poslovanja javnog emitera. Tako član 93, ističe kako „Republika Hrvatska javnom servisu osigurava samostalno i nezavisno finansiranje u skladu sa članom 1 stavkom 3 Zakona o HRT-u i Pravilima o državnim potporama za javne radiodifuzne usluga”. Član 94 određuje iznose i izvore sredstava za finansiranje, odnosno iznos pretplate na mesečnom nivou. Merom koju su zajednički doneli Vlada Republike Hrvatske i vođstvo HRT-a, tokom oktobra 2015., odlučeno je da mesečni iznos pristojbe bude 80 kuna, dok povlašćene kategorije (recimo penzioneri sa mesečnim primanjima do 1.500 kuna) plaćaju polovinu tog iznosa.

Model finansiranja koji danas koristi HRT-a smatra se najuspešnijim na prostoru zemalja bivše Jugoslavije, ali i šire, gledajući iskustva i primere iz zemalja bivšeg socijalističkog bloka. Njegov uspeh rezultat je višegodišnjeg, kontinuiranog, i sistematičnog ulaganja u razvoj informacionog sistema za prikupljanje podataka, ažuriranje baze pretplatnika, i naplate same RTV pretplate. Kao rezultat višegodišnjih ulaganja HRT danas ima jako dobar informacioni sistem prikupljanja podataka o posedovanju prijemnika, samofinansira se, i proverava implementaciju Zakona o HRT. Postoji čitava Služba za Pristojbu HRT, i deo je tog sistema koji je HRT autohtono razvijao. Rezultati rada Službe i primene informacionog sistema pokazuju kako je HRT, i pored finansijske krize i blagog pada ukupnih prihoda, značajno povećao prihode prikupljene putem pristojbe (sa 550 miliona kuna 2000. godine, na 1.200 miliona kuna 2014.).

Grafik 2: Ukupni prihodi HRT-a i prihodi od pristojbe u milionima kuna (2000 – 2014)

⁷² Intervju sa Damirom Tusom, HRT Pristojba, 7 decembar, 2015.



Izvor: HRT Pristojba (2015)

Početak kreiranja ovakvog sistema datira još sa početka 1960-ih godina prošloga veka, nekoliko godina nakon što je RTV Zagreb krenula sa radom. Već 1961. godine za kreiranje i ažuriranje baze podataka o pretplatnicima koristi se program za poluautomatsku obradu podataka – ADREMA – da bi se pet godina nakon toga (1966.) krenulo i sa automatskom obradom. Već 1971. godine RTV Zagreb ima 528.000 pretplatnika, a 1985. ih je bilo 975.719 (Peruško Čulek, 1999: 144). Dalje strateške odluke o razvoju integralnog informacionog sistema donete su početkom 1980-ih, da bi dotašanjju platformu PRET za obradu podataka 1993. zamenila nova aplikacija PRETIS. Ova je platforma funkcionisala tokom 1990-ih godina, i u tim – po HRT veoma teškim vremenima zbog velikog političkog pritiska, ali i ekonomske neizvesnosti izazvane ratom – očuvala je pretplatničku bazu kao i navike da se televizija i dalje finansira putem pretplate. U tom periodu putem ove aplikacije obavljeno je više od 400 miliona transakcija (Mezulić, 2015: 12-13).

Poslednja faza modernizacije informacionog sistema za prikupljanje pretplate počela je 2003. godine, kada se razvija PRIS (Pristojba – Informacioni Sistem). Potrebno je bilo osavremeniti hardverske i osposobiti ljudske resurse za primenu ove platforme. Baza PRETIS je projektovana tako da je sadržala matične podatke o 1,5 miliona pretplatnika, i 2 miliona prijemnika, uz stalni rast od 5.000 pretplatnika mesečno (Mezulić, 2015: 157).

Od 2003. do 2005. razvijena je aplikacija, potom je razvijen i dopunjen program za obradu opomena pred izvršenje, kao i praćenje opomena koje su pretplatnicima slale advokatske kancelarije. HRT je 2007. putem javnih nabavki kupio usluge za održavanje postojećeg informacionog sistema, odnosno programskog paketa PRIS. Aplikacija je bila funkcionalna

na internim računarima HRT-a. Evaluacija je pokazala kako je PRIS doprineo padu troškova rada HRT-a na prikupljanju pretplate, jer je ukinut sistem inkasatora (Mezulić, 2015: 14-16; 185). Nakon što je sistem u potpunosti implementiran, u periodu do 2012. radilo se uglavnom na njegovom redovnom održavanju (Ibid.: 187). Sistem inkasatora koji je prethodio ovom sistemu značajno je unapredio mogućnost praćenja naplativosti pristojbe, jer HRT je imao informacije u kojima je cela Hrvatska bila razrađena po kućnim brojevima. Inkasatori su bili pojedinci koji su obilazili domaćinstva i naplaćivali mesečnu pristojbu. Zbog velikih troškova inkasatora, 2007. je odlučeno je da se postepeno inkasatori ukidaju, i da se uvede sistem baziran na preciznim i tačnim podacima o korisnicima, te na sistemu opominjanja i izvršenja. Zbog zakonskog rešenja u kojima opomena, nakon što račun nije plaćen, zastareva nakon 12 meseci, i to je nateralo HRT-ovo Odeljenje da sistem opominjanja i naplate učini efikasnijim. Tako je uveden sistem, koji je uključio i saradnju sa advokatskim društvima. Prvo društvo sa kojim je HRT uspostavio saradnju bili su Hanžeković i partneri, sa kojima se počelo saradivati 2003. godine, do tada su sve poslove radile Službe HRT-a. Njihov ozbiljniji pristup je značajno uticao da se poveća procenat naplate. 2011. je počela saradnja sa još nekoliko advokatskih društava, sa namerom da se napravi utakmica u kojoj bi se mogla meriti njihova efikasnost, te postizati još bolji rezultati. Sistem HRT omogućava da se prati učinkovitost svakog od ovih advokatskih društava, po teritorijalnom principu. Svako advokatsko društvo bira notara sa kojim će raditi, Odeljenje Pristojba HRT samo prati efikasnost rada svakog od njih i te rezultate prezentuje menadžemntu koji, na bazi toga, donosi odluku o daljem načinu saradnje. Sva izvršenja starija od 4 godine, naplaćena su u procentu od preko 50 posto.

Sistem saradnje sa advokatskim društvima obuhvatao je 3 faze opomena pre nego što se advokatska društva, sa kojima HRT ima ugovor, aktiviraju i krenu u proces izvršenja. Takav se sistem pokazao vrlo efikasnim, i izbegnut je dodatni trošak za HRT. Advokatskim društvama pripada naknada koja je već regulisana advokatskim tarifama, i jedino i isključivo ukoliko se naplata uspešno izvrši. HRT je u stanju pratiti procenat naplate putem svog informacijskog sistema. Ključnu stvar u smislu ubrzavanja ovog procesa bilo je uključenje notara u ovaj proces, koji su omogućili da se brže dođe pravomoćnih rešenja, kao i FINA-e (Finansijska institucija) koja provodi naplatu po pravomoćnim izvršiteljskim rešenjima. Rezultat ovog sistema uticao je na značajno povećanje procenta naplate pristojbe – u toku 2015. godine, naplativost je (bez izvršenja) iznosila 95 %, a nakon realizacije izvršenja bila čak i preko 98 %. Nakon ukidanja sistema inkasatora, HRT još uvek ima 100-ak vanjskih

saradnika, koji na terenu proveravaju adrese sa kojih se ne plaća pristojba i da li se na taj način provodi Zakon o HRT-u.⁷³

Ukupni troškovi izrade sistema PRIS za period 2003. do 2012. iznosili su 11.790.098,03 kuna – odnosno 1.2 miliona kuna po godini. Od toga, 3.357.937,5 uloženo je za izradu i proširenje softvera, 1.077.161,00 za hardver i održavanje hardvera, i preostalih 7.354.999,53 kuna za održavanje softvera. Evaluacija je pokazala kako su ovi troškovi pažljivo planirani, i kako PRIS u smislu svoje svrhe i isplativosti spada u rentabilnije sisteme (Mezulić, 2015: 188). Analiza troškova i njihove racionalizacije pokazalo je kako je instalisanje i implementacija PRIS-a, dugoročno gledano, HRT-u donela izuzetnu efikasnost u prikupljanju pretplate, a ujedno donela i značajne budžetske uštede (Tabela 9).

Tabela 10: Troškovi sistema naplate pretplate 2003 – 2011.

Godina	Ukupno (milioni kuna)	Inkasatori (milioni kuna)	PRIS (milioni kuna)	Odeljenje Pristojba HRT (milioni kuna)
2003	53,5	48	1,179	4,33
2004	58,5	52	1,179	5,29
2005	67,76	60	1,179	6,57
2006	73,76	65,17	1,179	7,4
2007	72,4	63,6	1,179	7,66
2008	70,7	61	1,179	8,27
2009	49,5	39,6	1,179	8,64
2010	28,6	21,4	1,179	5,96
2011	26,66	19,6	1,179	5,9

Izvor: Mezulić, 2015: 194

U Tabeli 9 se vidi kako su ukupni troškovi za prikupljanje pretplate prepolovljeni – 2003. iznosili su 53,5 miliona kuna, a 2011. 26,66 miliona. I dok su troškovi za implemetaciju i izradu platforme PRIS bili konstantni na nivou godine (1,179 miliona kuna), troškovi inkasatora – koji su do tada u vrlo značajnom obimu činili deo sistema naplate – su značajno smanjeni (sa 48 na 19,6 miliona kuna). Odeljenje Pristojba HRT je u odnosu na 2003. godinu kada je imalo 71 uposlenika i godišnje troškove od 4,33 miliona kuna, osam godina nakon toga imalo 63 uposlena i godišnje troškove od 5,89 miliona kuna. Zbog obima posla i količine opterećenja uposlenika ovog Odeljenja, bruto iznos po uposleniku je porastao sa 61.067,20 iz 2003. na 93.558,32 kuna 2011. Pri tome, stepen naplate pretplate je značajno porastao sa 91,83 (708 miliona naplaćenih kuna) na 96,28 posto (1,136 milijarde naplaćenih kuna), dok je broj pretplatnika povećan sa 1.145.725 na 1.210.727. Ako uporedimo prihode,

⁷³ Intervju sa Damirom Tusom, HRT Pristojba, 7 decembar, 2015.

oni su se povećali za 160 procenata, dok su se radhodi smanjili za 50 % (Mezulić, 2015: 189-200). Svake godine u HRT ima 70.000 novih prijava, odnosno 50.000 do 60.000 novih odjava koje nastaju usled smrti, preseljenja u domove za stare, itd.⁷⁴

Prema postotku naplate mesečne naknade i njenom udelu u celokupnom budžetu, HRT je svrstan u sam vrh evropskih javnih servisa, i kao takav predstavlja model dobre prakse koji pokušavaju da slede i drugi javni servisi iz naše regiona.

Tabela 11: Finansiranje javnih servisa u Evropi (2013)

Zemlja	Budžet	Pretplata	Komercijalno	Ukupno
Hrvatska	1,82	156,9	20,34	186,47
Austrija	0,6	615,1	392,4	1008,10
Mađarska	235,47	0	19,33	305,67
Slovenija	2,2	90,31	29,39	125,93
Španija	797,59	0	49,35	856,48

Izvor: Evropska unija emitera, 2014: 59

Prema Zakonu o Hrvatskoj radioteleviziji pristojba od 80 kuna ili 10,5 EUR mesečno se distribuira na sledeći način:

- 34 se kune izdvaja za proizvodnju četiri televizijska programa, tri radijska, programe osam HRT-ovih centara, Simfonijski orkestar, džez orkestar, tamburaški orkestar i Zbor HRT-a, mrežni portal i mobilnu platformu,
- 7 kuna za javno preduzeće Odašiljali i veze,
- 8 kuna izdvaja se za Hrvatski audiovizualni centar čime se sufinansira hrvatsko filmsko stvaralaštvo, kao i naknade za korištenje autorskih izvođačkih prava. U okviru ove stavke uključena su i davanja za Fond za pluralizam medija s pomoću kojega Hrvatska radiotelevizija sufinansira rad 150 radijskih i 27 televizijskih lokalnih stanica u Hrvatskoj,
- 7 kuna izdvaja za poreze,
- 24 kune iznose troškovi održavanja HRT-a, uključujući energiju, amortizaciju i ostale troškove (Službena stranica HRT-a).

Na osnovu ugovora sa Vladom Hrvatske, HRT je u poslednje tri godine pristupio odgovornom i planskom poslovanju. Nakon što je nekoliko godina poslovao sa gubitkom (105 miliona kuna u 2009. godini; 16.3 u 2010. godini, 26.8 u 2011. godini te 28.9 milijuna

⁷⁴ Intervju sa Damirom Tusom, HRT Pristojba, 7 decembar, 2015.

kuna u 2012. godini) (Izveštaj o poslovanju HRT, 2013), došlo je do značajne reorganizacije rada.

Ugovor HRT-a i Vlade RH predvideo je da će javni emiter u Hrvatskoj svoje prihode postepeno povećavati, sa 1392 miliona kuna 2013, na 1407 miliona 2014., 1421 miliona 2015., 1431 miliona 2016., i 1441 miliona kuna 2017. godine. Prihodi od pristojbe projektirani su na sledeći način – 2013. Planirano je da se prikupi 1190 miliona kuna, 2014. 1205 miliona, 2015. 1215 miliona, 2016. 1225 miliona kuna, i 2017. 1235 miliona kuna (Ugovor sa Vladom RH, 2013). Ovakvo planiranje pokazalo se realističnim. U poslednje tri godine, prema javno dostupnim izveštajima o poslovanju, HRT beleži pozitivno poslovanje. To je ostvareno zahvaljujući stabilnom izvoru finansiranja (putem pretplate), novoj sistematizaciji rada i uvođenja nove jedinstvene i funkcionalne multimedijske organizacije, povećanoj učinkovitosti upravljanja i smanjenjem ukupnih troškova poslovanja (Službena stranica HRT-a).

U samo prvih 9 meseci 2015. godine, kako pokazuju poslovni izveštaji javnog servisa, HRT posluje sa godišnjim dobitkom, uz tendenciju kontinuiranog rasta dobiti, povećanih prihoda te racionalizovanih rashoda. Do oktobra 2015., HRT je ostvario operativnu dobit od 143,1 miliona kuna, što je skoro tri puta više nego sa kraja prethodne godine. Ukupan prihod iznosio je 1,055 milijardi kuna, što je 3,4 milijuna kuna više nego u istome razdoblju prošle godine. Ukupan rashod istodobno iznosi 911,7 milijuna kuna, što je manje za 2,4 % ili 22,4 milijuna kuna u odnosu na isto razdoblje 2014. Broj uposlenih smanjen je sa 3.360 na 2.926, u okviru programa preustroja, a ukupna masa plata manja je za 8,9 % u odnosu na isti period za 2014. Godinu (Izvešće o poslovanju, 2015). Po uzoru na javne servise razvijenih evropskih zemalja, HRT je javno objavila spisak prihoda svih uposlenika prema prethodno utvrđenoj sistematizaciji i time postala prva javna ustanova u Republici Hrvatskoj koja je na transparentan način objavila kako se troši deo javnog novca, u ovom slučaju na plate.

Tabela 12: Pregled prihoda i rashoda HRT-a za period 2012 – 2015.

	Prihod	Rashod	Operativna dobit
2015 (prvih 9 meseci)	1055 miliona kuna	911,7 miliona kuna	143,1 milion kuna
2014	1395 miliona	1342 miliona	53,3 miliona
2013	1380 miliona	1280 miliona	36,3 milijuna
2012	1450 miliona	1466 miliona	Nema informacija

Izvor: Izvešća o poslovanju HRT-a

Zahvaljujući ovakvim poslovnim rezultatima, HRT je bio u mogućnosti dodatno ulagati u tehnološku i produkcijsku infrastrukturu, poboljšavati uslove rada, sa ciljem povećana učinkovitosti u proizvodnji i distribuciji programa.

Kako se model prikupljanja sredstava za javni emitter putem pristojbe u Hrvatskoj kontinuirano razvijao, još od 1960-ih godina, u hrvatskoj javnosti nije bilo puno kritičara i protivnika ovog modela. HRT, nekad RTV Zagreb, je sredstva prikupljena ovim putem ulagao u sopstvene resurse i na taj način stvorio održiv sistem ulaganja i razvoja koji, za razliku od mnogih emitera u regionu, ne dovodi do zavisnosti od drugih izvora finansiranja, i posebno donatora. Ono o čemu je u hrvatskoj javnosti vrlo često bila polemika jeste način prikupljanja pristojbe, te njen iznos i zakonitost. Što se tiče prikupljanja, već ranije je u ovoj sekciji objašnjen vrlo skupi sistem inkasatora koji je vremeo zamenjen savremenim informacionim sistemom koji obuhvata ažuriranu bazu podataka i saradnjom sa vodećim advokatskim društvima i finansijskim institucijama. Kada su iznos i zakonitost pristojbe u pitanju, najčešće se kritike odnose na to da li su programi HRT-a gledani, odnosno slušani, da je mnogo građana nezadovoljno kvalitetom programa koji po njima nije adekvatan iznosi koji se mesečno plaća. Oni koji redovno negoduju zbog toga što HRT ima stabilan izvor finansiranja, a dodatno ubire marketinška sredstva, su predstavnici komercijalnih televizija, odnosno štampanih medija i time ih dovodi u nezavidan položaj. Te su se kritike pojačale u vreme ekonomske krize, koja je značajno pogodila malo tržište medija u Hrvatskoj, sa malim brojem gledalaca, slabom ekonomijom, itd. Saradnja sa advokatskim društvima, posebno sa vodećim hrvatskim društvom – „Hanžeković i partneri“ – koji je u početku bilo jedini partner, samim tim i privilegovan, bila je predmet sporenja od strane brojnih nevladinih organizacija koje zagovaraju transparentno i fer poslovanje, ali i su i zagovornici ljudskih prava.

6.6. Tehnološki aspekt: Digitalizacija, novi mediji i konvergencija

Početak digitalizacije u Republici Hrvatskoj vezuje se za 2002., kada javno preduzeće Odašiljači i veze počinju sa emitovanjem eksperimentalnog programa u digitalnoj zemaljskoj tehnologiji (DVB-T) (Hajduk u Zgrabljic – Rotar 2011: 151). Odašiljači i veze, koji su bio deo Hrvatske-radio televizije do 2001., Zakonom o HRT (2001) uspostavljeni su kao nezavisni pravni entitet, te su ravnopravno sa drugim ponuđačima učestovali na javnom konkursu za poziciju multipleks operatora koji je raspisala Hrvatska regulatorna agencija za

mrežne djelatnosti (HAKOM).⁷⁵ Tada je država Hrvatska smatrala da je zbog konkurencije na tržištu važno da se oni izdvoje iz HRT-a kako bi mogli pružati usluge i drugima, bez favorizovanja i držanja monopola na tržištu emitovanja.

Već do 2006. godine veći deo Hrvatske bio je pokriven digitalnim signalom, tako da je svako dalje oduglovačenje prelaska na potpuno digitalno emitovanje stvaralo dodatni finansijski trošak jer su Odašiljači i veze radili bili primorani raditi 'simulcastno' (engl. *simulcast*) emitovanje analognog i digitalnog signala. Tako je bilo sve do kraja 2010. godine, kada je analogni signal u potpunosti isključen, i kada je se u potpunosti prešlo na digitalno emitovanje (engl. *digital switchover*).

Republika Hrvatska je u potpunosti na digitalno emitovanje prešla 31. decembra 2010. godine, i time je ispunila rok koji su za ovaj proces imale članice EU (iako je sama zemlja članicom postala 2,5 godine kasnije). Vlada Republike Hrvatske je 2008. usvojila Strategiju prelaska sa analognog na digitalno odašiljanje televizijskih programa. Usvajanju Strategije prethodio je pilot-projekat uspostavljanja digitalne regije D5 koja je obuhvatala Istru i Rijeku, i čiji su uspešni rezultati bili signali za ekspertska tela i nadležne institucije da ovaj način digitalizacije prihvate kao opšti model za sve preostale digitalne regije u Hrvatskoj.

U toku procesa prelaska na digitalno emitovanje, vlasti i nadležne institucije Republike Hrvatske intenzivno su saradivali sa kolegama iz Republike Slovenije koji su na digitalno emitovanje prešli mesec dana ranije (1. decembar, 2010.), koji su odabrali drugačiji format za kompresiju (MPEG-4), i nisu proces radili po regijama, već su se orijentisali na celu državnu teritoriju i proces okončali za jedan dan (Andrijašević i Car, 2013: 288). U trenutku prelaska sa analognog na digitalno emitovanje, 60 posto domaćinstava u Republici Hrvatskoj primalo je televizijski signal putem terestrijalne analogne televizije, 16 posto putem IPTV-a, 11 posto putem satelita, i 10 posto putem kablovske televizije (HAKOM, 2012). Zanimljivo, u Sloveniji sa kojom je proces rađen paralelno u većini domaćinstava signal je u tom momentu stizao putem kabla.

Već nakon prelaska na digitalni emitovanje otvorilo se niz pitanja koja je trebalo rešavati. Bilo je potrebno uskladiti pravni okvir, odrediti i razvijati smernice za dalji razvoj te na bazi

⁷⁵ HAKOM je raspisao javni konkurs na kojem su pobedili Odašiljači i veze, oni su imali obavezu da izgrade mrežu, pod određenim uslovima, na period od 10 godina i da ostvare pokrivenost od 98 posto za multipleks (MUX) A i 95 posto za MUX B, u čemu su uspeli.

istraživanja pokušati smanjiti efekte digitalnog jaza (engl. *'digital divide'*). Proces digitalizacije je velikim televizijskim emiterima olakšao poslovanje, smanjio troškove emitovanja, ponudio nove mogućnosti u oblasti proizvodnje, te kreiranja novih, specijalizovanih, kanala – manje televizijske kuće, uglavnom lokalne i regionalne, uz nove mogućnosti dobile su i nove obaveze. Osnovno pitanje bilo je kako odgovoriti na nove programske obaveze, kako pokriti troškove vezano za naknade i koncesiju i odašiljanje, te osigurati održivi model finansiranja na tržištu koje je fragmentirano i zasićeno. Posebno je bilo važno definisati ulogu regulatora za elektronske medije (Hajduk, u Zgrabljic – Rotar, 2011: 152).

Zakonom o elektroničkim medijima iz 2009, Agencija za elektroničke medije (AEM) dobija proširene nadležnosti, ali i obavezu izrade studije opravdanosti za dodelu određenih koncesija. Nadležnosti podrazumevaju da AEM ima mogućnost da, i pored teoretski slobodnih frekvencija, proceni da li je dodela zaista neophodna. Ovo postaje posebno relevantno za period digitalnog odašiljanja kada kapacitet za emitovanje elektronskih medija značajno raste. Zakon iz 2009., koji je usklađen sa Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama, je pod AEM-ovu jurisdikciju stavio i pružatelje audio-vizualnih medijskih usluga putem kabela, interneta i satelita (Hajduk, u Zgrabljic – Rotar, 2011: 156-157).

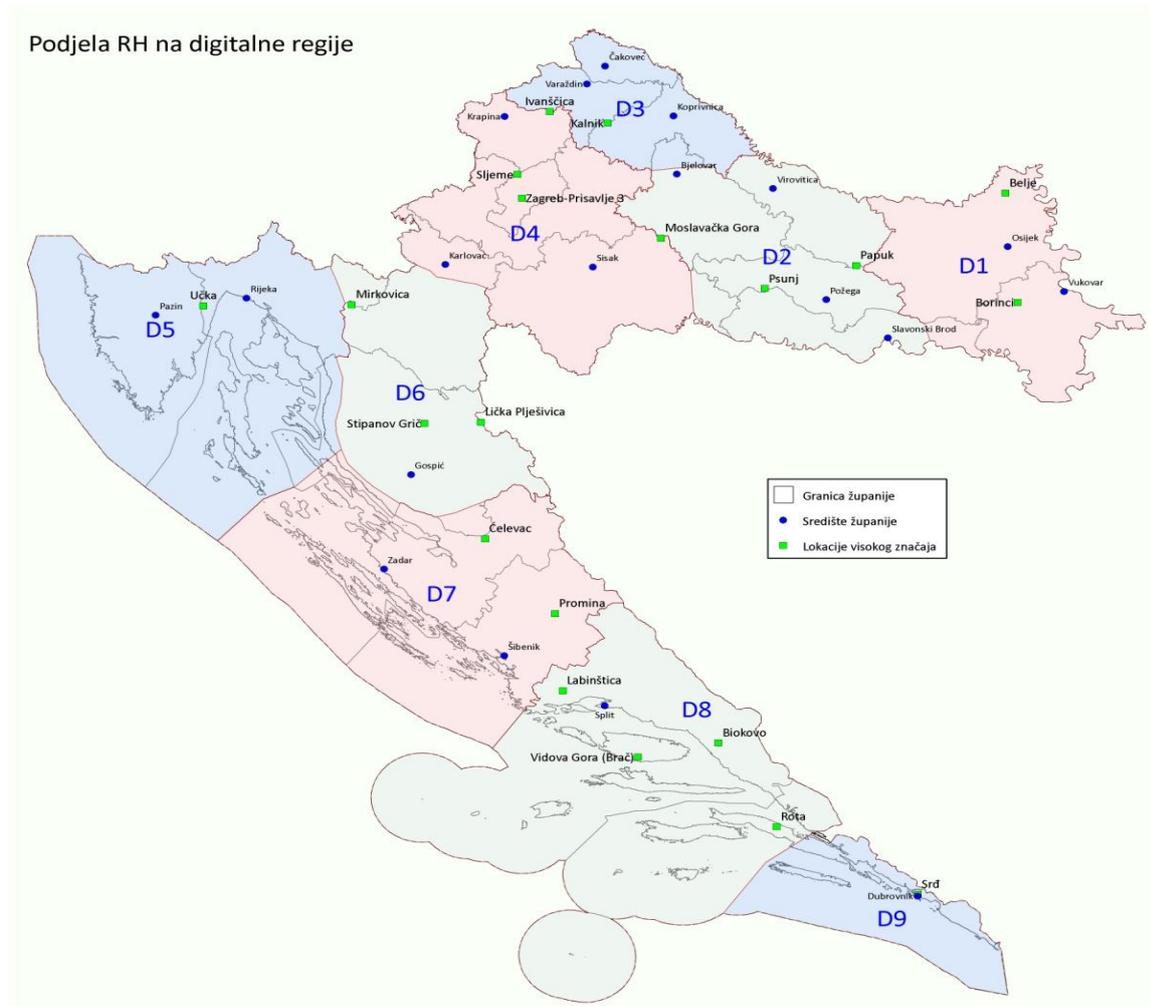
Proces pripreme za prelazak na digitalno emitovanje u Hrvatskoj trajao je punih osam godina, i za to vreme je kao rezultat različitih diskusija, i sastanaka, a u kojem su učestvovala nadležna državna tela, ekspertske grupe, međunarodni stručnjaci, razvijen teorijski model prelaska na digitalno emitovanje. Ovaj je model uključivao sledeće elemente – obavezni datum prelaska, prelazak na digitalno emitovanje u fazama i po regionima, MPEG-2 standard za kompresiju, državnu pomoć za opremu neophodnu za prijem digitalnog signala za svakog ko plaća televizijsku pretplatu, kao i sveobuhvatnu edukacijsku kampanju (Andrijašević i Car, 2013: 283).

Kako su ocenili učesnici ovog procesa, on je bio izuzetno uspešan, dobro pripremljen, i jedini problem koji iz današnje perspektive, u tehnološkom smislu, predstavlja veliki izazov za dalji razvoj jeste tadašnji odabir formata za kompresiju. Republika Hrvatska se opredelila za MPEG-2 (a ne za MPEG-4, koji je na primer odabrala Republika Srbija, i koji je danas u raširenoj upotrebi u EU). „U trenutku donošenja odluke televizori i set boxovi koji su u sebi imali integrisan MPEG-4 format bili su poprilično skupi, i razlika u ceni bila je značajna. Međutim, u trenutku prelaska na digitalno emitovanje ta razlika u ceni bila je značajno

smanjena. Kako je veliki broj ljudi već zamenu opremu, mi smo se opredilili za MPEG-2, a imali smo i Odašiljače i veze koji su već investirali u MPEG-2 opremu“, ističe Ernest Strika, uposlenik HRT-a koji je periodu pripreme za prelazak na digitalno emitovanje obavljao funkciju zamenika direktora Agencije za elektroničke medije (AEM) i bio je direktno uključen u ovaj proces. Danas se u Republici Hrvatskoj razgovara o prelasku na DVB-T2 sistem, i to je pre svega potaknuto činjenicom da u postojećem sistemu ne postoji način efikasnog emitovanja u HD formatu niti u postojećim multipleksima ima prostora. Druga, alternativna, opcija za format je H.265 koji podržava 4K format.

Inicijalnim planom digitalizacije, Republika Hrvatska bila je podeljena na devet digitalnih regija (videti Grafik 3). Digitalne regije bile su uslovljene resursima koji proizilaze iz tehnoloških ograničenja distribucije kanala putem DVB-T formata, raspoloživim frekvencijama i ograničenjima koje izaziva geografska konfiguracija i pozicije na kojima su se nalazili sami odašiljači (koji su nekada pripadali HRT-u, do odvajanja Odašiljača i veza). Regije su imale oznake D (kao Digital) i numeraciju od 1 do 9 – na primer regija u kojoj je Grad Osijek bio centar izmala je oznaku D1, Grad Zagreb D4, Grad Split D8, dok je regija u kojoj se prvo pristupilo sa procesom prelaska na digitalno emitovanje, Istra i Rijeka, imala oznaku D5. Ovakva podela na regije unosila je dosta konfuzija u početku, jer regije se, u administrativnom smislu, nisu poklapale sa granicama županija u Republici Hrvatskoj – regionalnih administrativnih jedinica. Tako je bilo slučajeva da su županije bile udružene u jednu regiju (D1, D5), odnosno da je jedna županija pokrivena kroz više regija (na primer, Ličko-senjska u regijama D5, D6) (Hajduk u Zgrabljčić – Rotar, 2011: 158-160).

Grafik 3: Digitalne zone u Republici Hrvatskoj



Izvor: Odašiljači i veze, www.oiv.hr

Prva regija u kojoj je u januaru 2010. isključen analogni signal obuhvatala Rijeku i Istru, i bila je poznata kao pilot-projekat „Digitalna Istra“. Nakon nje, prelazak na potpuno digitalno emitovanje izvršen je u preostalih 8 regija, zaključno sa D4 – regijom oko Grada Zagreba koja ima najviše stanovnika, oktobra 2010. Istarska županija bila je izabrana za sam početak procesa zbog kontinuiranog problema sa emiterima iz Italije koji su ometali emitovanje analognog signala. U septembru 2008, Vlada Republike Hrvatske je odlučila da se svakom radio-televizijskom pretplatniku odobri nepovratnu pomoć od 26 EUR za kupovinu neophodnog prijemnika za digitalni signal. Dalje pripreme za prelazak na digitalno emitovanje podrazumevale su otvaranje Centra za pozive, slanje vaučera na adrese 64.006 pretplatnika, instalisanje tehničke opreme i digitalnih odašiljača na području istre tokom 2008. Rezultati pilot-projekta bili su vrlo uspešni, i preko 98 posto domaćinstava bili su pokriveni digitalnim signalom, dok je 51 posto pretplatnika iskoristilo vaučere za nabavku neophodne opreme.

Po završetku pilot-projekta i evaluacije njegovih učinaka, Vlada Republike Hrvatska usvaja Strategiju za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje, ključni strateški dokument koji je odredio dalje pravce prelaska na digitalno emitovanje. Ključni akteri u ovom procesu bili su Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo kulture, Ministarstvo mora, transporta i infrastrukture, HAKOM i AEM – regulatori, javni servisi, privatni emiteri, mreža operatora, udruženja potrošača, kablovski distributeri, kao i ponuđači opreme (Andrijašević i Car, 2013: 284 – 285). Središnji državni ured za e-Hrvatsku je ceo proces koordinirao, i doprineo značajno uspešnosti rezultata (Mapiranje digitalnih medija, 2012: 8).

I dok je hrvatski model prelaska na digitalno emitovanje pominjan na raznim međunarodnim konferencijama kao uspešan (Hajduk u Zgrabljic – Rotar, 2011: 152), on ne bi bio moguć bez nepodeljene i snažne političke podrške koje su, putem parlamenta davali vlast i opozicija, a u operativnom smislu nadležna ministarstva i stručne službe, a ključna je svakako bila finansijska podrška države (Andrijašević i Car, 2013: 284).

Kada je programska ponuda u pitanju, nakon isključenja digitalnog signala, u Republici Hrvatskoj su formirana tri multipleksa – dva multipleksa sa nacionalnim pokrivanjem (MUX A i MUX B, DVB-T, standardna definicija, MPEG-2), i jedan koji kombinuje ponudu specijalizovanih niskobudžetnih programa nacionalnih emitera, te programe regionalnih i lokalnih emitera (MUX D - DVB-T, standardna definicija, MPEG-2). Nosilac multipleksa od 2009. godine je javno preduzeće Odašiljači i veze, a vlasnik je Republika Hrvatska. U sklopu multipleksa emituje se 10 kanala sa slobodnim pristupom – HRT1 (generalni sadržaj), HRT2 (generalno), HRT3 (kultura, dokumentarci, filmovi), HRT4 (new program), NOVA TV, Doma TV, RTL Hrvatska, RTL 2, Sportska televizija, i Hrvatski muzički kanal. Na lokalnom / regionalnom nivou, putem multipleksa, emituje se 21 kanal.

Kada su kreirani multipleksi, posebno MUX A i MUX B sa nacionalnim pokrivanjem, nije bilo do kraja jasno koji će kanal gde završiti i da li će HRT imati poseban multipleks za sebe, što bi joj omogućilo određeni prostor za manevar i mogućnost racionalnijeg korišćenja frekvencijskih kapaciteta unutar multipleksa.⁷⁶ Politička odluka je bila da opšti kanali budu u

⁷⁶ Svaki multipleks je ograničen kapacitetom frekvencijskog kanala, a to iznosi 7 MHz. Pitanje je izbora modulacije i parametara tog multipleksa koji određuju njegov kapacitet. HAKOM je kod raspisivanja konkursa neke parametre odredio da ja - 22,4 mBita za svaki multipleks. MUX A sadrži 4 kanala (opšti kanali – HRT1, HRT2, TV Nova i RTL), od 5 pozicija/kanala stvorene su 4 pozicije; MUX B – 4 pozicije sa 22,4 mBita, peta pozicija je slobodna; MUX D – kombinovani multipleks – 3

multipleksu A, specijalizovani kanali unutar MUX-a B, dok je MUX D bio rezervisan za specijalizovane niskobudžetne kanale i regionalne i lokalne TV programe.

Kako ističe Strika, uposlenik HRT-a koji je u ovom procesu aktivno učestvovao, „sa pozicije HRT-a odluka nije bila dobra jer se HRT stalno suočava sa problemom potrebe za kvalitetnijim pokrivanjem pojedinih područja. Investiranje u dodatne odašiljače je neophodno ali je teško realizovati ukoliko u MUX-u nema spremnosti da se to finansira. To nije zakonska obavezna. HRT bi mogao kvalitetnije upravljati multipleksom i kapacitetima ukoliko bi sam dobio da popunjava jedan multipleks. Mogao bi, recimo, pokrenuti eksperimentalno HD program“.⁷⁷

Troškovi proizvodnje televizijskih programa su veliki. Za proizvodnju opšteg kanala na godišnjem nivou potrebno je uložiti 40 miliona EUR, dok je specijalizovani znatno jeftiniji – 1 do 3 miliona EUR. Troškovi digitalnog emitovanja putem multipleksa variraju.⁷⁸ Recimo emitovanje putem MUX-a A, koji ima 200 odašiljača širom Republike Hrvatske, i pokrivenosti preko 98 posto košta 1,2 miliona EUR godišnje; MUX-a B, sa 100 odašiljača i pokrivenošću preko 95 posto, 1 miliona EUR, dok je MUX D sa 300.000 EUR najjeftiniji, jer ima 26 odašiljača i pokriva 90 posto teritorije (i strateški je kreiran kako bi omogućio emitovanje televizijima sa manjim budžetima, pre svega lokalnim i regionalnim).

Shodno novoj zakonskoj regulaciji koja se odnosila na period nakon prelaska na digitalno emitovanje, HRT se obavezao na pokretanje i redovno emitovanje dva nova televizijska kanala. Jedan bi bio specijalizovani porodični kanal a drugi news kanal, sa celodnevnom emitovanjem vesti. Oba kanala, koja bi imala nacionalno pokrivanje, trebala su da krenu sa emitovanjem 15 maja 2011 (Mapiranje digitalnih medija, 2012: 32). HRT4, specijalizovani kanal sa 24-časovnim emitovanjem vesti, krenuo je sa emitovanjem krajem 2012. godine. Novi kanal čini zajednički desk redakcija informativnog programa objedinjenih oko IMS-a, sa ciljem da se integrišu radio, televizija, novi mediji i društvene mreže. Iako je tako bilo predviđeno, HRT nije pokrenuo specijalizovani porodični kanal HRT3, već je tokom 2012. ovo postao kanal specijalizovan za kulturu i umetnost.

programa na nacionalnom nivou, zavisno od regije postoji od 1 do čak 4 programa na nivou određene digitalne regije.

⁷⁷ Razgovor sa Ernestom Strikom, uposlenikom HRT-a i bivšim zamenikom direktora Agencije za elektroničke medije, Zagreb, 9 decembar, 2015.

⁷⁸ Troškovi emitovanja su visoki – jer se koristi MPEG-2 sistem emitovanja, a njih utiče i sam reljef i oblik Republike Hrvatske, koji utiče i na pozicije odašiljača.

Tri godine nakon prelaska na digitalno emitovanje, HRT je počeo intenzivno raditi internu reorganizaciju kako bi se prilagodio novim načinima programske proizvodnje i distribucije. Trenutno, kao rezultat toga, postoji nekoliko posebnih jedinica – Poslovanje (zajedničke aktivnosti), Produkcija (glavnina ljudi i novinara se nalazi tu), Tehnologija (sve što je vezano za tehnologiju), i Program (relativno mali broj ljudi, ali to su ljudi iz tzv. IMS – Integralni medijski servis, koji opslužuje sve što je vezano za dnevni informativni program, to su uglavnom urednici programskih kanala). Sistem je napravljen tako da urednici pojedinih kanala od produkcije naručuju proizvodnju određenih sadržaja koji se onda ili kupuju na tržištu ili se proizvode unutar HRT. Pre je u programu bilo puno više ljudi koji su bili novinari, bavili su se uređivanjem i proizvodnjom programa.⁷⁹ Došlo je i do promena u sistemu dopisništava. Do tada u centru svake županije, kao i u još nekim većim gradovima, bila su dopisništva. Sada je smanjen broj centara, sada ih imamo 9 – Osijek, Čakovec, Pula, Rijeka, Split, Zadar, Dubrovnik, Šibenik – proizvodni centri, plus Zagreb. Rešenje za sve ostale sredine bilo je uvođenje mobilnih ekipa video novinara, što je donelo značajni preokret u načinu rada. Ovo je zahtevao dosta edukacije, i energije kako bi se čitav sistem pokrenuo. Na svim lokacijama gde su centri HRT-a postoje i regionalne radijske stranice, tako da se kao rezultat restrukturiranja sada na istom mestu proizvode radijski i televizijski program.

U smislu digitalne produkcije, HRT je još uvek u fazi izgradnje ili povezivanja digitalnih ostrva koja postoje u sistemu proizvodnje. Sa digitalnom proizvodnjom krenulo se 2004. godine, kada je u rad pušteni takozvani sistem 'vajd njuz' (engl. *wide news*) – koji je omogućavao digitalnu proizvodnju vesti. Krenulo je nakon toga sa postepenim investiranjem u ostale segmente. U tom se periodu dosta investiralo u klasičnu tehnologiju, koja je danas prevaziđena i bilo je potrebno vreme da se ta oprema amortizuje i da dođe vreme za zamenu. Tek u poslednje 2-3 godine došlo je do intenzivnog investiranja u sistem digitalne proizvodnje, uključujući i HD tehnologiju. Zanimljivo je da je HRT u ove inovacije i tehnološka unapređenja ulagao sopstveni novac, bez značajne podrške od strane donatora ili nekih fondova EU, koja bi, po priznanju uposlenika, bila vrlo značajna kada je u pitanju digitalizacija arhive. Kako kaže Ernest Strika, nekadašnji potpredsednik VEM-a a sada jedan od rukovodilaca procesa digitalizacije u HRT-u:

„Digitalna proizvodnja je vrlo složen sistem prelaska. Najlakše je kupiti drugačiju kameru, ali je potrebno izgraditi drugačiji sistem, promeniti način razmišljanja ljudi, praktično lomiti otpore ljudi koji su naučili da su godinama osnovno sredstvo

⁷⁹ Razgovor Ernestom Strikom, HRT, Zagreb, 9 decembar, 2015.

proizvodnje bile kasete. Ljudi u svojim glavama samo kasetu zamene prenosnim diskom. Posebna je priča sa sigurnošću takavih sistema koji moraju biti dizajnirani da budete sigurni da neće progrešiti. Mi još uvek kao rezervu imamo kasetu“.⁸⁰

Za potrebe edukacije svojih kadrova, HRT ima vrlo aktivnu HRT Akademiju koja deluje i u sklopu Evropske unije emitera (*European Broadcasting Union ili EBU*). U svom sklopu restrukturiranja svojih radnih jedinica, redakcija, sa ciljem kreiranja funkcionalnog i novim tehničkim uslovima prilagođenog sistema, HRT vodi računa i o upravljanju komunikacijama. Radna jedinica Komunikacije, na čijem čelu je od polovine 2015. godine Igor Ćutuk, nastoji smisljeno i efikasno organizovati i upravljati ovim procesima. Jedan od ciljeva je biti upućen u sve interne procese, zatim imati mogućnost interakcije sa upravljačkim telima emitera, brzo i efikasno odgovarati na eksterna pitanja, te objediniti i racionalizovati sve kanale kojima se komunicira ka javnosti. Veb stranica HRT-a, pokrenuta u avgustu 1995., kompletno je redizajnirana 2008. kada je zbog vizuelne sličnosti sa stranicom BBC-a bila kritikovana. Ona je živa stranica, koja osim aktuelnih informacija, HRT redovno prenosi putem weba televizijski i radijski program. Na društvenim mrežama postoji mnoštvo profila za različite emisije koje se emituju putem HRT-a, i RJ Komunikacije nastoji ove stvari objediniti u smislu njihove lakše kontrole, ažuriranja i međusobne interakcije.

⁸⁰ Razgovor Ernestom Strikom, HRT, Zagreb, 9 decembar, 2015.

VII DISKUSIJA O HIPOTEZAMA

U ovom delu rada, informacije, specifičnosti, dostignuća i izazovi za reforme javnih emitera u Srbiji i Hrvatskoj, koji su sistematski izloženi u prethodnim poglavljima, biće analizirane u skladu sa teorijskim i analitičkim okvirom, odnosno hipotezama koje su postavljene na početku ovog rada. Analiza je komparativnog karaktera, a poglavlje strukturirano tako da su analitička zapažanja predstavljena po hipotezama, odnosno elementima koje svaka od hipoteza sadrži. Na taj način moguće je bliže uporediti uticaj različitih faktora na proces reforme javnih emitera, odnosno karakteristike i rad samih emitera, te one aspekte u kojima njihov status, operativnost i sama percepcija, najviše odstupaju od „ideala“ javnih emitera koji su bili vodilja za proces transformacije.

7.1. Zatečeno stanje i programi medijske pomoći

Važni faktori koji su uticali na proces transformacije javnih servisa u Srbiji i Hrvatskoj su zatečeno stanje nakon raspada socijalizma i karakter medijskih institucija proizašlih iz tog režima, programi medijske pomoći koji su bili usmereni na jačanje javnih medijskih institucija, kreiranje podsticajne okoline za njihovo funkcionisanje. (Hipoteza 1)

Republika Srbija i Hrvatska su zemlje koje dele istorijsko, političko i društveno nasleđe. Činjenica da su od 1918. godine bile deo jedinstvene državne zajednice, od toga 45 godina u uređenju koje je bilo socijalističko, i da su nakon raspada Jugoslavije u prvoj fazi demokratizacije (od 1990 do 2000-te) demonstrirale slične 'boljke' poput autoritarnog tipa političke vladavine, dominirajućeg obrasca političke kulture i političke instrumentalizacije medija govori u prilog tome. Kako ističu mnogi autori uz razumevanje normativnih načela, principa i samog procesa medijske reforme, za kompleksniju i nijansiranu analizu razvoja medijskih sistema i institucija koje su njegov deo, neophodno je u obzir uzeti i niz društvenih i kulturnih faktora, uključujući istorijsko nasleđe (Voltmer, 2013; Irion i Jusić, 2013; Peruško, 2014). Peruško dodatno tvrdi kako su se, među republikama bivše Jugoslavije, Hrvatska i Slovenija izdvajale po tome što je u fazi modernizacije njihov razvoj bio značajno determiniran uticajem austro-ugarske monarhije, u čijem su se sastavu nalazile, dok su sve ostale republike uključujući i Srbiju bile po uticajem Osmanskog carstva. To, po njoj, ključno istorijsko nasleđe uticalo je da raspad Jugoslavije Slovenija i Hrvatska dočekaju spremnije, sa drugačijim tipom političke kulture, i demokratskim kapacitetima koji se mogu izraziti različitim indikatorima i pokazateljima demokratskog i ekonomskog razvoja (Peruško, 2013; Peruško, 2014).

Dugi period boravka u zajedničkoj državi uticao je da Republika Srbija i Republika Hrvatska dele sličnosti u pogledu razvoja političkog sistema i tipa političke vladavine, i nakon raspada socijalizma. Tokom 1990-ih, prema tipologiji koju je postavila Svetska banka, obe zemlje je karakterisao tip 'koncentrisanog' političkog režima (Svetska banka, 2002, 97-102). Kada je vlast koncentrisana u rukama jednog političkog aktera, političke partije i/ili predsednika, to celi sistem čini nekompetitivnim i nespremnim za suštinsku demokratsku konsolidaciju. Autori studije pokazuju kako su upravo oni režimi gde se se učestalo menjale vlasti putem izbora, poput Poljske ili Mađarske u jednom periodu, pokazivali znake kompetitivnosti i zrelosti za tranziciju u konsolidovanu demokratiju. Ova se studija odnosi na period tokom 1990-ih kada se u ove dve zemlje Centralne Evrope nisu nazirale iliberalne tendencije koje su politički artikulisane u današnjim režimima. Autoritativni tip vladavine, koji su personalizovali Slobodanu Miloševiću u Srbiji i Franjo Tuđman u Hrvatskoj, bio je osnovna prepreka za demokratizaciju društava jer je „suspendovao“ određene demokratske elemente i procedure, podredio postojeće zakone i regulaciju partikularnoj volji stranke na vlasti, a profesionalnost zamenio ideološkom i partijskom podobnošću. Vesna Pusić je ovaj fenomen nazivala „kontrolisanom tranzicijom“ koja je rezultirala režimima koje su karakterisala autoritarna pravila, stavovi i obrasci ponašanja koji su bili temelji za kreiranje autoritarnih institucija (Pusić, 1998: 25).

Instrumentalizacija medija bila je na delu u obe države. U slučaju režima Slobodana Miloševića mediji su bili instrument vrlo agresivne propagande usmerene unutar ali i van granica tadašnje Jugoslavije, dok je režim Franje Tuđmana u Hrvatskoj instrumentalizaciju opravdavao političkim i nacionalnim razlozima i pod krinkom nacionalnog jedinstva i patriotizma medije koristio kako bi kreirao pogodnu atmosferu za vođenje 'odbrambenog' rata. U tehničkom smislu razlike u instrumentalizaciji medija nije bilo – partijska i ideološka podobnost i u jednom i u drugom slučaju bili su kriterijumi po kojima su se birale upravljачke i uredničke strukture RTS-a i HRT-a tokom 1990-ih. U teorijskom smislu oba su politička režima demonstrirala ono što je Paolo Mancini definisao kao 'italijanizaciju' medija i koju karakterišu državna kontrola medija posebno kroz direktnu kontrolu javnih televizija, uticaj političkih partija na kadrovanje u medijskim kućama, visok stepen integracije političkih elita i medija, odnosno etičke podele u medijskoj zajednici (Mancini, 2000). To se vidi i na primeru Srbije ,gde nastaju 'paralelne' medijske strukture poput NUNS-a, ANEM-a, ali i mediji koji uz eksternu donatorsku pomoć izveštavaju nezavisno i pružaju informacije

alternativne onima koje nude režimski mediji. U Hrvatskoj je to postalo vrlo vidljivo kroz rad 'Foruma 21' ali i kroz istupe drugih kritičkih glasova u hrvatskom društvu.

Zatečeno stanje u smislu infrastrukturnih, tehničkih i ljudskih resursa te razvojnih potencijala, u značajnoj je meri determinisalo razvoj javnih emitera u Srbiji i Hrvatskoj. U infrastrukturnom smislu, činjenica da su RTV Beograd i RTV Zagreb bili deo jedinstvenog RTV sistema – Jugoslovenske radiotelevizije (JRT), odredila je razvoj ovih javnih medija. Oba su javna servisasu nasledila značajnu i vrednu infrastrukturu (zgrade, studijske prostore, produkcione kapacitete), odnosno decentralizovani način funkcionisanja i odlučivanja, što je bila osnovna karakteristika JRT-a. Decentralizovan način funkcionisanja u kojem su tadašnji republički centri imali visok stepen upravljačke i proizvodne autonomije u odnosu na JRT, ali i visok stepen političke zavisnosti od vladajuće Komunističke partije, uticao je na to da je raspad JRT u oba slučaja dočekan bezbolno. Razumevanje istorijskih uslova, u oba slučaja, pokazuju se važnim za analizu razvoja medija, načina na koji su uspostavljeni i funkcionišu medijski sistemi Srbije i Hrvatske, te njihovog međusobnog poređenja, što korespondira sa osnovnim tezama i postavkama 'istorijskog institucionalizma' (Hallin and Mancini, 2004; Dobek-Ostrovwka, 2012; Peruško, 2012, 2014). U tom smislu Ekiertova analiza endogenih faktora koji su uticali na proces raspada komunizma i određivali su tok demokratizacije jeste relevantna i navodi na zaključak da su Srbija i Hrvatska imale mnogo više sličnosti nego razlika na samom početku procesa (Jakubowicz, 2005: 2-3). Kasnije – kako je proces odmicao, i posebno nakon političkih promena iz 2000-te u obe zemlje razlike su postajale značajnije.

Zagrebačka javna televizija je u procese transformacije u javni servis ušla sa nešto boljih pozicija, posebno kada je infrastruktura u pitanju. RTV Zagreb je početkom 1990-ih raspolagao zavidnom infrastrukturom i tehničkom opremom, novom zgradom i studijima, i tada savremenom tehnikom. RTV Zagreb je prenosio važne događaje, poput Univerzijade 1987. i Evrosonga 1990. godine. U toku rata uništen je veći deo predajnika u vlasništvu javne televizije, što je kasnije HRT obnovio sopstvenim sredstvima ili uz pomoć države. Dobra startna pozicija, strateško promišljanje i kontinuirano ulaganje sopstvenih sredstava u tehnološke kapacitete pokazalo se u slučaju HRT-a kao dobar potez, i bez obzira na sastav rukovodstva ovakva ulaganja bila su među prioritetima. RTS je na početku transformacije raspolagao studijima na 2 lokacije u Beogradu, uključujući i studije u Novom Sadu i Prištini. U njihov razvoj i unapređenje nije ulagano tokom 90-ih, a tokom NATO bombardovanja 1999. godine značajno su oštećeni i ovi resursi. Iako su u Srbiji postojali potencijali za razvoj

regionalnog medijskog servisa u Vojvodini, političkom odlukom da se RTV Novi Sad pripoji RTS-u 1991. godine, sprečen je njegov razvoj. Tako je bilo sve dok 2006. godine kada je formirana RTV Vojvodina kao pokrajinski javni servis.

Same institucije, na to ukazuju ukazuju Darendorf, Ofe i Jakubovic, nisu dovoljne da bi društvo bilo demokratsko, jer za njihovo funkcionisanje potrebno je izgraditi određene „društvene osnove“ (Darendorf, 1991), ili institucionalnu kulturu bez koje je teško za očekivati da će novoformirane institucije biti imune na bolesti „oportunizma, defekcionizma, erozije i zloupotrebe novoupostavljenih pravila“ (Offe, 1997). Ovaj, substantivni, demokratski element važan kao preduslov za razvoj medijskih institucija odnosi se na medijski profesionalizam i ustaljene odnose i obrasce ponašanja koje su novinari usvojili u prethodnom sistemu.

U smislu profesionalizma i novinarskih praksi republički centri imali su određeni nivo samostalnosti i autonomije a to je posebno bilo izraženo bilo tokom 1980-ih godina. U pitanju je bio delimično liberalizovan državno-partijski model koji je omogućio, doduše limitiranu i kontrolisanu, kritiku sistema i vlasti i koji je u kombinaciji sa decentralizovanim karakterom države i aparata vlasti stvorio predispozicije za kasniju transformaciju državne televizije u javni servis. U smislu ljudskih resursa, RTV Zagreb je krajem 1980-ih okupio tim profesionalaca koji su kvalitetno i odgovorno proizvodili program, a jedan od prvih lakmusa za proveru profesionalnosti bilo je praćenje prvih višepartijskih izbora u Hrvatskoj 1990. godine, što je RTV Zagreb, po ocenama mnogih, uradio odlično.⁸¹ Čak ni autoritarna vlast koju je provodio HDZ i pritisci na javni emiter nisu uspeli do kraja iskoreniti taj profesionalizam. Stoga je i prva smisljena inicijativa za reformom HRT-a u javni servis došla iz same medijske kuće, od urednika i novinara, 1998. u vidu 'Foruma 21'. Kada je RTS u pitanju, većina novinara i profesionalaca koji nisu bili naklonjeni ideološkom i propagandnom novinarstvu ovu medijsku kuću je napustila ili je bila oterana a profesionalizam i etičke standarde tokom 1990-ih baštinili su nezavisni privatni mediji koji su, uz značajnu podršku međunarodne zajednice, postavljali standarde za novinarsku profesiju. U oba slučaja može se uočiti ono što su Zielonka i Mancini nazvali „dezorijentisanošću“ novinarske profesije, koja se nakon raspada komunizma i socijalizma našla na „ledini“ bez značajne institucionalne zaštite, mehanizama regulacije, samoregulacije, profesionalnih asocijacija, niti su zakonodavstva novonastalih država sadržale standarde i

⁸¹ Intervjui sa Mirjanom Rakić, nekadašnjom novinarkom i urednicom RT Zagreb, i Mirkom Galićem, nekadašnjim direktorom HRT-a (2000 do 2007).

principe koji bi profesiju uredili, samim tim i zaštitili, od upliva države, politike i privatnih interesa (Zielonka and Mancini, 2011: 7).

Političke promene koje su se i u Hrvatskoj i Srbiji dogodile 2000-te godine, otvorile su prostor za suštinsku konsolidaciju demokratija u ovim državama. Obrazac promena nije bio jednak – u Hrvatskoj je do promena došlo putem izbora, a nakon smrti Franje Tuđmana, dok je u Srbiji promena bila disruptivnog karaktera. Građani Srbije su svoja prava tražili na ulici, organizujući proteste iz kojih je proizašao pokret protiv režima a sve je rezultiralo revolucijom nakon što režim Slobodana Miloševića nije priznao izborne rezultate. Hrvatska je nakon ovih promena ušla u fazu konsolidacije, prvi put na čelu Vlade sa Socijal-demokratskom strankom. Period koji odlikuju ekonomski razvoj, proces pristupanja i ulazak u EU 2013. godine, ali i politička polarizacija na dva ideološka bloka, karakterisalo je šest promena vlasti u periodu od 2000. do 2016. godine, gde su tri vlade formirane oko koalicije levog bloka (SDP i partneri), a pet je formirao HDZ sa svojim partnerima. U Srbiji je situacija bila znatno složenija jer je nakon 2000-te vrlo brzo došlo do promena državnog uređenja koje su značajno uticale na konsolidaciju, ekonomsku nestabilnost, kao i političke turbulencije u političkom sistemu Srbije.⁸²

7.1.2. Medijska pomoć

Strana pomoć je bila izuzetno važna za formiranje nezavisnih medija, funkcionalnih medijskih institucija i, dugoročno gledano, kreiranje podsticajne okoline za njihovo funkcionisanje i dalji razvoj. Nije moguće identifikovati jedinstveni pristup pomoći medijima u Srbiji i Hrvatskoj. U obe zemlje možemo govoriti o kombinaciji efekata medijske pomoći na različite aspekte razvoja medijskih institucija i tu razlikujemo tri obrasca. Prvi je „egzistencijalna podrška“ nezavisnim medijima tokom 1990-ih, koji je bio znatno intenzivniji u Srbiji nego u Hrvatskoj. Drugi obrazac podrške je na medije gledao kao na instrument ili sredstvo za postizanje političkih i širih društvenih ciljeva. Ovaj je obrazac dominirao u Srbiji od 1996. do prve polovine 2000-ih, dok u Hrvatskoj i nije bio toliko izražen. Konačno, podrška izgradnji podsticajne okoline je treći obrazac na kojem su donatori, posebno Evropska unija, insistirali nakon 2000. godine, i u obe zemlje je pristup bio podjednak, a

⁸² 2003. Jugoslavija je preimenovana u državnu zajednicu Srbije i Crne Gore, 2006. godine došlo je do osamostaljenja Crne Gore, a godinu dana kasnije i do jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova.

direktnu finansijsku pomoć zamenila je podrška putem konsultantske i stručne podrške, odnosno 'uslovljavanja' tokom procesa pristupa EU.

Medijska pomoć u Hrvatskoj nije bila toliko intenzivna. Tokom 1990-ih bila je usmerena na podršku nekolicini nezavisnih, uglavnom štampanih, medija, dok je fokus međunarodnih organizacija bio na mirnoj re-integraciji područja koja su naseljavali etnički Srbi, tada već u statusu zakonski priznate nacionalne manjine. Re-integracija je podrazumevala i pacifikaciju medija po pitanju ratnih i među-etničkih tema. Slično situaciji u Srbiji, već od 1998. medijska pomoć je fokusirana na izgradnju podsticajne okoline i kreiranje javnih medijskih i regulatornih institucija koje bi bile funkcionalne i nezavisne. Posebna pažnja međunarodnih aktera posvećena je i transformaciji HRT-a u javni servis.

Tokom 1990-ih cilj medijske pomoći u Srbiji bio je izrazito društveno-politički a mediji su posmatrani kao sredstvo u koje su donatori ulagali sa ciljem da osnaže alternativne glasove i opozicione potencijale kako bi se srušio tadašnji režim. Javni servis u tom periodu bio je na čelu tzv. 'patriotskog fronta' kojeg je režim kontrolisao i nije bio subjekt međunarodne pomoći. Nakon 2000-te ciljevi su bili više medijske prirode a prioriteti su bili podrška izgradnji podsticajne okoline, razvoj medijskih politika, usvajanje zakona i strateških dokumenata posebno sa ciljem snaženja javnih servisa. U Srbiji i u Hrvatskoj glavni akteri medijske pomoći nakon 2000-te su evropske organizacije. Uz pomoć eksperata iz EU, Saveta Evrope i OEBS-a, kreirani su standardi i principi, u skladu sa evropskim vrednostima i praksama, zatim su inicirani i usvajani zakoni, koji su regulisali „pravila igre“ u, do tada, haotičnom medijskom prostoru. Ovi su standardi i njihova implementacija služili međunarodnim akterima kao indikator za eksterni monitoring i evaluaciju uspešnosti reformi.

U obe zemlje bila su prisutna sva četiri nivoa medijske pomoći - individualni, institucionalni, podrška na nivou medijskih politika, i mešoviti. U Srbiji je, posebno zbog podrške tokom 1990-tih, individualna podrška bila mnogo raširenija, dok je institucionalna i podrška na nivou medijskih politika bila zastupljenija nakon 2000-te godine.

U Srbiji su, uz finansiranje, najrašireniji oblici direktne pomoći bili treninzi. Ciljna grupa na većini treninga bili su novinari i urednici, dok je samo mali deo ovih obuka bio namenjen medijskim menadžerima. Većina ovih treninga, uzimajući u obzir njihov strateški značaj i učinak, svodila se na *ad hoc* aktivnosti, kreirane u skladu sa vizijama i potrebama donatora a ne lokalne medijske i profesionalne zajednice. U Hrvatskoj su treninzi bili znatno manje prisutni, a medijska pomoć bila je najintenzivnija u domeni savetovanja i u formi

uslovljavanja. Hrvatska je u periodu nakon 2000-te intenzivno radila na procesu pristupanja EU, i svoje je zakone koja su se odnosili na javnu radio-difuziju morala prilagoditi evropskim standardima.

Jedna od suštinskih razlika koja se odnosi na medijsku pomoć u Srbiji i Hrvatskoj, odnosi se na finansiranje. Mediji u Srbiji, pre svega komercijalni ali delimično i javni servisi, koji su dobijali direktnu tehničku i finansijsku pomoć od donatora, postali su finansijski zavisni od medijske pomoći i redovno su u svojim budžetima planirali donacije kao izvor prihoda. U nedostatku izlazne strategije mediji koji su vremenom ostajali bez donatorske podrške su se bilo gasili ili su pod uticajem političkih i ekonomskih struktura menjali svoje prvobitne misije i svrhu. U Hrvatskoj to nije bio slučaj. Niti su se mediji generalno, niti javni servis u Hrvatskoj partikularno, oslanjali na finansijsku i tehničku podršku donatora. Samo je mali broj medija, i to u vrlo ograničenim resursima, koristilo međunarodnu medijsku pomoć.

Srbija se u međunarodnoj literaturi navodi kao primer dobre koordinacije donatora kada je reč o medijskoj pomoći (Marko, 2013). Koordinacija je bila čak i institucionalizovana tokom 1998. i 1999. godine, kada su se donatori udružili kako bi podržali nezavisne i opozicione medije. Nakon toga koordinacija više nije bila toliko intenzivna, no nije potpuno ni iščezla. I dok je u većini zemalja regiona Zapadnog Balkana uočen trend i ideološki zasnovana podrška određenim medijskim projektima između američkih (komercijalni pristup) i evropskih (podrška javnom servisu) aktera, u Srbiji je zabeležen zajednički napor da se osnaži jedna privatna i komercijalna tv stanica (B92) sa javnom misijom (Price et al, 2002: 33). U Hrvatskoj za koordinacijom nije bilo previše potrebe, jer je najviše međunarodne podrške dolazilo od strane EU gde je određena vrsta koherentnosti u podršci medijima i razvoju medijskih politika postojala.

I u slučaju Srbije i Hrvatske, EU je radila kontinuirani monitoring medijskih reformi, uključujući i reformu i rad javnih emitera. Izveštaji o napretku koji svake godine EU priprema, u vrlo opštim terminima i konstatacijama ukazivala je na aspekte i nedostatke reformi javnih servisa, uz preporuke na šta bi vlasti trebalo da obrate više pažnje. I druge organizacije, OEBS – posebno putem zatštitnice za slobodu medija, kao i Savet Evrope, ali i stručna tela poput EU Medijske observatorije, ukazivali su kontinuirano na određene probleme u radu javnih emitera.

Iskustva medijske pomoći, a to se posebno odnosi na Srbiju gde je ona bila intenzivnija, pokazuju nam kako je za prave reforme potrebno vreme, ali i etablirane i nezavisne medijske

institucije koje zahtevaju prilagođenu i podsticajnu okolinu. Tranzicija društva, zakona, odnosno medija u Srbiji i Hrvatskoj došla je prilično kasno (tek nakon 2000.), i period od 15-16 godina je isuviše kratak da bi se mogli donositi snažni i verodostojni zaključci o njenim rezultatima. Donatorima se može zameriti nedostatak dugoročne strategije u pružanju pomoći u razvoju medija. Prihvatanje principa i standarda, usvajanje zakona, nije dovoljno. Kako je Berkovic primetio, zakoni su kognitivne kategorije i oni ne bi smeli biti nametnuti ili prekopirani iz jednog konteksta u drugi, već moraju biti u duhu okruženja kojem pripadaju, da sadrže elemente lokalnih tradicija u nameri da funkcionišu i da budu prihvaćeni (Berkowicz et al., 2003: 163-203). Bez adekvatne okoline, institucije poput javnog servisa ili regulatornih agencija, ne mogu raditi onako kako se od njih očekuje. Česte promene zakona, zanemarivanje ekonomskog aspekta medijskog razvoja, različite vrste zavisnosti medija od lokalne ili strane podrške, i velika očekivanja od ovih institucija za tako kratak vremenski period, učinili su misiju njihovog kreiranja i dalje podrške samo delimično uspešnom.

7.2. Razvoj javnih emitera ne odvija se po uniformnom obrascu

Strana pomoć ima ograničene i teško merljive rezultate kada je uspostavljanje medijskih institucija u pitanju, a često je razlog tome puko kopiranje uspešnih zapadnih modela u okruženje koje nije podsticajno za funkcionisanje tih modela. Uspostavljanje novih i transformaciju zatečenih medijskih institucija nije moguće provoditi po uniformnom obrascu i svaka zemlja u tranziciji imala je neke svoje specifičnosti koje su uticale na reformu i razvoj javnih emitera. (Hipoteza 2)

Iskustva demokratizacije, i razvoja medija, u Srbiji i Hrvatskoj potvrđuje tezu koju je izneo Ofe kako je demokratija „kombinacija izvesnih procedura sa neizvesnim ishodima“ (Ofe, 1999). Otvorenost ovih procesa i važnost društvene konstrukcije isticali su Jakubovic i, odnosno Katrin Voltmer, ističući kako uvežene vrednosti i koncepti, u interakciji sa lokalnim okruženjem, dovode do kreiranja 'hibridnih' medijskih sistema i modela (Jakubowicz and Sukosd, 2008; Voltmer, 2012, 2013).

U Srbiji je na početku procesa kopiranje uspešnih zapadnih modela bio dominirajući obrazac transformacije javnih emitera. RTS je inicijalno transformisan po uzoru na britanski BBC dok je TV B92. privatna televizija sa javnom misijom, kreirana po još jednom britanskom uzoru, što je bio Channel 4. U toku 2010. izrađena je Medijska studija u kojoj se u kontekstu uspostavljanja regionalnih javnih emitera koriste iskustva tri evropske države - Danske, Austrije i Nemačke. U Hrvatskoj je bio naglašeniji pristup koji je težio razvijanju sopstvenog modela javnog servisa čiji su temelji bili postavljeni još u vreme socijalizma i u čijoj su konceptualizaciji uz međunarodne eksperte učestvovali i lokalni stručnjaci, medijska zajednica

i predstavnici civilnog sektora. Pojedini elementi, u slučaju Hrvatske, 'pozajmljeni' su od drugih modela, poput Ugovora HRT-a sa Vladom Republike Hrvatske koji definiše način funkcionisanja i trošenja javnih sredstava koja HRT prikuplja putem pretplate i koji je iniciran po uzoru na Kraljevsku povelju BBC-ja. Još jedna tekovina razvijenih zapadnih modela javnih emitera bila je uključivanje civilnog društva u rad javnog emitera i to kroz rad Programskog vijeća HRT. Nestrateska i nepromišljena selekcija elemenata iz zapadnih modela, poput uključivanja predstavnika civilnog društva u Programsko vijeće što je preuzeto iz demokratko-korporativnih modela, dovela je do problema u funkcionisanju javnog emitera. U tom smislu opravdana je tvrdnja Zrinjke Peruško kako kontekst i istorijska iskustva Hrvatske ne poznaju koncept ovakvog uključivanja civilnog društva u procese odlučivanja i predstavljanja bazičnih zajednica i njihovih potreba kakav je slučaj sa razvijenim demokratijama i stoga ovakav model nije doneo očekivane rezultate (Peruško, 2012; 2014). I u Srbiji i u Hrvatskoj civilno društvo je manje više svedeno na institucionalizovani vid građanskog delovanja, a među onima koji su pod velom 'civilno društvo' zakonski mogli da nominuju članove u novom modelu podjednako su se pojavljivali i crkva, i univerziteti, i interesne grupe.

Evropski akteri u kreiranju medijskih politika, poput EU, SE, i OEBS-a, nudili su normativne idele i opšte principe kao neku vrstu putokaza i reformskog imperativa za javne servise. Peruško kritikuje ovakav, isključivo normativni, pristup analizi i reformi javnih servisa, i medija generalno, zbog njegove aistoričnosti, deskriptivnosti i fokusiranosti na proces uz zanemarivanje mnoštva važnih kontekstualnih karakteristika sredina u kojima se procesi odvijaju (Peruško, 2014). Stoga i tehnokratski pristup EU reformama medija i javnih servisa u zemljama Zapadnog Balkana i nije najadekvatniji jer fokusiran je na unapred zadate varijable – normativna načela koja su idealizovana i njihovo usvajanje i primena definišu sam cilj procesa. To podrazumeva i korake koja svaka zemlja mora proći kako bi pristupila EU i kako bi se smatrala konsolidovanom demokratijom, odnosno mehanizam 'uslovljavanja' koji se koristi da bi zemlje obavezao da prihvate pravila i postupno ispunjavaju uslove EU. Predstavnici društvenog konstrukcionizma, smatraju da ni bazična normativna načela koja su u osnovi demokratije i demokratizacije nemaju fiksna značenja i da se vrlo često kontekstualno interpretiraju (Voltmer, 2013: 12). Dodatni problem za zemlje 'zakasnele tranzicije' predstavlja i propustešno vreme, odnosno nesinhronizovanost regulativnih ciklusa sa kojima se EU i one suočavaju, zbog čega često pokušavaju da reše 'nasleđene probleme' radije nego da odgovore na savremene medijske izazove poput onih koje donosi digitalno

okruženje, mnoštvo nelinearnih medijskih usluga ili konkurencija društvenih i mobilnih medija (Milivojević, 2011).

Gledajući iskustva Hrvatske i Srbije, normativna načela i principi za razvoj medija bili su u manjoj ili većoj meri nekritički preuzimani i inkorporisani u zakonodavstva i medijske politike ovih zemalja. U oba slučaja lokalni akteri, pre svega medijski eksperti i predstavnici samih medija, bili su uključeni u ovaj proces ali je to, iskustvo je pokazalo, bilo više deklarativnog nego suštinskog karaktera jer proces vodili političari, a ne profesionalci. I jednu i drugu državu karakterisale su neke specifičnosti koje su karakterisale razvoj i rad javnih emitera.

U Srbiji je RTS u proces reformi ušao sa veoma teškim nasleđem medija koji je širio ratnu propagandu i koja je 1990-ih predstavljala produženu ruku režima Slobodana Miloševića. Loš imidž sa kojim je RTS ušao u proces reforme, uz značajne tehničke i infrastrukturne gubitke, kao rezultat NATO bombardovanja tokom 1999., uticali su da ovaj proces bude težak od samog starta. U ljudskom i profesionalnom smislu RTS je tokom 1990-ih godina bio značajno devastiran. Veliki broj urednika i novinara koji se etički i profesionalno nisu slagali sa politizacijom i propagandnom ulogom ove medijske kuće, napustili su RTS i u međuvremenu svoje karijere su gradili u nezavisnim medijima, koji će nakon 2000-te godine predstavljati konkurenciju javnom servisu. Takav je slučaj sa Televizijom B92, koja je formirana nakon 2000-te, i čije su pokretanje podjednako podržavali i evropski i američki donatori. Cilj pokretanja ove televizije, privatnog pandana javnom servisu, bio je da javnosti u Srbiji ponudi profesionalno i kvalitetno proizveden informativni program koji bi bio oslobođen uticaja politike i ekonomskih interesa. Time je borba RTS-a za što bolji rejting, građenje novog identiteta, i poverenje publike znatno otežana. Uz B92, veoma ozbiljan konkurent bila je komercijalna TV Pink, tokom 90-ih poznata po kiču, šundu i niskokvalitetnim programskim sadržajima. U nameri da „uozbilji“ svoji imidž, i TV Pink nakon 2000-te razvija svoj informativni program, a 2006. godine uvodi i Nacionalni dnevnik, centralnu informativnu emisiju, koja se emituje u isto vreme kada i vesti na RTS-u.

Specifičnost javnog servisa u Srbiji, u odnosu na Hrvatsku, predstavlja njegova struktura koja oslikava administrativnu podelu države, sa Autonomnom pokrajinom Vojvodinom na severu. Od 2006. u Srbiji funkcionišu dva javna emitera, uz RTS uspostavljena je i RTV čiji su fokus kulturne, manjinske, političke i druge specifičnosti Vojvodine. Drugi kanal RTV-a danas emituje programe na jedanaest manjinskih jezika. Složena struktura javnog emitera u

smislu regulacije, infrastrukture, ljudskih i finansijskih resursa predstavlja neuporedivo veći izazov, i tom smislu Srbija i Hrvatska se drastično razlikuju. U smislu finansiranja, u nedostatku razvijenog sistema prikupljanja pretplate, i jedan i drugi emiter u Srbiji se od svog osnivanja suočavaju sa problemima finansijske održivosti i transparentnosti poslovanja. Taj problem nije rešen ni danas, čineći javne servise i njihovo poslovanje poprilično ograničenim i zavisnim od budžetskog novca.

Republiku Hrvatsku i njen medijski sistem tokom 1990-ih je karakterisao monopol javnog emitera jer u ovom periodu HRT je bila jedina uticajna televizija na nivou države, bez prave konkurencije među privatnim medijima. Uljuljkano u takvoj monopolskoj poziciji, rukovodstvo ove medijske kuće komercijalnu konkurenciju dočekalo je nespremno. Početak „nadmetanja“ u dualnom sistemu karakterisali su pokušaji HRT-a da u programskom i produkcijskom smislu kopira uspešne taktike i modele poput rijaliti emisija i raznih takmičenja koji su po svojoj formi i sadržaju ne odgovaraju mediju sa javnom misijom. Ovo za javni servis dugoročno nije donelo dobar rezultat jer je, ulažući u nešto što u svojoj misiji i suštini javni emiter ne predstavlja, zanemaren njegov najjači i zaštitni proizvod a to je kvalitetan informativni i obrazovni program, odnosno zabavni program koji ne podilazi najnižim ukusima. Sistem javnog servisa u Hrvatskoj karakteriše i centralizovanost sa zagrebačkom centralom i devet regionalnih centara širom Hrvatske koja imaju više funkciju dopisništava. HRT je jedini javni emiter na prostoru Jugoistočne Evrope koji nije imao problem sa prikupljanjem pretplate zahvaljujući kontinuiranom, strateškom i pravovremenom ulaganju u sopstveni informaciono-komunikacijski sistem praćenja pretplatnika i ispunjavanja njihovih obaveza.

U Hrvatskoj, u poređenju sa većinom zemalja bivše Jugoslavije, sa izuzetkom Slovenije, postoji izraženo razvijena institucionalna kultura. Tome u prilog ide i nasleđe birokratizovanih struktura, odnosa prema institucijama i vladavine prava iz perioda Austro-ugarske. Dodatno, sama unutrašnja struktura javnog emitera, koja teži racionalizaciji, jasnim hijerarhijskim odnosima, podeli odgovornosti, uključivanju javnosti, sa vrlo specifičnom namerom da odnosi sa javnošću ne budu samo nužna „alatka menadžmenta“, već da se komuniciranjem upravlja i da rukovodioci jedinice koja se bavi komuniciranjem budu samostalni u svom poslu, i da podjednako učestvuju u procesu donošenja odluka.

Iskustva Hrvatske i Srbije, i razvoj njihovih javnih emitera i način na koje ove institucije danas funkcionišu ukazuju na karakter demokratizacije kao procesa sa „otvorenim krajem“,

koji je nelinearan, zavistan od kontekstualnih faktora, i čiji se ishodi teško mogu isključivo normativno analizirati i pretpostavljati (Jakubowicz and Sukosd, 2012: 12; Irion i Jusić, 2013: 18).

7.3. Polovični i nepredvidivi rezultati transformacije

Reforma javnih servisa je zbog nedostatka odgovarajućeg okruženja, ali i uniformno primenjenih obrazaca i programa medijske pomoći, uglavnom putem uslovljavanja i zahteva da se ispune formalni uslovi, dala polovične i neočekivane rezultate. Mediji nastali kao rezultat ovih reformi su i dalje finansijski neodrživi, u snažnoj su sprezi sa politikom, a česte promene zakonskih rešenja učinili su ih „ranjivim“ i ostali su podložni političkim uticajima (Hipoteza 3)

Sa političkim promenama 2000-te godine u značajnoj se meri menja i okruženje u kojima se javni servisi razvijaju. Uvođenjem dualnog sistema javni servisi dobijaju značajnu konkurenciju i gube monopol na tržištu. I u slučaju Srbije i Hrvatske u periodu nakon 2000-te dolazi do osnaživanja regulatornog i zakonskog okvira za medije. Principi i standardi sadržani u novouspostavljenim zakonima, nije bila garancija da će mediji u samoj praksi biti nezavisni i da će njihova autonomija biti zaštićena. Praksa i iskustva iz obe zemlje pokazuju kako su inicijalno usvojena zakonska rešenja karakterisale nestabilnost, nepotpuna implementacija, i vrlo česte promene i to u skladu sa voljom i interesima političke većine. Ovo su i u drugim zemljama post-socijalističkog bloka primetili Zielonka i Mancini nazivajući fenomen „plutajućim zakonima“ (Zielonka and Mancini, 2011: 3). Jakubovic je ovakav fenomen nazvao 'mediteranizacijom' medija prepoznajući i aplicirajući elemente Mancinijevog i Halinovog „mediteranskog modela“ u zemlje post-socijalizma ističući da ih karakterišu partitokratski sistem i način vladavine, kolonizacija javnih institucija, uključujući i javni servis i slab racionalni legalni autoritet (Jakubowicz, 2008: 47). Ovi su trendovi uticali na slabljenje institucionalne nezavisnosti javnih servisa, na njihovu finansijsku stabilnost, odnosno na kvalitet programa.

7.3.1. Formalno ispunjavanje uslova za reforme

Na početku procesa reformi bilo je važno da novi zakoni koji regulišu rad javnih emitera sadrže evropske principe i standarde. U formalnom smislu, to je značilo „normiranje“ principa poput slobode informisanja, pluralizma i raznolikosti, javnog interesa, slobodne konkurencije na medijskom tržištu, uz minimalnu i vrlo kontrolisanu državnu intervenciju. Praksa je pokazala da to nije dovoljno za suštinske reforme i očekivanja u značajnoj meri nisu bila ispunjena. To je u skladu sa tvrdnjom Berkovica da su zakoni kognitivne kategorije i

kako oni ne oslikavaju samo preuzete principe i kategorije već oslikavaju složene karakteristike konteksta u kojima se usvajaju i implementiraju (Berkowicz, 2003: 189).

Proces uspostavljanja novog zakonodavnog i regulatornog okvira u Srbiji zagovorali su i demokratski orijentisane vlasti, profesionalne medijske asocijacije, medijski eksperti, kao i predstavnici međunarodne zajednice. Radne grupe za pripremu zakonskih rešenja, u kojima su učestovali domaći medijski eksperti, ukazivale su na potrebu upravo lokalne eksperize i poznavanja specifičnosti medijskog sistema u kojem se odvijaju promene. I u ovom slučaju do suštinskih promena došlo je tek nakon 2000-te i političke promene koja je omogućila da se u nove zakone integrišu predloženi principi i norme, koje su uz domaće eksperte i novinare, podržavale i međunarodne organizacije.

Zakonodavci u Hrvatskoj su težili da na početku procesa javni emiter transformišu u ono što se zove „civilni model“, i što podrazumeva direktnu mogućnost učešća predstavnika civilnog društva i različitih institucija u radu javnog emitera. Mehanizam za njihovo uključivanje podrazumevao je mogućnost da nevladine organizacije samostalno, prema zakonom propisanim procedurama, nominuju kandidate za sastav Vijeća HRT-a. Ovakvo rešenje, međunarodni medijski eksperti smatrali su odličnim i verovali da je potrebno izvesno vreme kako bi on zaživeo u praksi. Sa druge strane, praksa je pokazala da ovakvi modeli nisu najadekvatnije rešenje za zemlje koje su još uvek u procesu demokratske tranzicije, pre svega jer su oslonjeni na iskustva zemalja sa drugačijom vrstom političke i demokratske kulture u kojima je uloga civilnog društva kontinuirano tokom istorije bila uvažavana a sami akteri su značajno uticali na mnoge političke odluke i razvojna dostignuća. Politička nezrelost i lični interesi koje su sa sobom doneli u Vijeće HRT-a nominovani predstavnici civilnog sektora doveli su do krize upravljanja na HRT-u, i odbacivanje ovog modela kao adekvatnog za hrvatski javni rtv servis (Peruško, 2014).

U slučaju Srbije, 'civilni model' uveden je na mala vrata. Za razliku od Vijeća HRT-a, koje ima status upravljačkog i nadzornog tela, Programski odbori na javnim rtv servisima u Srbiji nisu imali upravljačkih ingerencija već samo nadzornu i savetodavnu ulogu. Pri tome, niti u zakoni niti u praksi pozicija ovih tela nije bila dovoljno snažna da predstavljaju balans Upravnom odboru i Generalnom Direktor, i u pravom smislu zastupaju interese javnosti. Politizacija upravljačkih pozicija i personalizovani stil vladanja, u slučaju RTS-a, dodatno su marginalizovali ovo telo a samim tim i oslabili njegovu ulogu i uticaj. Pripisujući to nedovoljno izgrađenoj političkoj kulturi, personalizovanom upravljačkom stilu i nedovoljno

zrelosti civilnog društva da preuzme odgovornost, slučaj Hrvatske može biti vrlo indikativan. Prema mišljenju sagovornika iz Srbije i Hrvatske lični integritet onih koji učestvuju u procesima vođenja i kontrole javnih emitera nije dovoljan da bi se obezbedila demokratska odgovornost. Sa druge strane politizacija procesa imenovanja članova upravljačkih i nadzornih tela javnih emitera, u obe zemlje, navodi na zaključak da je procese nemoguće oddvojiti od politike i da su stoga parlamenti i njihovi specijalizovani odbori najbolje mesto za ove procese.

7.3.2. Finansijska (ne)održivost

Sa izuzetkom Hrvatske, javni rtv emiteri na prostoru bivše Jugoslavije nisu uspeli da razviju funkcionalne modele za naplatu pretplate. U Hrvatskoj je HRT kontinuirano radio na razvijanju sopstvenog modela prikupljanja pretplate koji ga danas čini finansijski nezavisnim i održivim. Sa druge strane, u odustvu funkcionalnog i efikasnog modela RTS i RTV su ostali finansijski nestabilni, a na to su najviše uticali nosioci političkih funkcija koji su konstanto marginalizovali medijsku zajednicu i doprinose koji su dolazili i stručnih krugova, i vođeni uskim politički interesima uticali na to da javni servisi u Srbiji ostanu u finansijskoj zavisnosti od državnog budžeta. U Srbiji se javni servis, kao vid prelaznog rešenja, finansirao iz budžeta od druge polovine 2014. sve do početka 2016, kada je uvedena taksa čiji iznos nije dovoljan da pokrije procenjene troškove rada dva javna emitera.

Model finansiranja javnog servisa u Hrvatskoj nije nailazio na značajnije kritike. One koje su bile prisutne u javnosti najčešće su se odnosile na: (a) mesečni iznos pretplate koji su neki smatrali previsokom, (b) način prikupljanja u smislu uključivanja advokatskih društava i primene prinudne naplate i (c) načina na koji se sredstva troše jer stručnjaci, pa i deo javnosti, procenili su da kvalitet programa nije adekvatan reputaciji javnog servisa, i nije u skladu sa očekivanjima javnosti. U Srbiji su se diskusije svodile na domen dnevne politike i uglavnom se govorilo o smislu postojanja pretplate (političari su ovaj izvor finansiranja, odnosno mogućnost njegovog ukidanja, koristili tokom predizbornih kampanja), ali se nije puno govorilo o unapređenju mehanizma njene naplate. Zanimljivo je da su svojevremeno vrlo glasni u zahtevima da se pređe na budžetsko finansiranje bili predstavnici bivših upravljačkih struktura a kao razloge navodili su nagomilani dug, slab procenat naplate pretplate, i visoke operativne troškove koje javni servisi imaju.

U slučaju Hrvatske ne postoji direktna korelacija između stepena finansijske nezavisnosti i institucionalne nezavisnosti HRT-a i njegove uređivačke autonomije. Politički motivisane

smene sa početka 2016. godine, dva meseca nakon parlamentarnih izbora i formiranja nove vlade, pokazuje kako finansijska stabilnost u slučaju ovog javnog emitera ne obezbeđuje i političku nepristrasnost u radu javnog emitera. U Srbiji su javni servisi zbog znatno manjih prihoda i nestabilnog i nerazvijenog modela finansiranja bili podložniji političkim pritiscima. Kada je u pitanju RTS razlikujemo dva razdoblja – doba personalizovanog vođstva (2006. do 2013.) u kojem su upravljačke strukture i procedure bile podložne volji jedne ličnosti koja je sa političkim predstavnicima različitih profila ulazila u neformalna partnerstva i otvorene sukobe i neslaganja u zavisnosti da li je određena politička opcija na vlasti ili je u opoziciji. Ovo iskustvo nam ukazuje na slabost institucije i odsustvo institucionalne kulture, posebno u slučaju Srbije i njihovu podložnost političkoj instrumentalizaciji koja je vrlo često svedena na individualne odluke i interese. Ovo je period koji je karakterisalo netransparentno poslovanje javnog servisa i za javnost nedostupne informacije o finansijskim aspektima njegovog rada. Kasnije analize i izveštaji ukazuju na netransparentne prakse, nelegitimne izvore finansiranja i poslovne aranžmane koji nisu u skladu sa praksama i načelima rada javnog servisa. Drugu fazu, koja je počela od 2015. godine, kada je putem javnog konkursa izabrano novo rukovodstvo obeležilo je znatno transparentnije poslovanje pa i određen nivo institucionalne i uređivačke nezavisnosti u odnosu na vlast u Srbiji.

Regionalni rtv servis, RT Vojvodine, je bila u znatno nepovoljnijoj finansijskoj situaciji. I pored činjenice da je stanovništvo Vojvodine u većem procentu plaćalo pretplatu, mehanizam raspodele prikupljenih sredstava stavljao je RTV u marginalizovan položaj. Sa skromnim finansijskim i limitiranim infrastrukturnim i ljudskim resursima, RTV je poslovao skromno ali i dosta transparentno ukoliko se pogleda period od 2012. do kraja 2015. godine, kada je tadašnji menadžment i pored limitiranih resursa uspeo da se strateški odredi spram razvoja ove institucije.

7.3.3. Institucionalna nezavisnost

Česte promene zakona koji regulišu rad javnih emitera, način izbora upravljačkih i nadzornih tela, koji su i u Srbiji i u Hrvatskoj bili kontinuirano suštinski su umanjivali njihovu nezavisnost i autonomiju. U Hrvatskoj je zakon menjan šest puta tokom 1990-ih, i pet puta nakon 2000-te, što je dugoročno gledano oslabilo institucionalnu autonomiju javnog emitera, a sastav Programskog vijeća, i način izbora članova, menjan je gotovo svaki put. U slučaju Srbije, zakona koji su se odnosili na rad javnog servisa bilo je manje, ali je zato bilo mnogo amandmana koji su suštinski menjali odnose snaga unutar sastava regulatorne agencije, u

korist politike, odnosno procedure za imenovanje članova Saveta agencije i nadzornih tela javnih emitera, uglavnom na štetu profesije i civilnog društvo. Značajan pomak u slučaju Srbije desio se 2014, kada su ne samo zakonsko rešenje (iako je i ono doživelo kritiku struke), već i procedure i način imenovanja upravljačkih tela, uključujući i generalnog direktora RTS-a, bile izvedene na transparentan način, uz poštovanje svih procedure, i – pomalo neočekivanu – političku nepristrasnost.

Nedostatak institucionalne autonomije i podložnost političkim pritiscima bila je očigledna kada je tokom februara i marta, 2016, smenjeno rukovodstvo HRT-a, odnosno svi glavni i odgovorni urednici. Procedure i načini imenovanja, koje je inicirala bivša vlast i zakonski regulisala, omogućile su političkim partijama sa najviše glasova u Saboru, da putem Odbora za medije, informisanje i informisanje, utiču na ove procese. Iako saborski Odbor, za razliku od Odbora za medije Narodne skupštine Republike Srbije, u svoj rad uključuje i niz medijskih eksperata i važnih ličnosti u svetu kulture, medija i informisanja kao pridružene članove, oni nemaju pravo glasa i ne mogu uticati na političke odluke. Ovakav sistem i procedure, ozakonjene 2012. godine, u tom su periodu išle na ruku bivšoj vlasti, predvođenoj SDP-om, dok je isti mehanizam iskoristila nova vlast, na čelu sa HDZ-om, kako bi smenila politički nepodobne kadrove. Ovakvi slučajevi pokazuju kako u obe zemlje nedostaje snažna regulatorna i institucionalna kultura, te transparentnije i inkluzivnije procedure, koje bi javne emitere zaštitili od političkog uticaja.

Dodatni problem predstavlja i kriza upravljanja javnim servisima, na čijem čelu su uglavnom bili politički podobne ličnosti, a ne profesionalci. Čak i u slučajevima kada je na čelo javnih servisa bila birana osoba sa određenim menadžerskim (primer Gorana Radmana u HRT, koji je imao odlične reference, ali većina nije bila u domeni medija) ili novinarskim (primeri Dragana Bujoševića u RTS-u ili Mirka Galića na HRT-u) iskustvom, praksa pokazuje kako te osobe nisu imale dovoljno kapaciteta da javne servise pokrenu u pravcu inovativnosti i kreativnosti, u skladu sa trendovima na globalnim medijskim tržištima. Oni su donekle svojim integritetom uspeali da sačuvaju javne emitere, u toku svojih mandata od veće štete prouzrokovane političkim pritiscima. U upravljačkim telima javnih servisa, posebno je to slučaj sa dva emitera u Srbiji, najmanje je medijskih profesionalaca i medijskih eksperata, što je problematično i praksa pokazuje da su osobe birane na ove pozicije isključivo tamo zahvaljujući političkoj podobnosti a ne svojim znanjima, ekspertizi ili činjenici da predstavljaju jednu specifičnu zajednicu u svom društvu. HRT ima razvijen niz internih dokumenata i pravila koja se odnose na zaposlene, njihovo ponašanje prilikom obavljanje

javne misije, no u poslednjih nekoliko godina postavlja se pitanje selektivnosti primene tih pravila u pojedinim slučajevima koji su okarakterisani kao politički konotirani, a ne profesionalno utemeljeni. U slučaju RTS-a i RTV-a takva pravila nisu jasno i vidljivo istaknuta.

7.3.4. Kvalitet i raznolikost programa

U skladu sa preporukom Saveta Evrope, zakonodavstva u Srbiji i Hrvatskoj ističu uređivačku nezavisnost javnih servisa kao ključnu za uspešno ostvarivanje njihove misije. Načini ostvarivanja uređivačke nezavisnosti, sve do 2014., u Srbiji nije regulisao niti zakon, niti interna dokumenta javnih emitera. Stari Zakon iz 2003., je navodio samo opšte principe nezavisnosti, nediskriminacije, profesionalizma, zabrane cenzure, no konkretno se uređivačkom autonomijom javnog radiodifuznog servisa nije bavio. Novi Zakon o javnim medijskim servisima u Srbiji obavezuje RTS i RTV da kao javni mediji kroz svoje informativne, obrazovne i zabavne sadržaje ostvaruju javni interes. RTS i RTV nemaju posebne interne dokumente kojima se uređuju i naglašavaju osnovni uređivački principi, već su oni sadržani u njihovim statutima. Istinito, nepristrasno, potpuno i blagovremeno izveštavanje, nezavisnost uređivačke politike, zabrana cenzure, poštovanje ljudskih prava i sloboda i profesionalnih standarda sadržani su u Statutu RTS-a (član 6), kao i Statutu RTV-a (član 2). Niti jedan od ovih dokumenata, niti Zakon iz 2014., ne predviđa jasno mehanizme za ostvarivanje ovih principa i načela. Programske obaveze HRT-a utvrdio je Zakon (članovi 9., 10., 11. i 12.), i on obavezuje javni servis da informiše, obrazuje, stvara dokumentarna dela, da promoviše nauku, kulturu i umetnost, da zabavlja, da proizvodi raznovrstan program. U produkcijskom smislu, Zakon i interni dokumenti HRT-a, reafirmišu osnovne principe EBU-a, u domeni programske produkcije – univerzalnosti, nezavisnosti, izvrsnosti i inovativnosti, odgovornosti prema javnosti, i raznolikosti.

Dostupne analize sadržaja javnih emitera (Car, 2009; Car i Andrijašević, 2012; Matić, 2009; 2014; Marko, 2013) ukazuju na nekoliko trendova, ali i specifičnosti za obe zemlje. Programi javnih emitera nude raznovrsne sadržaje, a posebno je drugi program RTV-a istican kao dobar primer sadržajne i jezičke raznovrsnosti. Proces digitalizacije koji je omogućio otvaranje novih kanala, poput RTS Digital (odnosno RTS3) i HRT4, koji su namenjeni za kulturu, otvaraju prostor za dalju diverzifikaciju i pluralnost sadržaja javnih emitera. Prema dostupnim analizama, ali i rečima sagovornika koji su intervjuisani za potrebe ovog istraživanja, ovi potencijali još uvek nisu dovoljno iskorišteni.

I dok u Hrvatskoj postoji balans između sadržaja koji su informativnog i koji su komercijalnog karaktera (Indeks medijske održivosti, 2015: 49), u Srbiji je zabeležena prevaga sadržaja zabavnog karaktera (Indeks, 2014: 113; Indeks, 2015: 119) koji se ogledaju u velikom broju rialiti (eng. *reality*) emisija, tok šou (eng. *talk show*) emisija koje nemaju više politički već zabavni karakter. Ovo se odrazilo i na sadržaje javnih servisa gde je vidna komercijalizacija i popularizacija sadržaja, i tu nema suštinske razlike kada se porede RTS i HRT kao dve najgledanije javne televizije u ovim zemljama. Koncept 'infotejmenta' (kombinacija informativnih i zabavnih sadržaja) i novi formati vesti sa kojima su komercijalni emiteri (TV Nova i RTL u Hrvatskoj, odnosno Pink i Prva u Srbiji) ušli na tržište doveli su do trivijalizacije informativnih sadržaja kojoj su podlegli i javni emiteri (Indeks Hrvatska, 2014: 50; Indeks Srbija, 2015: 119; Andrijašević i Car, 2012: 31).

Komercijalizacija programa i značajan pad kvaliteta programa javnih emitera, kako u Srbiji tako i u Hrvatskoj, bila je predmet ekspertskih diskusija, kritike i nezadovoljstva javnosti. Posebno je istican problem odsustva ulaganja u deficitarne sadržaje i forme poput dečjeg, dokumentarnog, i posebno programa namjenjenog manjinama. Sa izuzetkom RTV koja redovno nudi sadržaje na jezicima nacionalnih manjina, i HRT-a koji redovno proizvodi programe namenjene pripadnicima manjina, najviše kritika je upućeno na adresu RTS-a koji u svojim programima ne nudi ovakve sadržaje.

U slučaju RTS-a i RTV-a novi zakoni iz 2014. ne predviđaju mehanizme eksterne kontrole, uključujući i kontrolu kvaliteta programa. Interno telo koje zastupa javnost je Programski savet, ali njega biraju članovi UO bez mogućnosti da predstavnici civilnog društva, ekspertskih ili profesionalin udruženja i građana utiču na njegov sastav ili odluke. Javne rasprave koje su Programski odbori organizovali u toku 2015. nisu dovoljne, jer su retke (jednom godišnje) i ne nude mogućnost kontinuirane kontrole. U Hrvatskoj je u tom smislu aktivno Vijeće za elektroničke medije koje radi periodične i tematske monitoringe televizijskih i radijskih programa, odnosno Programsko vijeće HRT koje redovno održava tematske rasprave o kvalitetu programa. Dodatni mehanizam javne kontrole obezbeđen je i uvođenjem pozicije Povjerenika za korisnike usluge, gde su građani u mogućnosti da se direktno obrate i daju svoje komentare i sugestije na program.

Komercijalni emiteri u našem regionu su lideri kada je u pitanju digitalna produkcija i korištenje novih tehnologija u produkciji medijskog sadržaja. Nasleđena infrastruktura u koju se gotovo nije ulagalo (slučaj javnih emitera u Srbiji) ili se ulagalo nedovoljno (HRT), veliki

broj oslenih koji nisu bili spremni da usvajaju nova znanje i veštine, radna etika koja je prilagođena tradicionalnim strukturama i produkcijskog dinamic bile su otežavajuće okolnosti za javne servise. Za razliku od javnih servisa komercijalne televizije počele su od nule i od starta su postavile efikasan sistem rada i proizvodnje koji su modernizovani, digitalizovani, u skladu sa trendovima na tržištu. Rezultat se vidi i kroz sam program, koji je atraktivniji, vizuelno dinamičniji, produkcijski izvrsniji i koji je brzo sticao popularnost (Udovičić, 2007). Razliku između Hrvatske i Srbije ogleda se i u naporima države da digitalizuje medijski prostor i samim medijima omogući modernizaciju i lakše korištenje tehnoloških inovacija. U tom smislu, medijska produkcija u Hrvatskoj trenutno se nalazi na nešto višem nivou razvoja, a sami mediji uključujući i javni servis primenjuju moderne tehnologije dok HRT intenzivno radi na internoj reorganizaciji i prilagođavanju novim produkcijskim zahtevima. I dok u Hrvatskoj pitanje tehnologije i digitalne opreme nije značajan problem (Indeks Hrvatska, 2016: 60), ali svakako jeste njena primena i prilagođavanje ljudskih resursa novoj produkcijskoj logici, u Srbiji su pitanje tehničkih kapaciteta i digitalne proizvodnje i dalje važna pitanja (Indeks Srbija, 2015: 121), ujedno i izazovi sa kojima se javni emiteri i dalje suočavaju. RTV i dalje funkcioniše u prostoru koji nije u vlasništvu ovog javnog medija a ulaganje u digitalnu produkcijsku opremu je onemogućeno zbog nedostatka sredstava. RTS malim koracima usvaja nove tehnologije, uvodi nove programe i formate, no to je još uvek daleko od zahteva savremene digitalne produkcije i distribucije.

7.4. Od institucionalnog ka funkcionalnom modelu, digitalizacija i novi tržišni trendovi

Dodatni izazov za razvoj javnih servisa predstavlja i promena evropske paradigme javnog servisa – od institucionalnog koji je i iniciran putem medijske pomoći u ovim zemljama do programski ili misijski orijentisane usluge javnog informisanja. To dodatno usložnjavaju novi trendovi na medijskim tržištima koji su usloveni digitalizacijom, fragmentacijom i segmentacijom medijske publike. (Hipoteza 4).

7.4.1. Od institucionalne do funkcionalne paradigme

Uvođenje dualnog sistema i ekspanzija privatnih medija na globalnim i nacionalnim tržištima u Evropi dovelo je do promena „snaga“. Položaj javnih emitera i način njihovog finansiranja više se ne uzima zdravo za gotovo već se njihova misija i svrha stalno preispituju. Jedan od načina preispitivanja bilo je uvođenje „testa javne vrednosti“ (eng. *public value test*) koji je imao za cilj da izmeri uticaj javnog servisa na kreiranje javnih vrednosti u društvu, odnosno

javnu vrednost novih usluga koje javni emiteri uvode i njihov doprinos opštem kvalitetu života (BBC 2004: 7-8). Nakon sugestije Evropske unije da i na rad javnih emitera treba primeniti pravila državne pomoći, odnosno da se mora jasno i precizno definisati misija javnih servisa (Evropska komisija, 2009), test je na različite načine i sa različitim iskustvima primenjen u nekoliko država sa različitim ishodima (Moe, 2010; Donders and Moe, 2011). Kao članica EU Hrvatska je imala obavezu prilagoditi način finansiranja javnog servisa ovakvim novim pravilima što je zakonodavstvom iz 2010. godine i obuhvaćeno. Kao rezultat toga, HRT je ostao bez značajnog priliva komercijalnih sredstava. Dodatno je uspostavljen još jedan mehanizam kontrole, a to je bio Ugovor HRT-a sa Vladom Republike Hrvatske o načinu na koji će se prikupljena sredstva trošiti. Srbiju ova pravila nisu direktno doticala iako su tokom diskusije koje su se vodile oko budućnosti javnog servisa problematizovani komercijalni prihodi. To se posebno odnosilo na RTS, a u svojim kritikama glasni su bili predstavnici privatnih medija. Još je Zakon o radiodifuziji razlikovao komercijalne od prihoda prikupljenih putem pretplate ili drugih javnih prihoda, te načine na koji će se oni trošiti. Za razliku od Hrvatske, zbog netransparentnog poslovanja RTS-a nije bilo moguće javno kontrolisati finansijsko poslovanje ove institucije, te jasno videti koliko je sredstava prikupljeno, na koji način, i kako se ona na kraju troše.

U Srbiji i Hrvatskoj televizija je i dalje najuticajniji medij, u kojise ulaže najviše marketinškog novca. U obe zemlje se vodi izjednačena borba za gledanost između javnih emitera, u Srbiji se to odnosi samo na RTS, i vodećih komercijalnih televizija. Obe zemlje su se nakon 2008. pogodile na posledice globalne ekonomske krize. Medijsko tržište u Hrvatskoj je značajno oslabljeno, što se odražava kroz količinu marketinškog novca. U poređenju sa rekordnih 1,3 milijarde dolara iz 2008. godine, 310 miliona dolara iz 2014. deluje jako malo (Indeks, 2008, 2015). U Srbiji, sa druge strane, marketinški novac je znatno manji – oko 150-160 miliona eura tokom 2016 (Indeks, 2016), i za taj novac ravnomerno se bori pet televizija sa nacionalnom frekvencijom. Ra razliku od Hrvatske, u Srbiji pad oglašivačkog novca nije bio toliko drastičan, a rekordan iznos je zabeležen u godini pre velike ekonomske krize, 2008, sa 275 miliona dolara (Indeks, 2008, 2015). Ovakva situacija je medije u obe zemlje dovela u situaciju finansijske zavisnosti, koja se manifestovala na različite načine.

Sve glasnjiji zahtevi onih koji koncept i smisao javnog servisa promišljaju isključivo iz tržišnog ugla smatraju da su javni radiodifuzni servisi prevaziđen koncept i da ih je potrebno

drugačije konceptualizovati. Pojedini autori smatraju da javni servis ne treba ukidati kao instituciju ali ih je potrebno promisliti ga u skladu sa željama i potrošačkim navikama medijske publike, u uskladiti njegovu poziciju na tržištu tako da ne narušava konkurenciju i popunjava tematske praznine o kojima komercijalni emiteri ne izveštavaju. Postoje i radikalni stavovi. Tako Elštajn i drugi zagovaraju ukidanje javnih servisa kao posebne institucije smatrajući da ono što tržište ne proizvodi, u smislu programa i usluga, treba da se nudi i kreira na kompetitivnoj bazi, i oni predlažu novu instituciju – Javnu upravu za emitovanje (eng. *Public Broadcasting Authority* ili PBA) da osigura ravnopravno i transparentno nadmetanje za javne sredstva (Donders, 2012: 81). U Hrvatskoj i Srbiji u toku javnih diskusija nije bilo glasova o de-institucionalizaciji javnih emitera, bilo je doduše onih koji su propitivali smisao postojanja ovakvih emitera (to važi i za HRT, i za oba emitera u Srbiji) koji su skupi i ne ispunjavaju svoje obaveze prema javnosti, ali jasne, argumentovane i konceptualno usmerene debate nije bilo. I u jednoj i u drugoj zemlji aktuelno zakonodavstvo uvažava aktuelna usmerenja u domenu medijskih politika, i javne servise više ne definiše isključivo kao emitere, već kao pružaoce medijskih usluga ili javne medijske servise. Zakonodavstva uvode, ali ne preciziraju šta znači 'nova medijska usluga', niti je jasan način na koji proverava legitimnost njenog uvođenja niti njena vrednost i širi društveni doprinos (u smislu testa vrednosti). Takođe, zakonodavstva su uvela i projektno finansiranje medija, odnosno mogućnost nadmetanja za javna sredstva putem konkursa. Ovo se pravilo ne odnosi na javne medijske servise, ali jeste važno za proizvodnju medijskih sadržaja koji su važni za javni interes (na primer, mediji na manjinskim jezicima ili mediji lokalnog i regionalnog karaktera koji su privatni ali nemaju dovoljno prihoda sa tržišta za proizvodnju deficitarnih sadržaja).

Promišljanje statusa i uloge javnih medijskih servisa unutar novih paradigmi, bili su prisutni i u Srbiji i u Hrvatskoj. Osnovna funkcija ovih javnih institucija je proizvodnja kvalitetnog i raznolikog programa ali ne nužno onog koji je deficitaran na tržištu. U takvoj situaciji ponovo bi tržište bilo to koje određuje šta to javni servis treba da proizvede a šta ne. Glavni kriterijum je ipak proizvodnja kvalitetnog programa koja nastavlja da ima univerzalnu i društveno kohezivnu ulogu i u društvima čije su medijske publike snažno fragmentirane. Diskusija, posebno u Srbiji, tek je otvorila pitanje transformacije javnog servisa u pružaoce medijskih usluga (eksperti su to nazivali prelaskom od institucionalne ka institucionalno-funkcionalnoj paradigmi), no čini se da su zakoni, a posebno praksa, još uvek dominantno

uronjeni u staru paradigmu, koja insistira na instituciji i njenom opstanku, a u drugi plan stavlja funkcije koja ona treba da obavlja.

7.4.2. Dostignuća i izazovi digitalizacije

Kada je Srbija u pitanju svi rokovi za prelazak na digitalno emitovanje bili su preambiciozni jer Srbija sve do kranjeg roka, 17. juna 2015., nije bila spremna za prelazak. Tehnički i operativno proces je usporio sam RTS, odnosno njegov menadžment, koji je u periodu od 2006 do 2009 odbijao da pristane na izdvajanje javne kompanije 'Emisiona tehnika i veze' (ETV) iz sastava RTS-a do kojeg je došlo na jesen 2009. Izdvajanje kompanije koja upravlja mrežom transmitera za digitalno emitovanje iz sastava javnog servisa bilo je važno jer na taj način svi su proizvođači programa na tržištu stavljeni u ravnopravni položaj i omogućena je distribucija bez opasnosti od monopola jednog rtv sistema. U Republici Hrvatskoj je do izdvajanja javnog preduzeća 'Odašiljača i veza' došlo još 2001. godine, kada ih je Zakon o HRT uspostavio kao nezavisnu instituciju.

Uz deklarativnu podršku procesu digitalizacije, od strane ključnih političkih aktera u Srbiji, sam proces je bio delimično ispolitizovan. Jedan od vidova politizacije ogledao se u postavljanju ambicioznih datuma za okončanje procesa prelaska na digitalno emitovanje, koju su korespondirali potencijalnim datumima za izbore. Na ovaj način političari i partije na vlasti su želeli sebi da pripisu uspeh za uspešno okončanje ovoga procesa. Proces digitalizacije u Srbiji podržavale su i međunarodne organizacije, EU finansijski kroz svoje fondove, OEBS i druge specijalizovane agencije zagovarački i ekspertski. Jedno od tumačenja zbog kojeg je evropskim akterima i međunarodnim organizacijama bilo važno da Srbija završi ovaj proces na vreme bila je i opsnost od ugrožavanja analognog emitovanja , odnsono od digitalnog jaza , jer se Srbija graniči sa četiri zemlje EU koje su ovaj proces već okončale.

Uz deklarativnu podršku procesu digitalizacije, od strane ključnih političkih aktera u Srbiji, sam proces je bio delimično ispolitizovan. Jedan od vidova politizacije ogledao se u postavljanju ambicioznih datuma za okončanje procesa prelaska na digitalno emitovanje, koju su korespondirali potencijalnim datumima za izbore. Na ovaj način političari i partije na vlasti su želeli sebi da pripisu uspeh za uspešno okončanje ovoga procesa. Proces digitalizacije u Srbiji podržavale su i međunarodne organizacije, EU finansijski kroz svoje fondove, OEBS i druge specijalizovane agencije zagovarački i ekspertski. Jedno od tumačenja zbog kojeg je evropskim akterima i međunarodnim organizacijama bilo važno da

Srbija završi ovaj proces na vreme bila i digitalna dividenda, jer Srbija se graniči sa četiri zemlje EU koje su ovaj proces već okončale.

U Republici Hrvatskoj proces prelaska sa analognog na digitalno emitovanje bio je u značajnoj meri depolitizovan, a podršku su su jednoglasno davale sve parlamentarne partije. Sam proces vodila su stručna tela, institucije uz podršku pojedinaca i eksperata iz međunarodne zajednice. Ceo proces prelaska na digitalno emitovanje, posebno u finansijskom smislu, podržavala je država – što podrazumeva izgradnju mreže emitera, njeno stavljanje u pogon, subvencionisanje građana prilikom kupovine neophodne opreme, dok je na unapređenju tehnoloških i ljudskih resursa na javnom emiteru, sopstveni novac ulagao HRT. Niti Republika Hrvatska, niti HRT, nisu koristili novac iz fondova EU za ove procese.

U Srbiji, nekoherentnost procesa prelaska na digitalno emitovanje ogledala se u kontinuiranom prebacivanju nadležnosti sa jednog na drugo ministarstvo koje je trebalo da vodi proces. Na čelu procesa nominalno je bila Vlada Republike Srbije, ali su u periodu od 2008 do juna 2015, kada je isključen analogni signal, procesom upravljala čak četiri različita ministarstva. Na ovaj način došlo je do čestog preklapanja nadležnosti, nedostatka koordinacije, što je proces u značajnoj meri usporio i učinio ga manje efikasnim. U Republici Hrvatskoj je uz Vladu, kao glavnog nosioca projekta, nekoliko institucija bilo aktivno tokom provođenja procesa digitalizacije, poput – Ministarstva kulture, Centralnog državnog ureda za e-Hrvatsku, Ministarstvo mora, saobraćaja i komunikacija, Agencija za elektroničke medije, zatim regulatorna tela, javni i privatni emireri, mrežni operatori, udruženja za zaštitu potrošača, itd. Ovako široka lepeza različitih institucija i organizacija, koja je kontinuirano radila i bila uključena u proces, obezbedila je i efikasnost ali i njegovu transparentnost.

U slučaju HRT tek je u poslednjih nekoliko godina došlo do intenzivnijeg investiranja u sistem digitalne proizvodnje, uključujući i HD. HRT u ove inovacije i tehnološka unapređenja ulagao sopstveni novac, bez značajne podrške od strane fondova EU, koja bi, po priznanju uposlenika, bila vrlo značajna kada je u pitanju digitalizacija arhive. U ovom procesu EU, i nadležne institucije, pružale su uglavnom konsultantsku i ekspertsku podršku. Sa ciljem efikasnije i ekonomičnije proizvodnje programa u digitalnom formatu, HRT u poslednjih nekoliko godina sistematično provodi internu reorganizaciju. Uz kontinuirano smanjivanje broja zaposlenih i ulaganje u tehničku opremu za digitalno emitovanje, HRT je uspostavio Informativni medijski servis (IMS), koji je integrisao sedam dotadašnjih redakcija sa centralnim deskom koji na dnevnoj bazi proizvodi radijske, televizijske emisije, te

informativne sadržaje. U toku je preseljenje svih redakcija na jedno mesto, tzv. „televizijski trg“, u prostorima na Prisavlju. Kako su isticali u rukovodstvu HRT-a, te sagovornici iz informativnog programa, povezivanjem radijske, televizijske i onlajn proizvodnje sadržaja, postiže se kreativna i kvalitativna sinergija. Ona je vrlo važna i zbog činjenice da nekoliko poslednjih godina javni emiter emituje i 24-časovni kanal sa vestima (HTV4), kojeg je neophodno permanentno opsluživati sadržajima, bilo suvim informacijama ili stručnim i redakcijskim komentarima. Rekonstrukcija se ogleda i u načinu na koji su organizovana dopisništva, gde su dosadašnje radijske i televizijske redakcije objedinjene, sa mobilnim timovima video novinara, koji su ažurni na terenu i u finansijskom smislu su isplativiji.

RTS do trenutka pisanja ovoga rada nije imao jasnu strategiju razvoja koja bi uključivala izazove digitalnog emitovanja i konvergencije. Jedan od uzroka je činjenica da je novo rukovodstvo bilo izabrano u maju 2015., mesec dana pre prelaska na digitalno emitovanje, i da je gorući problem novog rukovodstva bilo obezbeđenje finansijski stabilnog poslovanja ovog javnog emitera. Kada su u pitanju tehnički aspekti, većina produkcijskih kapaciteta RTS-a (na RTV je situacija znatno lošija) prilagođeni su standardnima i zahtevima digitalne produkcije. RTS je sa digitalnim emitovanjem počeo 2005. godine. RTS je u ovom procesu dobio eksternu podršku EU, kroz IPA fondove. Vrlo značajno za digitalizaciju javnog emitera u Srbiji bila je i pobeda na „Pesmi evrovizije“, zahvaljujući čemu je RTS kao domaćin događaja naredne godine dobio značajnu tehničku i finansijsku podršku. RTV je svoju razvojnu Strategiju usvojila nešto ranije, i ovaj dokument uključuje i planira digitalnu proizvodnju. U prvoj fazi konvergencije, RTV planira kreiranje jedinstvenih i malih redakcija u kojima bi novinari televizije i radija, planirali, pripremali i proizvodili program zajedno. Ovo se posebno odnosilo na redakcije na manjinskim jezicima. Na nivou RTV-a biće kreiran zajednički desk odakle će se koordinirati planiranje, rad i distribucija medijskih sadržaja koji su proizvedeni od strane svih manjinskih redakcija. Suštinski, svrha ovakvog planiranja su bolja produktivnost i ekonomičnost, odnosno prilagođavanje trendovima koji se već uveliko prisutni u medijskoj sferi.

Nakon prelaska na digitalno emitovanje, što je samo prvi korak ka prelasku u potpuno digitalizovani proces, jedan od izazova sa kojima se suočavaju i HRT i RTS vezan je za prelazak na digitalnu proizvodnju. Ona ne podrazumeva samo investiranje u novu opremu, kamere i montaže, montažna kola, već podrazumeva i izgradnju jednog novog sistema proizvodnje, i promenu načina na koji urednici i novinari razmišljaju. Interna reorganizacija redakcija, i kreiranje centralnog informativnog sistema unutar HRT pokazala se kao izazovan

i složen proces jer došloje do preklapanja nadležnosti i odgovornosti, određene pozicije nisu bile najjasnije definisane, uz nejasnu hijerarhiju. Dodatno, kupovina opreme i digitalnih kamera nije dovoljna, jer potrebno je kontinuirano raditi na edukaciji kadrova koji tu opremu koriste, kako bi se njihov način razmišljanja promenio i prilagodio digitalnoj proizvodnji. Iskustva velikih medijskih sistema, koje su implementirale projekte objedinjavanja radijske, televizijske i onlajn proizvodnje, pokazuje da je za izgradnju funkcionalnih i efikasnih sistema potrebno određeno vreme. Posebni izazovi odnose se na sigurnosti takvih sistema, koji moraju biti kreirani na način da se greške minimalizuju. U HRT-u i RTS-u još se uvek koriste kasete kao rezerva varijanta. Javni emiteri bi, u smislu daljeg razvoja i prilagođavanja trendovi, u obzir trebalo da uzmu i drugačija ponašanja publike, da ih redovno prate i istražuju, te se prilagođavaju njihovim navikama.

7.5. Odnos sa publikom i aktivni pluralizam

Odnos javnih emitera u društvima Jugoistočne Evrope prema publici, njihova misija da budu univerzalni i pluralni, i da doprinose društvenom razvoju i zagovaraju određen sistem vrednosti, nisu na adekvatan način prisutni u praksama samih emitera. Građani nisu u dovoljnom meri upoznati sa vrednostima i javnim interesom koji javni emiteri treba da zagovaraju, a ove vrednosti nisu u dovoljnoj meri operacionalizovane da budu merljive i proverljive, tako da ne postoji dovoljno interakcije niti uključenosti građana kao aktivnih učesnika u rad javnih emitera, ili u diskusije o njihovom radu i javnoj kontroli. (Hipoteza 5)

Od javnih emitera danas se očekuje da budu, više nego ikada, povezani sa svojom publikom, ne samo da pružaju prostor za iskazivanje i podmirivanje različitih informativnih potreba i identiteta, već i da potiču kreiranje svesnog, odgovornog i aktivnog građanstva (Born and Prosser, 2001; Pickard, 2002; Lowe, 2010). Aktivan odnos sa publikom posebno je važan i treba da prati strukturne promene u društvima, uključujući i ona u Srbiji i Hrvatskoj, gde se dominantna paradigma menja – od tradicionalnog ka 'umreženom' društvu (Castells and Cardoso, 2005: 4). Prvi korak ka promeni dominantne paradigme, i uključivanju građana, jeste izgradnja odnosa poverenja.

Postojeća komparativna istraživanja (Eurobarometar, EBU) pokazuju da su određeni trendovi u zemljama Zapadnog Balkana, uključujući Srbiju i Hrvatsku, vrlo slični onima u razvijenim zemljama. Prvo, dolazi do porasta korišćenja interneta (penetracija korišćenja interneta u Srbiji iznosi 54 %, dok je 74,2 % u Hrvatskoj), izraženo visoke stope korišćenja društvenih mreža među mlađom populacijom, popularnost televizijskog programa koji se prati putem TV aparata, kao i sve veći procenat onih koji televizijski program gledaju ne-linearno i na

zahtev (Eurobarometar, 2014: 13-21). U obe zemlje sve se više koriste mobilni telefoni u informisanju, a rastu zahtevi za više sadržaja koji su personalizovani i koji se dobijaju na zahtev (Statista, 2016).

Drugi zanimljiv trend, na koji ukazuju rezultati Eurobarometra (2014) jeste nizak nivo poverenja u tradicionalne medije što je karakteristika svih zemalja Zapadnog Balkana, kada ih poredimo sa prosekom država članica Evropske unije. U Hrvatskoj je trend nepoverenja u televiziju nešto izraženiji – 41 % ispitanih je istaklo kako veruje televiziji, a 55 % ne veruje, dok je u Srbiji 47 % reklo da veruje, a 48 % da ne veruje.

Tabela 13: Poverenje u televiziju

Država	Veruje	Razlika 2013-2014	Ne veruje	Razlika 2013 - 2014
EU-28	50%	+2	45%	-3
Crna Gora	59%	+7	37%	-5
Srbija	47%	+1	48%	-1
Makedonija	43%	0	55%	+3
Hrvatska	41%	-3	55%	+2
Albania	38%	Nema informacija	43%	Nema informacija

Izvor: Eurobarometar, 2014: 26

Građani u ovim zemljama iskazuju viši stepen poverenja u internet i društvene mreže nego što je to prosek na nivou članica EU. Hrvatska je mnogo bliže evropskom proseku, što se vidi u Tabeli 14.

Tabela 14: Poverenje u društvene medije

Država	Veruje	Ne veruje
EU-28	21 %	54 %
Albanija	33%	39%
Makedonija	32 %	41%
Srbija	27%	41%
Crna Gora	27 %	49 %
Hrvatska	22 %	51%

Izvor: Eurobarometar, 2014: 29

Nizak stepen poverenja u javne medije delimično je rezultat lošeg imidža koje su ovi mediji stekli tokom 1990-ih kada su bili instrumentalizovani za svrhe ratne i političke propagande, ali je i rezultat nepoznavanja koncepta javnog servisa među građanima, programske ponude koja se raznolikošću i kvalitetom ne razlikuje od ponude komercijalnih medija, odnosno odustva inovativnosti i korištenja kanala i platformi za distribuciju programa koje su danas sve popularnije među publikom.

Kada je u pitanju Srbija, nedostatak promotivnih kampanja, odnosno neučinkovitost i neadekvatnost onih koje su se provodile doprinele su da RTS građani ne percipiraju kao javnih servis svih građana, već instrument određenih, političkih, elita i interesnih grupa. Nakon demokratskih promena, sa namerom da se napravi diskontinuitet sa prethodnom vlasti ali i režimskom televizijom, predstavljen je slogan – „Nova Radiotelevizija Srbije“. Nakon što je RTS i zakonski, odnosno formalno, transformisan u javni servis, slogan ove medijske kuće postao je – „Javni medijski servis evropske Srbije“. Svega dve godine kasnije, nova parola glasi – „Javni medijski Servis Srbije, vaše pravo da znate sve“, u kojem je uočljivo izostavljanje opisa „evropski“ na šta je privatni emiter B92 i regovao dovodeći to u vezu sa tadašnjom vlasti koju je predvodila evroskeptična Demokratska stranka Srbije i premijer Vojislav Koštunica. U praksi je RTS koristio i jedan i drugi slogan naizmenično, da bi u toku 2008. godine, kada je slavljeno 50 godina postojanja televizije i kada je RTS bio domaćin i organizator pesme Evrovizije, novi slogan glasio – „Gledaj, slušaj, misli“. Ovako birani slogani korespondirali su i tadašnjim političkim orijentacijama vlada u Republici Srbiji, i na nekin način bili su indikator njegove politizacije. Politizacija javnih servisa, i u fazama koje su okrenute ka demokratizaciji društava i u Srbiji i u Hrvatskoj, ukazuje na trendove koje su uočili autori i koji se smatraju zajedničkim nasleđem post-socijalističkih zemalja, odnosno kontinuitet političkog uticaja na rad medija objašnjavaju činjenicom da ljudi 'starog režima' i dalje rukovode ovakvim institucijama, odnosno kreiraju ambijent za politizaciju (Voltmer, 2013: 23-25).

Javne diskusije o stvarima koje se tiču načina uređenja, statusa i funkcionisanja javnih emitera u Srbiji, postale su praksa tek od nedavno. Sve do 2010 u pripremu, komentarisane, i diskusiju koja je bila vezana za rad javnih emitera, zakonska rešenja, unapređenje programskih i finansijskih aspekata, uglavnom je bila svedena na uključivanje, i to vrlo ograničeno, ekspertske javnosti, profesionalnih i interesnih udruženja. To se odigravalo putem njihovog učešća u radnim grupama, mogućnosti učešća u radu skupštinskog Odbora, delovanjem kroz organizacije civilnog društva, čiji je broj doduše mali. Tek od polovine 2015. godine, upravljačke strukture javnih emitera, kroz aktivnosti Programskog saveta, inicirali su i realizovali direktne kontakte sa građanima i razgovore sa njima o funkcionisanju, finansiranju, ali i programskoj ponudi javnih emitera.

U Hrvatskoj je, kao i u Srbiji, nakon 2000-te i političkih promena koje su se odrazile i na rekonceptualizaciju javnog emitera, stručna javnost – pre svega medijski i pravni eksperti – bila aktivno uključena u diskusije i rasprave o novim zakonskim rešenjima i u proces

kreiranja novih strateških dokumenata i medijskih politika. U Hrvatskoj je javnost dobila dodatnu, formalizovanu, mogućnost da se uključi u sam rad i kontrolu javnih emitera - udruženja građana i istaknute akademske, kulturne i obrazovne institucije mogle su direktno da imenuju svoje predstavnike u Programsko vijeće. Iskustvo je pokazalo da ovaj model uključivanja šire javnosti nije funkcionalan, i njega su zakonodavci u Hrvatskoj brzo napustili.

Uvođenje pozicije Povjerenika za informacije, nakon 2010., institucionalizovalo je i način kojim su sami korisnici medijskih usluga, odnosno publika, mogli reagovati i kanalisati svoje nezadovoljstvo ka onima koji javnim emiterom upravljaju i donose odluke koje se odnose na kvalitet sadržaja. Statistika pokazuje trend rasta onih koji se Povjereniku obraćaju, no i dalje zanemarivo mali odaziv u odnosu na ono što bi potencijalno javno servisu davalo legitimitet za njegov javni rad. HRT je paralelno radio i na unapređenju eksternog i internog komuniciranja, objedinjavanju različitih komunikacijskih kanala i sadržaja, sa ciljem efikasnijeg upravljanja informacijama i procesom komuniciranja. Svi ovi potezi ukazuju na to da je menadžmentu javnog emitera u Hrvatskoj stalo da kontinuirano gradi odnose sa svojom publikom, i tako poboljšava imidž u javnosti.

Ovi mehanizmi nisu dovoljni za šire uključivanje publike i građana u rad javnog emitera, i dosadašnja iskustva u ovim zemljama – posebno kada je kreiranje javnih medijskih politika u pitanju – radije demonstriraju ono što je Itreberg nazivao 'patronizujućim elitizmom' koji karakterišu disbalans u procesu odlučivanja, u korist političara, interesnih grupa, medijskih eksperata, pa i menadžmenta javnih emitera, a na štetu građana (Itreberg, 2004; Itreberg i Sandet, 2009).

Novi trendovi među medijskom publikom, promjenjene navike prilikom traženja i konzumiranja medijskih sadržaja, stvaraju imperativ za javne servise – prvo da prilagode svoje tradicionalne i glomazne strukture novoj logici rada i proizvodnje, i drugo da koriste kanale i servise koji su prilagođeni novom dobu.

U organizacionom smislu, javni emiteri u Hrvatskoj i Srbiji nasledili su i funkcionišu po principu tradicionalnih struktura koje određuju način na koji oni komuniciraju i grade odnos sa svojom publikom. Ove strukture su rigidne, nefleksibilne, sa velikim brojem zaposlenih (HRT ima nešto manje od 3.000, dok samo na RTS-u radi 3.800 ljudi) i mnoštvom nivoa odlučivanja (visoki menadžment, srednji menadžment, direktori i urednici programa za svaki kanal) što dovodi do sukoba nadležnosti, usporava internu komunikaciju, i na kraju dovodi do

neracionalne potrošnje resursa i nefunkcionalnosti prilikom donošenja odluka. Hijerarhijska struktura u kojoj moć za donošenje odluka leži u najvišim slojevima, dovodi do otuđivanja i nezainteresovanosti ne samo građana, već i nižih struktura koje su interni deo javnog servisa.

Kako studija Rojters instituta za novinarstvo pokazuje, među najvećim izazovima za javne servise u digitalno doba je da razviju efikasne načine za distribuciju svojih programa, bilo kroz svoje platforme ili kroz platforme koje već postoje i popularne su poput pretraživača, društvenih mreža, sajtova koji nude pregled video i multimedijalnih materijala, aplikacija (Sehl i drugi, 2016: 10). Analiza onlajn prisutnosti i njihove dostupnosti različitim publikama pokazuje da se portali HRT i RTS, za razliku od portala javnih servisa u regionu Zapadnog Balkana, rangiraju kao verodostojni izvori informacija onlajn, i da se u svojim zemljama visoko rangiraju u konkurenciji domaćih i stranih njuzportala (Tabela 15). Statistika pokazuje kako svi web portali, sa izuzetkom portala RTS-a (koji je tokom leta 2016. pratio OI u Riu) beleže negativne trendove i pad popularnosti.

Tabela 15: Web sajtovi javnih servisa: rejting i trendovi (zaključno sa 2016.)

Država	Web stranica	Globalni rejting	Domaći rejting	Trendovi
Srbija	www.rts.rs	15.390	35	Pad rejtinga – oktobar 2015 do jula 2016, rast od jula 2016. Posetioци: 49 % Srbija, 9,4 % BiH
Hrvatska	www.hrt.hr	22.923	41	Rast rejtinga – od oktobra 2015, do januara, 2016, potom pad od januara do avgusta 2016. Posetioци: 56 % Hrvatska, 9,3 % BiH, 5,4 % Srbija
BiH (Republika Srpska)	www.rtrs.tv	114.378	109	Porast rejtinga do avgusta 2016 Posetioци: 66 % BiH (Republika Srpska), 11 % Kanada, 6 % Srbija
Kosovo	www.rtklive.com	114.319	Nema informacija	Posetioци: 60 % Kosovo, 16 % Amerika, Nemačka, Kanada
Crna Gora	www.rtcg.me	271.142	104	Pad rejtinga do avgusta, 2016. Posetioци: 35 % Crna Gora, 27 % Srbija, 18 % Hrvatska

Izvor: www.alexacom

Danas više nije dovoljno da su javni servisi onlajn, da imaju svoje veb stranice, profile na društvenim mrežama, Jutjub kanal, čak nije dovoljno ni da te sadržaje redovno ažuriraju. Potrebno je da stranice bude atraktivne, prepoznatljive kako vizuelno tako i sadržajno, da u sebe uključuju i elemente za interaktivnost sa posetioциma. Stranice javnih servisa uglavnom su konceptualizovane kao platforme za diseminaciju sadržaja i informacija, sa malo interaktivnih elemenata. HRT stranica ima moderan dizajn, lako pretraživ, sa specijalnom platformom (HRTi) za video i multimedijalne sadržaje na zahtev. Obe stranice vrlo često objavljuju multimedijalne sadržaje, a vesti ažuriraju vrlo često. RTS stranica je nešto

kompleksnijeg dizajna, ali za potrebe snalaženja posetiocima nudi mapu sajta. Stranica RTV nudi sadržaje na čak 8 jezika, ali su sadržaji na svim jezicima (osim srpskom kao primarnog) ograničeni i selektirani (u skladu sa interesom manjinske zajednice koja koristi određeni jezik). Obe stranice su povezane sa društvenim mrežama, imaju aktivne FB stranice, JuTjub kanale, kao i aplikacije (u slučaju HRT i RTV one se mogu skinuti sa veb sajtova).

Tabela 16: Javni servisi na društvenim mrežama

		FB (lajkovi)	JuTjube (broj prijavljenih)	Mobilne aplikacije
Hrvatska	HRT	40.740 (Moj HRT) 33.144 (HRT Vijesti)	3.133 (glavni kanal)	Da (nudi se putem sajta)
Serbia	RTS	307.808 (RTS portal)	12.049 (glavni kanal)	Da
	RTV	31.376	62.756 (glavni kanal) 166.836 (Državni posao)	Da (nudi se putem sajta)

FB stranica RTS-a među najaktivnijima je, kada su u pitanju javni servisi u regionu (sa preko 300.000 onih koji prate njene sadržaje), dok je JuTjub kanal RTV vrlo aktivan, sa posebnim kanalom koji je posvećen vrlo popularnoj seriji “Državni posao” (skoro tri puta više prijavljenih nego primarni kanal RTV, a četrdeset puta više nego kanal RTS-a).

Najveći izazov za javne servise u kojima se sadržaji sve više konzumiraju onlajn, na zahtev i nelinearno, jeste da proizvode kvalitetne i prepoznatljive sadržaje, odnosno da ih plasiraju na način da to potakne njihovu publiku na angažman. Nije dovoljno proizvoditi programe od javnog interesa, programe koji su pluralni, koji su namenjeni različitim grupama uključujući nacionalne, jezičke, seksualne manjine, već je potrebno aktivno promovisati takve sadržaje, i aktivno stavljati do znanja medijskoj publici da su takvi sadržaji od javnog značaja za sve. U tom smislu Savet Evrope je predložio model koji uključuje tri nivoa – strukturu koja se treba prilagoditi dinamici 'umreženih društava' i osigurati nezavisnost i verodostojnost, menadžment koji treba preduzimati ciljne i praktične, na rezultat orijentisane, aktivnosti kako bi obezbedio resurse neophodne za rad u digitalnom okruženju, i institucionalna kultura koja afirmiše principe poput transparentnosti, otvorenosti, i odgovornosti (Savet Evrope, 2012: 7). Drugo, javni servisi treba da razviju razvojne strategije koje bi maksimalizovale njihovo onajn prisustvo, učinile sadržaje vidljivijim i dostupnijim, i potaklo interakciju sa publikom. Jedan od vidova ovakve strategije je i saradnja sa kulturnim institucijama, digitalizacija postojećih arhiva i omogućavanje da se one koriste putem ovih partnerstava (EBU, 2012: 75-87). Konačno, autori poput Natali Helberg (*Natali Helberg*) i Mire Buri (*Mira Burri*) ističu razvijanje i korištenje različitih algoritama i usluga za pretraživanje. Personalizacija sadržaja, strategije targetiranja publike, kao i algoritamska predviđanja, mogu

suštinski promeniti odnos javnih servisa i građana. Buri je na tragu toga razvila koncept Javni navigatorski servis (eng. *Public Service Navigator*), kao mehanizma za poticanje i generisanje pristupa određenim sadržajima (Burri, 2015: 9; Hellberg, 2015: 1330).

Principi koji opravdavaju postojanja i opstanka javnih emitera više nisu široko prihvaćeni. Lov tvrdi kako preživljavanje ili kolaps javnih emitera u njihovoj, najraširenijoj, institucionalnoj formi u velikoj meri zavise od stepena prihvaćenosti u javnosti, i procene da li oni nude nešto srazmerno količini uloženog novca (putem pretplate) ili vremena. Zbog toga je operacionalizacija vrednosti ključna za raspravu jer određuje i potencijale i način na koji bi se takva opravdanost mogla meriti (Lowe, 2015). Za svaku državu koja u svojim lokalnim strateškim dokumentima i medijskim politikama promišlja poziciju i ulogu javnih emitera, važno je da vrednosti koje konstituišu ono što se naziva javnim interesom, hijerarhijski poslože i politički prioritizuju ono što bi se nazivalo etosom javnog medijskog servisa, i koji bi intristički postavio norme i principe za ostvarivanje javnog interesa od strane javnih servisa. Principi koji bi trebali i dalje da budu određujući za javen servise, i po čemu se oni razlikuju od drugih proizvođača programa jeste kvalitet i produkcijska izvrsnost njihovih programa, njihov široki tematski dijapazon, te doprinos i uticaj koji oni vrše na društvo. Dodajmo tu uređivačke principe i odgovornost, inovativnost u pristupu, i odnose poverenja i interakcije sa publikom, i dobijamo elemente za novu 'formulu' javnih servisa za novo digitalno doba.

VIII ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: U POTRAZI ZA NOVOM PARADIGMOM

Normativni ideali i teorija ukazuju na to da je postojanje funkcionanog i nezavisnog javnog servisa ne samo indikator demokratičnosti određenog društva već da je takav javni medij generator dalje demokratizacije, društvene kohezije i građanskog učešća. Sa druge strane, praksa pokazuje kako normativni ideali vrlo često 'zamađuju' realnost. Za zemlje 'trećeg talasa' demokratizacije, u koje spadaju Republika Srbija i Republika Hrvatska, transformacija nekadašnjih državnih i partijski kontrolisanih emitera u nezavisne javne institucije sa jasnom misijom i profesionalnim standardima bila je imperativ ali i veliki izazov. Na tome su insistirale međunarodne organizacije, posebno evropske, regularno nadgledajući proces transformacije i ukazujući u svojim izveštajima na nužnost postojanja nezavisnih i funkcionalnih javnih servisa. Iskustva zemalja Zapadnog Balkana, uključujući Hrvatsku i Srbiju, pokazuju da je ova transformacija bila samo delimično uspešna. Ove su institucije

danas pod snažnim uticajem politike, imaju nestabilne izvore finansiranja, izuzetak je HRT u Hrvatskoj, njihovi programi nisu zadovoljavajućeg kvaliteta, a gledanost programa im je u padu. U tehnološkom smislu ove javne radio-televizije ne koriste prednosti digitalizacije i naprednih tehnologija dok nasleđene tradicionalne strukture predstavljaju kočnicu za njihovu efikasnost i razvoj. Iako se ovi emiteri finansiraju javno, bilo putem pretplate ili državnih budžeta, čini se da su sve manje odgovorni samim građanima, da ne pružaju usluge koje su građanima potrebne, i retko ih uključuju u javne rasprave o kvalitetu programa ili o unapređenju usluga. Pitanje legitimiteta javnih RTV servisa i opravdanja za njihovo postojanje danas je ključno pitanje na globalnom nivou, a njime se u našim zemljama bave svi sem – javnih servisa. Javni servis više nije koncept koji se uzima zdravo za gotovo, to je koncept koji se menja i prilagođava novim trendovima na medijskim tržištima.

Iskustva zemalja Zapadnog Balkana pokazuju kako su javni servisi u krizi, i tri su ozbiljne pretnje po njihov opstanak. Prva se odnosi na političku kolonizaciju i intrumentalizaciju javnih emitera što je rezultat iliberalnih tendencija i politizacije njihovih medijskih i društvenih okruženja. Ove su pretnje na delu i u Srbiji i u Hrvatskoj i ogledaju se kroz način izbora članova rukovodećih tela, atmosferu koju kreiraju političke partije na vlasti, odnosno kroz kvalitet programa koji u obe zemlje preslikava odnose političke moći u društvu. Druga opasnost odnosi se na finansiranje. Sa izuzetkom Hrvatske, modeli finansiranja javnih emitera u svim zemljama Zapadnog Balkana, uključujući oba emitera u Srbiji, nisu funkcionalni. Postoji problem neefikasnog prikupljanja pretplate, dok u državama gde je finansiranje budžetsko javni emiteri postaju sve više podložni uticaju političkih institucija i stranaka na vlasti. U slučaju Hrvatske, čiji je sistem prikupljanja najefikasniji, sve su glasnije kritike koje se odnose na utemeljenost takvog sistema koji uključuje prinudna naplata koju vode privatne advokatske kancelarije. Uprkos efikasnosti, rezultati takvog finansiranja ogledaju se u programu nezadovoljavajućeg kvaliteta čija gledanost kontinuirano pada. Treća egzistencijalna pretnja dolazi od delimično uspešnog pokušaja javnih emitera da se prilagode novom tehnološkom okruženju i re-definišu svoje interne strukture, način funkcionisanja i pružanja usluga kako bi odgovorili drugačijim trendovima na medijskim tržištima. U razvijenim zemljama javni emiteri su se polako transformisali u javne medijske servise. HRT u Hrvatskoj i RTS i RTV u Srbiji samo su nominalno, prema aktuelnom zakonodavstvu, preimenovani u 'medijske servise', dok su samoj praksi oni još uvek funkcionišu u skladu sa starom paradigmom. O tome svedoče tradicionalne strukture javnih emitera, kao i odsustvo inovativnog pristupa u primeni novih tehnologija, i komunikaciji sa građanima, te delimično

digitalizovana proizvodnja radijskog i televizijskog programa, i nepotpuna kovergencija formata koji se distribuiraju.

Namera ovoga rada bila je da istraži proces transformacije bivših državnih radio-televizijskih sistema u Srbiji i Hrvatskoj u javne servise, i njihov razvoj u procesu demokratizacije. Rad je u obzir uzeo političke, društvene i kulturne okolnosti koje su prethodile procesu transformacije, zatečeno stanje u smislu institucija i praksi koje su nasleđene iz socijalističkog perioda, specifične kontekstualne uslove u ove dve zemlje koje su uticale na proces transformacije, potom uticaj eksternih faktora – programa medijske pomoći i uticaja međunarodnih organizacija koje su insistirale na normativnom aspektu transformacije, kao i aktuelne prakse i funkcionisanje javnih emitera u Srbiji i Hrvatskoj. Teorijski, rad se oslanja na izučavanje komparativnih medijskih sistema koji su razvili Halin i Mancini (2004), ulogu medija u procesu demokratizacije (Vltner, 2012), radove koji se bave razvojem medijskih institucija u društvima tranzicije (Splichal, 1999, 2001; Shirley, 2005; Jakubowicz and Sükösd, 2008), i kreiranjem podsticajne okoline koja je važna za funkcionisanje ovih institucija (Price, 2002; Evans, 2004; Jakubowicz, 2004; Berkowicz et al., 2003; Zielonka and Mancini, 2011), kao i aktuelnim diskusijama oko koncepta javnih emitera i njihove budućnosti (Lowe and Bardoel, 2007; van den Bulk, 2007; 2008; Lowe, 2015). U toku istraživačkog procesa osnovne informacije i podaci za analizu prikupljani su institucionalnom analizom, normativnom analizom dokumenata, analizom sadržaja kao i putem dubinskih intervjua i učešćem i raspravama na međunarodnim konferencijama posvećenim medijskim promenama i problemima javnih servisa. Analitički okvir uključivao je teorijske pretpostavke, operacionalizaciju i određivanje indikatora za analizu situacije u dve izabrane zemlje, te njihovo poređenje i sumiranje u skladu sa istraživačkim hipotezama.

Analiza je pokazala kako društveno, političko i institucionalno nasleđe značajno određuje tok i ishode transformacije javnih emitera, i navodi na zaključak kako je za potrebe boljeg razumevanja ovih procesa nužno izučavati kontekst. Početak procesa transformacije javnih servisa u Hrvatskoj i Srbiji karakterisao je nedostatak podsticajne okoline i nepovoljnog opšte društvenog ambijenta za njihov razvoj (Price, 2002: 57; Evans 2004). To podrazumeva ne samo postojanje jasne i strateški koncipirane vizije razvoja medijskog sistema, i postojanje zakona koji regulišu poziciju i rad medija, već i postojanje određene političke kulture u kojoj je takva zakonska rešenja moguće primeniti, kao i šireg društvenog konsefusa o tome kakvi su mediji tom društvu potrebni. Uvođenje i reforma javnog servisa u ovim zemljama je zbog odsustva zrele i razvijene demokratske političke kulture zavšila delimičnim uspehom ili je

ishod reformi bio vrlo neizvestan. Ideja i potreba za javnim servisom ni u Srbiji ni u Hrvatskoj nije bila ukorenjena u istorijskom nasleđu i iskustvima, niti je oko postojanja ovakvog medija postojao jasan i široki konsenzus. U društvima koja su 1990-ih bila etnički, politički i ideološki polarizovana, nije ni bilo realno očekivati da se ovakav konsenzus postigne. Umesto konsolidacije i demokratizacije, na delu je bila fragmentacija, u Srbiji je podela na režimske i anti-režimske medije tokom 1990-ih bila vrlo pristuna, dok je u Hrvatskoj izraženija etnička podela kasnije evoluirala u ideološku podela na levicu i desnicu. Povezano sa autoritarnim tendencijama, personalizovanim vođstvom, i *de facto*, kontinuiranom vladavinom jedne partije, 1990-te karakteriše dekonsolidacija ovih društava koja je rezultirala odsustvom bilo kakve vizije društvenog i političkog razvoja, što se reflektovalo i na demokratske institucije poput javnih servisa.

Na neprijemčivost okoline uticala je i činjenica da su medijska tržišta u zemljama bivše Jugoslavije bila nerazvijena, što je i dalje njihova karakteristika uz činjenicu da na medijskoj sceni postoji veliki broj medija, a da je svetska ekonomska kriza 2008. godine dovela do novih formi zavisnosti od političkih i korporativnih subjekata koji se nazivaju i „biznis paralelizmom“ (Jakubowicz and Sukosd, 2008; Zielonka and Mancini, 2011; Johnson, 2012). U sprezi sa tradicijom političkog paternalizma tokom socijalističkog perioda, i odsustva tržišno orijentisanog poslovanja, osiromašena medijska tržišta nisu omogućila medijima, uključujući i javne servise (iako se oni ne oslanjaju primarno na novac sa tržišta, ali na njemu funkcionišu), nesmetan i konsolidovani razvoj. Čak su i strani investitori, velike međunarodne multinacionalne kompanije, u ograničenoj meri ulazili na ova medijska tržišta, neki su se povukli u poslednjih nekoliko godina prepustivši postojeće medije lokalnim političkim elitama i biznismima. Većina medija, prepuštena volji političara, i poslušajući u takozvanom ‘modu preživljavanja’, razvila je niz klijentelističkih praksi, koje su dodatno degradirale novinarsku profesiju. Videli smo na primeru RTS-a u Srbiji, kako je ova institucija u jednom periodu poslovala na ovaj način, ‘trgujući’ sa marketinškim agencijama, prodajući usluge koje nisu u ‘opisu posla’ javnog servisa, uskraćujući javnosti pravo da dobije informacije o njenom poslovanju.

Nisu samo politička kultura, tip političke vladavine, institucionalno ozračje, i ekonomska situacija kao eksterni faktori uticali na procese transformacije, već su proces u značajnoj meri determinisali i interni faktori poput slabo razvijenog profesionalizma i novinarskih praksi koje su nasleđene iz prethodnog režima. Nizak nivo profesionalnosti, podložnost političkoj kontroli i instrumentalizaciji, dominacija komentatorski i zagovarački orijentisanog

novinarstva, bili su neki od obrazaca koje su Halin i Mancini (2004) prepoznali unutar 'mediteranskog modela', a koji su vidljivi u Srbiji i Hrvatskoj. Dodatno, zagovaračko i pristrasno novinarstvo, nasuprot objektivnom i neutranom novinarstvu, koncept su koji je karakterističan za širi region Jugoistočne i Centralne Evrope (Kunczik, 2001: 59-99). Dodatno, u Srbiji i Hrvatskoj ovakva novinarska tradicija bila je dodatno povezana sa ratnom propagandom, ali i 'patriotskim' novinarstvom tokom 1990-ih (Kurspahić, 2003; Tompson, 1995).

Promena političke klime u Srbiji i Hrvatskoj bila je odlučujući kontekstualni faktor koji je omogućio, a kasnije i ubrzao, proces transformacije javnih servisa u skladu sa evropskim standardima. Ono što su autori prepoznavali u početku kao 'imitativnu' transformaciju, proces u kojem su norme, principi, zakonska rešenja i sami modeli javnih servisa transplatovani iz jednog konteksta u drugi, ubrzo je dovelo i do 'atavističkih' tendencija, u kojima su novonastale institucije samo u formalnom smislu izgledale demokratski, dok su u samoj praksi demonstrirale sve ono što je bila karakteristika državnih i partijski kontrolisanih emitera. Ovo je razlog zbog koga ih je Karol Jakubovic i nazvao 'praznim ljušturama'. U slučaju Srbije i Hrvatske ideja javnog servisa bila je 'uvezena', a za uzor su u uglavnom uzimani modeli koji su u razvijenim demokratskim zemljama pokazali zavidne performanse. Kako piše jedna o istaknutijih autorki koja se bavi medijima u post-socijalističkim društvima, Aukse Balcien (*Aukse Balčytienė*) uspostavljanje novih pravila i institucija nije bilo praćeno adekvatnim kulturnim promenama, za koje – jasno je – treba mnogo više vremena da budu prihvaćene u jednom društvu (Balčytienė, 2015).

Promene koje su došle iznenada, i koje su se dešavale brzo, u oba slučaja, dovele su do preopterećenosti medijskim politikama. U slučaju Hrvatske i Srbije očekivalo se da obe države u veoma kratkom roku usvoje i primene veliki broj evropskih zakona i principa, koji su i u samoj Evropi podložni promenama. Ovo je bio nemoguć zadatak za dve države čija je demokratizacija bila ugrožena tokom 1990-ih, zbog krvavog raspada države, rata, autoritarnih tendencija i de facto vladavine jedne partije, kao i odustva društvenih, kulturnih i političkih pretpostavki za razvijanje funkcionalnog regulatornog i zakonskog okvira. Uz to odsustvo demokratske tradicije, normi i principa koje su razvijene demokratije prihvatale, prilagođavale lokalnim kontekstima desetinama, pa i stotinama, godina, uticalo je na to da lokalne političke elite nisu razumele smisao reformi, i nisu bile u stanju da ih suštinski provedu.

Iskustvo i praksa su pokazali kako modele koji su se pokazali uspešnima u razvijenim demokratskim zemljama nije dovoljno samo prekopirati u novi kontekst. Efekat do kojeg dovodi njihova puka transplatacija i insistiranje na formi i normativnim načelima, a ne na suštinskoj transformaciji koja u obzir uzima kontekst, dovodi do kreiranja 'hibridnih' modela. Hrvatski primer sa početka 2000-ih, ilustrativan je. Pokušaj da se na u sklopu reforme javnog servisa primene elementi korporativnog ili građanskog modela, završio je neuspehom jer je nedostajalo ono što je preuslova za njegovo funkcionisanje, a to je razvijena i svesna građanska javnost, koja bi bila njegov nosilac, i glavni kontrolor. Umesto toga, danas je i u Hrvatskoj i u Srbiji de facto na delu vladin model, koji se naziva i politikom-iznad-emitovanja (prema Halinu and Manciniju, 2004), kojim ne upravljaju nominalno političke partije ili parlamentarni zastupnici, već osobe iz javnog života, pojedinci, koji su blisko povezani sa nekom od političkih opcija i koji ne deluju u interesu javnosti ili grupa koje predstavljaju već u interesu političke opcije sa kojom su povezani. Posebnu 'ranjivost' pokazao je javni emiter u Hrvatskoj, koji ima finansijsku ali nema institucionalnu stabilnost – u društvu koje je snažno politički polarizovano, i gde se ta pluralnost oslikava kroz njegovo funkcionisanje. U ovom slučaju imamo na delu i politiku-u-emitovanju jer vidljiv je visoki stepen internog konflikta koji se ogleda kroz smene rukovodstava televizije koje prate izborne cikluse, i promenu uređivačke naklonjosti političkoj opciji koja je na vlasti. U Srbiji je situacija drugačija – de iure i de facto transparentnost Radio-televizije Srbije, i rukovodstvo koje je izabrano 2015. proizilazi iz političke volje te vladajuće većine da prikaže javni servis nezavisnim u svom delovanju a svoju vlast demokratskom, inkluzivnom i onom koja poštuje nezavisnost institucija i procedura. Zajedničko za oba slučaja je što politička volja, kreirana od strane političke većine, determiniše poziciju i način rada javnog emitera, i to sa različitim praksama i ishodima.

Uz praktične probleme sa kojima se emiteri u Hrvatskoj i Srbiji suočavaju, postoji i mnogo otvorenih pitanja i izazova za opstanak i budućnost javnih servisa na globalnom nivou. Mnoga od tih pitanja i tema nisu deo javnih diskusija u ovim zemljama. U potrazi za novimviđenjem, koji bi javnim servisima – ne samo RTS-u i RTV-u u Srbiji i HRT-u u Hrvatskoj, već globalno – opravdao smisao i aktivnosti koje provode, potrebno je prilagoditi se novoj društvenoj paradigmi, paradigmi 'umreženog društva'. Jedan od pravaca u kojem javni medijski servisi treba da se razvijaju, jeste analiza i unapređenje njihovog uticaja na društvo u kojem deluju, kroz operacionalizaciju ključnih vrednosti koje oni zagovaraju (ovo je pravac u kojem deluje Evropska unija emitera). Drugi smatraju da je važno da javni servisi

budu inovativni i kreativni, i aktivni u pronalaženju alternativnih načina svoje legitimizacije, ne samo putem sadržaja već novih pretraživača i algoritama koji bi im u novoj medijskoj ekologiji omogućili veću vidljivost, prepoznatljivost i relevantnost.

Kada su Hrvatska i Srbija u pitanju, javni emiteri – ukoliko žele da opstanu - potrebno je da uvedu značajne promene u načinu upravljanja i finansiranja, odnosno moraju se drugačije i bolje pozicionirati u digitalnom medijskom okruženju. Aktuelne lokalne diskusije i debate o javnim emiterima trebalo bi i osvežiti novim pristupima i idejama sa ciljem da se javni servisi očuvaju a njihov dalji razvoj potiče. Pre svega, treba kreirati nove modele finansiranja putem kojih će javni emiteri prikupiti dovoljno sredstava za svoj rad, ujedno i eliminisati mogućnosti političkog uticaja na izvore prihoda. U ovom smislu Hrvatska može biti primer kako zemlje treba da razvijaju modele shodno sopstvenim potrebama, ali i kontekstualnim specifičnostima. Finansiranje i rad javnih emitera u potpunosti treba da je transparentno. Primeri javnih emitera iz Hrvatske i Srbije u u poređenju sa drugim zemljama regiona primeri su dobre prakse, a to se posebno odnosi na nedavne odluke njihovih rukovodstava da redovno objavljuju prihode svih svojih uposlenika sortiranih po specijalizaciji radnih mesta.

Upravljanje javnim emiterima trebalo bi da bude restruktuisano na način da osigura, što je više moguće, građanima efikasnu kontrolu nad njegovim radom i da smanji mogućnost političkog ili ekonomskog uticaja na njihove uređivačke politike. Jedan od načina da se ovo ostvari jeste i povećanje broja članova programskih veća i nadzornih tela kako bi oni svojim sastavom oslikavali raznolikost interesa i građanskih potreba. Pri tome, u pronalaženju adekvatnih rešenja za uspostavljanje građanskih i inkluzivnih modela upravljačkih i kontrolnih tela, ne treba se nužno gledati na primere uspešnih modela iz razvijenih zemalja, već treba razvijate sopstvene i kontekstualno specifične modele. Procedure putem kojih se donose odluke trebalo bi da budu transparentnije, i da garantuju pun pristup informacijama od javnog značaja za građane. U vreme kada je medijska publika sve više fragmentirana, javni servisi trebalo bi da očuvaju svoju primarnu funkciju – da budu univerzalni u svom pristupu – i da pronađu balans između imperativa univerzalnosti i personalizovanih i specijalizovanih sadržaja koje publika traži. Javni servisi trebalo bi da slede visoke standardne kvaliteta i produkcijske izvrsnosti, i da promovišu etičke vrednosti u svim svojim programskim sadržajima. Javni servisi treba da oslikavaju različitosti društva u kojima deluju, kako u sadržajima tako i u strukturi zaposlenih, da budu otvoreni za različita politička stajanošta i da istinski izveštavaju o kulturnim, jezičkim, etničkim, političkim, rodnim i teritorijalnim različitostima svoje države.

Za javne servise u Srbiji i Hrvatskoj ovo znači da bi trebalo da krenu u suštinsku transformaciju iz klasičnog modela koji se zasniva na emitovanju u javne medijske servise, odnosno modele koji su prilagođeni za funkcionisanje u digitalnom dobu. U nameri da transformaciju učine mogućom, ove organizacije bi trebalo da budu motori inovacija kada je u pitanju korišćenje novih tehnologija, uvođenje novih formata i usluga, i kreiranje novih formi angažovanja građana. Promene navika u pristupu i korišćenju sadržaja, poput nelinearnog gledanja programa, potražnje za personalizovanim sadržajima, i migracija sa desktop računara na mobilne uređaje, trebalo bi stateški uključiti u nove planove razvoja javnih servisa. Ovo znači i radikalni raskid sa nefunkcionalnim, tradicionalnim, modelom javnih emitera ka modelu javnog medijskog servisa koji će omogućiti suštinski drugačiji i intenzivniji odnos sa publikom i društvom celini. Taj odnos treba da počiva na kvalitetu, transparentnosti, poverenju, nezavisnosti i odgovornosti. Ignorisanje ovih izazova pretilo da ugrozi samu ideju javnog servisa u ovim zemljama.

IX SPISAK LITERATURE

9.1. Akademski izvori, dokumenta

Andersen, Ben. "Serbia After Milošević: A Progress Report" ["Srbija posle Miloševića: Izveštaj o napretku"], A United States Helsinki Commission Briefing, mart, 2001.

Anderson, Simon and Stephen Coate, "Market Provision of Broadcasting: A Welfare Analysis," [„Tržišne smernice za emitovanje: analiza pomoći“] *The Review of Economic Studies*, Vol. 72, No. 4, Oct., 2005: str. 947-972.

ANEM, „Monitoring medijske scene u Srbiji,“ ANEM publikacija I, avgust, 2009.

ANEM, „Monitoring medijske scene u Srbiji“, ANEM, izveštaj br. 29, decembar, 2011.

Andrijašević i Car, „How we survived digital television broadcasting switchover: The case of Croatia,“ *International Journal of Digital Television* 4 (3), 2013: 279-297.

Aksentijević, Milan, *RTS – Naše pravo da znamo sve*, Prokuplje: Toplički centar/Užički centar za ljudska prava, 2015.

Ballentine, K. and H. Nitzschke 2003. "Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict," ["Lekcije iz politika u političkoj ekonomiji oružanog sukoba"] (IPA Policy Report), New York: International Peace Academy, 2003.

Buckley, S., K. Duer, T. Mendel, Ó. Siochrú, S., M.E. Price, M. E. & M. Raboy, ur. *Broadcasting, Voice and Accountability. A Public Interest Approach to Policy, Law, and Regulation*. [Emitovanje, reč i odgovornost. Pristup koji uvažava javni interes u javnim politikama, pravu i regulaciji], Michigan: The University of Michigan Press, 2008.

Balčytienė, Aukse, "Institutions and Cultures: An Analytical Framework for the Study of Democratization and Media Transformations in Central and Eastern Europe" ["Institucije i kultura: Analitički okvir za analizu demokratizacije i medijske transformacije u Centralnoj i Istočnoj Evropi"], u: Bogusława Dobek-Ostrowska & Michal Głowacki, ur. *Democracy and Media in Central and Eastern Europe 25 Years On [Demokratija i mediji u Centralnoj i Istočnoj Evropi u 25 godina]*, Frankfurt: Peter Lang Publishing, 2015: 47–62.

Bardoel, Johannes and Leen d'Haenens, ur., *Western Broadcast Models: Structure, Conduct and Performance [Zapadni modeli emitera: Struktura, ponašanje i performanse]*, Mouton de Gruyter, 2007.

Bardoel i d'Haenens, „Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems,“ [„Promišljanje javnih emitera u Evropi: Mogućnosti, obećanja i problemi“] *Media, culture & Society*, SAGE Publications, Vol 30(3), 2008: 337-355

Barnet, S. „Public Service Broadcasting: A Manifesto for Survival in the Multimedia Age (a case study of the new BBC Charter),“ [„Javni emiteri: Manifest za preživljavanje u multimedijalno doba (slučaj nove BBC Povelje)“], rad predstavljen na RIPE konferenciji u Amsterdamu, 2006.

Barwise P. and R. G. Picard, 'The Economics of Television in a Digital World: What Economics Tells Us for Future Policy Debates,' ['Ekonomija televizije u digitalno doba: Šta nam ekonomija savetuje za buduće debate o politikama'], The Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford, (2012).

Bašić Hrvatin, S. i B. Petković, 'You call this a media market? ' ['Vi ovo zovete medijskim tržištem?'], The role of the state in media sector in Slovenia," Ljubljana: Mirovni institute, 2008.

Becker, L. i K.D. Karlekar, "By the Numbers: Tracing the Statistical Correlation Between Press Freedom and Democracy," ['Izraženo brojevima: Praćenje statističke korelacije između slobode štampe i demokratije'], Center for International Media Assistance / National Endowment for Democracy, 2014.

Baker, C. Edmund (2007). *Media concentration and democracy: why ownership matters*, [Medijska koncentracija i demokratija: Zašto je vlasništvo važno] New York; Cambridge: Cambridge University Press.

Berger, Guy, "Problematizing 'media development' as a bandwagon gets rolling", ['Problematizovanje 'medijskog razvoja' kao vagona koji se kotrlja'], International Communication Gazette November, Vol. 72, 2010: 547–565.

Berkowitz, Daniel, Katharina Pistor and Jean-Francois Richard (2003), 'The Transplant Effect', *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 51, pp. 163-87.

Berman , Jerry and Daniel J. Weitzner, "Technology and Democracy," ['Tehnologija i demokratija'], *Social Research: An International Quarterly*, Volume 64, No. 3, Fall 1997: 1313-1319.

Bernhagen, P., „Measuring democracy and democratization,“ [„Merenje demokratije i demokratizacije“], u C.W. Haerpfer, P. Bernhagen, R.F. Inglehart, i C.Welzel, ur. *Democratization [Demokratizacija]*, Oxford University Press, 2009.

Bojanić, Ivo, „Europski iskoraci Radio-televizije Zagreb“, u: Prelog, Z. i N. Vončina, ur. *Zapisi i sjećanja: Zbornik tekstova djelatnika Radio Zagreba, Radio- televizije Zagreb, Hrvatske radiotelevizije*, Zagreb: Hrvatska radiotelevizija, 2011.

Born, Georgina, *Uncertain Vision: Birt, Dyke and the Reinvention of the BBC*, [Neizvesna vizija: Rođenje, vladavina i ponovno izumevanje BBC-a], Vintage, 2005.

Born, Georgina and Tony Prosser, „Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC's Fair Trading Obligations,“ [„Kultura i konzumerizam: državljanstvo, javni servis i obaveze BBC-a prema fer trgovini“] *The Modern Law Review*, Vol 64, No 5, 2001: str. 657-687.

Brown, A., "Economics, Public Service Broadcasting, and Social Values," ["Ekonomija, javni servis i društvene vrednosti"] *Journal of Media Economic*, 19(1), (1996): pp. 3-15.

Buden Boris, Vavilonska jama. O (ne)prevodivosti kulture, Beograd: Fabrika knjiga, 2007.

Buden Boris, Zona prelaska – o kraju postkomunizma, Beograd: Fabrika knjiga, 2012.

Bujošević, Dragan, *5 oktobar: 24 časa prevrata*, Beograd: Mediacentar, 2001.

G. Bulatović, Lj. Bulatović, i O. Arsenijević, „Strategija konvergentnog Javnog servisa Vojvodine,“ u Valić Nedeljković, D. i D. Pralica, ur. *Digitalne medijske tehnologije i društveno-obrazovne promene 4*, (Novi Sad: Filozofski fakultet, 2014): str. 64-65

Bourdieu, P. “The forms of capital,” u: A.H. Halsey, H. Lauder, P. Brown, and A.S. Wells, eds. *Education: Culture, Economy, Society*, Oxford: Oxford University Press, 1986:

Burdije, Pjer, *Signalna svetla: prilozi za otpor neoliberalnoj invaziji*, Beograd: Zavod za udbenike i nastavna sredstva, 1999.

Burri, Mira, “Contemplating a “Public Service Navigator”: In Search of New- (and Better-) Functioning Public Service Media,” [‘Promišljanje navigator za javne servise: U potrazi za novom (i boljom) funkcionalnošću javnih medijskih servisa’], *International Journal of Communication* 9, 2015: 1341–1359.

Carothers, T., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington: Carnegie Endowment, 1999.

Carothers, T. „The end of Transition Paradigm,“ [‘Kraj tranzicione paradigme’], *Journal of Democracy*, 13 (1), 2002: 6-21.

Car, Viktorija, *Javni medijski servisi – čuvari demokracije*, u: Romić, Milana (ur.) *Izolacija ili integracija*. Zagreb: BaBe!, 2011: 41–62.

Car, Viktorija, “Konvergirani javni medijski servis,” *Politička misao*, 44 (2), 2007: 113–127.

Car, Viktorija, “Transformacija državne televizije u javnu – komparativna analiza hrt-a i rtv Slovenije,” *Magistarski rad, neobjavljen*. Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti, 2005.

Car, V., „Javni medijski servis i neprofitni mediji kao socijalni capital,” *Putokazi prema slobodnim medijima*, Zagreb, decembar, 2012: 4-5.

Car, Viktorija (ur.) *Putokazi prema slobodnim i odgovornim medijima*. Zagreb: Kuća ljudskih prava i Fakultet političkih znanosti, 2012.

Car, Viktorija, „Mythical Structures and Narratives in Croatian TV News,” [‘Mitološke structure i narativi na TV vijestima u Hrvatskoj’](doktorska teza) Fakultet društvenih znanosti, Sveučilište u Ljubljani, 2009.

Car, and Andrijašević, „Mapping Digital Media: Croatia,” *A Report by the Open Society Foundations*, 2012.

Carpentier, N. *Media and Participation: A Site of Ideological-Democratic Struggle*, Chicago: Intellect, 2012.

Castells, Manuel, *The Theory of the Networked Society [Teorija umreženog društva]*, Cornwall: MPG Books Ltd, 2006.

Castells, M., “The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance,” [‘Nova javna sfera: Globalno civilno društvo, komunikacijske mreže, i globalna vladavina’], *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, no. 1, 2008: 78-93.

Castells M. and G. Cardoso, eds. *The Network Society: From Knowledge to Policy*, [Umreženo društvo: Od znanja do politika], Centre for Transatlantic Relations, 2005.

Chester, J., *Digital destiny: New media and the future of democrac.*, New York, NY: The New Press, 2007.

Čitić, T., „Institucionalni i zakonodavni okvir razvoja digitalne televizije u Srbiji,“ CM / Časopis za upravljanje komuniciranjem, broj 14, godina V, 2010: 33-60.

Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society, , 2007.

Council of Europe, „The independence of Public Service Broadcasting,“ Recommendation R (96) 10, Committee of Ministers, 1996.

Coven, Tyler, ur. *Public Goods and Market Failures*, [Javna dobra i nedostaci tržišta], New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1992.

Coven, T. "Law as a Public Good: The Economics of Anarchy," [‘Zakon kao javno dobro: Ekonomija anarhije’], *Economics and Philosophy*, 1992: 249-67.

Coven, T., A. Glazer and H. MacMillan, "Rent-Seeking Promotes the Provision of Public Goods," *Economics and Politics*, 6(2), July 1994: 131-145.

Curran, J. (1991) ‘Rethinking the Media as a Public Sphere’ [‘Promišljanje medija kao javne sfere’] In: Dahlgren, P. & Sparks, C. (eds.) *Communication and Citizenship: Journalism and the Public Sphere in the New Media Age*, [Komunikacija i građanstvo: Novinarstvo i javna sfera u novo medijsko doba] London: Routledge, pp. 27-57.

Curran, James, *Media and Democracy (Communication and Society)*, Routledge, 2011.

Dahlgren, P. “The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation,” *Political Communication*, 22, 2005: 147–162.

Dahlgren, Peter, *Television and the public sphere: Citizenship, democracy, and the media*. [‘Televizija i javna sfera: Državljanstvo, demokratija i mediji’], London: Sage, 1995.

Dahlgren, Peter, “The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation,” [‘Internet, javne sfere, i politička komunikacija: Disperzija i deliberacija’], *Political Communication*, 22, 2005: 147–162.

Delli Carpini, M. X., & Williams, B.A. (2001). Let us Infotain You: Politics in the New Media Environment. In W.L. Bennett & R.M. Entman (eds), *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Dahl, R. A. *Democracy and Its Critics*, [Demokratija i njene kritike], New Haven: Yale University Press, 1989.

Darendorf, Ralf (1990) *Reflections on the Revolution in Europe: In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*. [Razmišljanja o revoluciji u Evropi: U pismu namenjeno jednom gospodinu u Varšavi] New York: Random House, 1990.

Darendorf, Ralf, *Class and Class Conflict in Industrial Society* [Klasa i klasni konflikt u industrijskom društvu], Stanford University Press, Stanford/ California, 1959.

Donders, Karen, & Moe, Holward. *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services Across Europe*. [Izvoženje testa javne vrednosti: Regulacija javnih emitera], Göteborg: Nordicom, 2011.

Downing, J. D. H. *Internationalizing media theory. Transition, power, culture*. [Internacionalizacija medijske teorije. Tranzicija, moć, kultura], London, Thousand Oaks and New Dehli: Sage, 1996.

Downey, J. and Mihelj, S., eds. *Central and Eastern European Media in Comparative Perspective: Politics, Economy Culture*. Aldershot: Ashgate, 2012.

Delli Carpini, M. X., and Williams, B.A. "Let us Infotain You: Politics in the New Media Environment," u W.L. Bennett & R.M. Entman, ur. *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Dyczok, Marta (2009) 'Do the Media Matter? Focus on Ukraine', ["Da li mediji išta znače? Fokus na Ukrajini"] in Marta Dyczok and Oxana Gaman-Golutvina (eds), *Media, Democracy and Freedom: The Post-Communist Experience*, [Mediji, demokratija i sloboda: Post-komunistička iskustva], Peter Lang, 2009: 17–42.

Dobek-Ostrowska, Boguslawa and Michal Glovacki, eds, *Comparing Media Systems in Central and Eastern Europe Between Commercialization and Politicization*, [Medijski sistemi u Centralnoj i Istočnoj Evropi: Između komercijalizacije i politizacije] University of Worclaw Press, 2008.

Dobek-Ostrowska, Boguslawa and Michal Glovacki, ur. *Making Democracy in 20 Years. Media and Politics i Central and Eastern Europe* [Kreiranje demokratije u 20 godina. Mediji i politika u Centralnoj i Istočnoj Evropi], Wroclaw: University of Wroclaw Press, 2011.

Dobek-Ostrowska, B. & M. Głowacki, ur. *Democracy and Media in Central and Eastern Europe 25 Years On* [Demokratija i mediji u Centralnoj i Istočnoj Evropi u 25 godina], Frankfurt: Peter Lang Publishing, 2015.

Dobek-Ostrowska, B., Głowacki, M., Jakubowicz, K., & Sükösd, M., eds. *Comparative Media Systems: European and Global Perspectives* [Komparativni medijski sistemi: Evropske i globalne perspektive]. Budapest: Central European University Press, 2010.

Donders, Karen, „Public Service Media and Policy in Europe,” [“Javni medijski servisi i politike u Evropi”] Palgrave Macmillan, 2012.

Downey, J., and Mihelj, S. *Central and Eastern European Media in Comparative Perspective* [Centralno i Istočno evropski mediji u komparativnoj perspektivi], Politics, Economy and Culture. Aldershot: Ashgate, 2012.

Ekiert, G. „Do Legacies Matter? Patterns of Postcommunist Transition in Eastern Europe,” [“Da li nasleđe nešto znači? Obrasci postkomunističke tranzicije u Istočnoj Evropi”] East European Studies Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Occasional Paper, No 54., 1999.

Ekiert, G. i Hanson, S. ur. *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe*, [Kapitalizam i demokratija u Centralnoj i Istočnoj Evropi] New York, Cambridge University Press, 2003.

Elstein et al., „Beyond the charter: The BBC after 2006,“ [“Nakon povelje: BBC posle 2006”] London: The Broadcasting Policy Group, 2004.

Elstein, D. „Public Service Broadcasting in Digital Age,“ Institute of Economic Affairs 2005. Published by Blackwell Publishing, Oxford, 2005.

European Commission, “Media use in the European Union,” Standard Eurobarometer 82, November, 2014.

European Commission, „Public Opinion in European Union,“ Standard Eurobarometer 84, December, 2015.

European Commission. Green paper. Preparing for a fully converged world: Growth, creation and values. Brussels, Belgium, 2013.

European Parliament. Resolution on concentration and pluralism in the media in the European Union. Brussels, Belgium: Author, 2008.

European Parliament, „Freedom of Media in the Western Balkans,“ Directorate General for External Policies of the Union, Brussels, 2014.

Evans, Peter, ‘Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials for Deliberation’, *Studies in Comparative International Development*. Winter 2004, Vol. 38, No. 4, 2004: 30-52.

Evropska unija, „Medijski pluralizam u zemljama članicama EU“, SEC, 2007.

Evropska komisija, “Primena pravila o državnoj pomoći na finansiranje javnih emitera,“ (“Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting”), Official Journal C 257 of 27, 2009.

Evropska komisija, “Zeleni papir o konvergenciji telekomunikacijskog, medijskog i sektora informacionih tehnologija, i implikacije po regulaciju,“ COM (97) 623, 3 decembar, 1997.

Evropska komisija, “Zeleni papir. Priprema za potpuno konvergovan svet: Rast, kreiranje i vrednosti,“ Brisel, 2013.

Evropski parlament, “Rezolucija o medijskoj koncentraciji i pluralizmu u EU,“ Brisel, 2008.

Evropski parlament, “Rezolucija o javnim servisima u digitalno doba: Budućnost dualnog sistema,“ Strazbur, 2010.

Foster, Robin, „Future of Broadcasting Regulation“ [„Budućnost regulacije emitovanja“], London: Odeljenje za kulturu, medije i sport, 2007.

Foster, Robin and Kip Meek, “Public Service Broadcasting in the UK,“ (The Social Market Foundation, 2008).

Fukujama, Frensis, Kraj istorije i poslednji čovek, CID, Romanov, Podgorica / Banja Luka 2002.

Garnham, N. (1986) ‘Media and the public sphere’ [“Mediji i javna sfera”] U: Golding, P., Murdock, G. & Schlesinger, P. (eds.) *Communicating Politics*, [Komunikacijske politike], Leicester: Leicester University Press, pp.37-53.

Garnham, N. (1992) 'The Media and the Public Sphere' ["Mediji i javna sfera"] U: Calhoun, C. (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, [*Habermas i javna sfera*], London: MIT Press, pp. 359-376.

Garnham, N. (2007) 'Habermas and the Public Sphere', [„Habermas i javna sfera“], *Global Media & Communications*, Vol.3(2): 201–214.

Geradin, D. / Petit, N. *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*. [*Razvoj agencija na EU i nacionalnim nivoima: Konceptualna analiza i predlozi za reformu*], New York University: School of Law, 2004.

Gilardi, Fabrizio. *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

Graham, Amos i Plumtre, "Principles for Good Governance in the 21st Century," ["Principi dobrog upravljanja u 21 veku"], Institute on Governance, Policy Brief No.15 – August 2003.

Greener, I. "The potential of path dependence in political sciences" ["Potencijali razvojne zavisnosti u političkim naukama"], *Politics* 25(1), 2005: 64-72.

Habermas, Jürgen. *The structural transformation of the public sphere (translation from original German)* [*Strukturalna transformacija javne sfere: originalni prevod sa nemačkog jezika*]. Cambridge: Polity Press, 1989.

Hackett R.A. i Y. Zao, *Democratizing Global Media. One World, Many Struggles* [*Demokratizacija globalnih medija. Jedan svet, mnogo borbi*], Lanham, M.D.: Rowman & Littlefield, 2005.

Hallin, Daniel C. and Paolo Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, [*Poređenje medijskih sistema: Tri modela medija i politike*] Cambridge University Press, 2004.

Hallin, Daniel C., and Mancini, Paolo, *Comparing Media Systems Beyond the Western World*. [*Poređenje medijskih sistema izvan Zapadnog sveta*], Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Holifield, J.F. and C. Jilson, ur. *Pathways to Democracy. The Political Economy of Democratic Transition* [*Putevi ka demokratiji. Politička ekonomija demoratske tranzicije*], New York / London: Routledge, 2000.

Hrvatska radiotelevizija, „Program restrukturiranja HRT-a,“ Zagreb, septembar, 2013.

Hrvatska radiotelevizija, „Strategija poslovanja 2013 – 2017,“ Zagreb: HRT, 2013.

Hrvatska radiotelevizija, „Statut HRT,“ Zagreb, decembar, 2012.

Hrvatska radiotelevizija, „Temeljna načela oblikovanja svih usluga HRT-a,“ Zagreb, maj, 2011.

Human Rights Watch, „Civilian deaths in the NATO air campaign / the crisis in Kosovo,“ 2000.

Huntigton, S. *The Third Wave. Democratization in the late 21st Century*, [*Treći talas. Demokratizacija u kasnom 21 veku*], Norman/London: University of Oklahoma Press, 1991.

Harrison, J. and L. Woods, *European Broadcasting Law and Policy*, [Evropski zakoni i politike emitovanja], Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Harcourt, A. “The Regulation of Media Markets in selected EU Accession States in Central and Eastern Europe,” [“Regulacija medijskih tržišta i odabranim zemljama koje pristupaju EU u Centralnoj Evropi“], *European Law Journal*, Vol. 9, No. 3, 2003: 316–340.

Helberger, Natali, “Exposure diversity as a policy goal,” [“Izložena raznolikost kao cilj politika”] *Journal of Media Law*, 4, 2012: 65–92.

Helberger, Natali, “Merely Facilitating or Actively Stimulating Diverse Media Choices? Public Service Media at the Crossroad,” [“Lagano oblikovanje ili aktivno stimulisanje raznolikosti medijskih izbora? Javni medijski servisi na raskrsnici”] *International Journal of Communication* 9, 2015: str.1324–1340.

Helberger, Natali and Mira Burri, “Public Service Media and Exposure Diversity: Introduction,” [“Javni medijski servis i izložena raznolikost: uvod”] *International Journal of Communication* 9, 2015: str. 1319–1323.

Hrvatín, S. i T. Kerševan, *Where are the Borders of Media Capitalism in Slovenia? Javnost / The Public*, Volume 6, Issue 2, 1999.

Irion, Kristina and Jusić, Tarik, “International assistance and media democratization in the Western Balkans: A Cross-National comparison”, *Analitika*, Centar za društvena istraživanja, 2013/1.

Irion, Kristina and Tarik Jusić, “International Assistance and Media Democratization in the Western Balkans: A Cross-National Comparison,” [“Međunarodna pomoć i medijska demokratizacija na Zapadnom Balkanu: međunarodna analiza”] *Global Media Journal*, German Edition, Vol. 4, No.2, Autumn / Winter 2014.

Ytreberg, E. And Vilde Schanke Sundet, “Working Notions of Active Audiences Further Research on the Active Participant in Convergent Media Industries,” *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, Vol. 15, Issue 4, 2009: 383-390.

Ytreberg, E, “Formatting participation within broadcast media production,” *Media, Culture & Society*, Vol. 26, Issue 5, 2004: 677-692.

Jakubowicz, Karol, “Ideas in our hands: Introduction of PSB as part of media system as part of media change in Central and Eastern Europe,” [“Ideje u našim rukama: javni servis kao deo medijskih sistema i deo medijskih promena u zemljama Istočne Evrope”] *European Journal of Communication*, 19: 1, 2004: pp. 53–74.

Jakubowicz, Karol, “Digital switchover in Central and Eastern Europe: Premature or badly needed?,” [“Prelazak na digitalno emitovanje u zemljama Centralne i Istočne Evrope: prevremeno ili izuzetno nužno?”] *The Public / Javnost*, 14: 1, 2007: pp. 21–38.

Jakubowicz, Karol, “Participation and partnership: A Copernican revolution to reengineer Public Service Media for the 21st century,” [“Učešće i partnerstvo: kopernikanski obrt u re-inženjeringu javnog medijskog servisa za 21 vek”] (papir predstavljen na konferenciji RIPE@2008, glavno izlaganje, 9 oktobar, 2008, Majnc, Nemačka)

Jakubowicz, Karol. "Lovebirds?: The Media, the State and Politics in Central and Eastern Europe." *Javnost/The Public* 2, no. 1(1995), pp. 75-91.

Jakubowicz, Karol, "Finding the right place on the map: prospects for public service broadcasting in post-communist countries". In Jakubowicz, Karol and Sukosd, Miklos, ur., *Finding the right place on the map. Central and Eastern European media change in a global perspective*. Chicago: Intellect Books, 2008: 101-124.

Jakubowicz, Karol, „We Know It When We See It? Public Service Broadcasting: Definitions, Descriptions and Policy Dilemmas,“ Paper presented during a meeting of Team 2, "Changing Media, Changing Europe" Programme of the European Science Foundation, Madrid, December 8-9, 2000.

Jakubowicz, Karol, „PSB: The Beginning of the end, or a new beginning in the 21st century?,“ presentation for the RIPE@2006 conference „Public Service Broadcasting in the Multimedia Environment: Programmes and Platforms“, Amsterdam, 2006. Available at: http://ripeat.org/library/Jakubowicz_KeynotePaper.pdf

Jakubowicz, Karol. "Public Service Broadcasting: Product (and Victim?) of Public Policy." In *The Handbook of Global Media and Communication Policy*, edited by Mansell, Robin and Marc Raboy, pp. 210-228. Malden: Wiley-Blackwell, 2011.

Jakubowicz, K. „Social and media change in Central and Eastern Europe: Frameworks of analysis,“ in David Paletz and Karol Jakubowicz, eds. *Business as Usual: Continuity and change in Central and Eastern Europe*. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2003: 3-43.

Jakubowicz, Karol. Preface to *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies Shedding New Light on Formal and Actual Independence Against the National Context*, edited by Schulz, Wolfgang, Peggy Valcke and Kristina Irion, Bristol: Intellect, 2013.

Jakubowicz, Karol, and Miklos Sükösd. "Twelve Concepts Regarding Media System Evolution and Democratization in Post-Communist Societies." In *Finding the Right Place on the Map: Central and Eastern European Media Changes in a Global Perspective*, edited by Jakubowicz, Karol and Miklos Sükösd, pp. 9-40. Bristol; Chicago: Intellect, 2008.

Jakubowicz, K. "Post-communist Media Development in Perspective" ["Perspektive post-komunističkog medijskog razvoja"], Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

Jebril, N., V. Stetka and M. Loveless, *Media and Democratisation: What is Known about the Role of Mass Media in Transitions to Democracy*, Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, September, 2013.

Jović, Dejan. *Jugoslavija – Država koja je odumrla*. Zagreb i Beograd : Prometej i Samizdat B92, 2003.

Jović, Dejan; Pavlović, Momčilo; Petrović, Vladimir (ur.). *Slobodan Milošević: put ka vlasti*. Beograd i Stirling : Institut za savremenu istoriju i CENS, 2008.

Johnson, Hawley, "Model Interventions: The Evolution of Media Development Strategies in Bosnia-Herzegovina, Kosovo, and Macedonia from 2000 to 2007", Columbia University, 2012.

Keane, John, 1995. "Structural transformations of the public sphere," [*Strukturna transformacija javne sfere*], *Communications Review*, volume 1, number 1, 1995: 1–22.

Keane, John. *The Life and Death of Democracy [Život i smrt demokratije]*. Simon and Schuster, 2010.

Kin, Džon, *Mediji i demokratija*, Beograd: Filip Višnjić, 1995.

Knežević, Sofija, „Uloga programa obuke BBC-ja u transformaciji RTS-a u javni servis”, *CM*, Vol. 7, No. 22, 2012.

Komunike Evropske komisije od 2. jula 2009. godine o primjeni državnih pravila o finansijskoj pomoći javnim emiterima, OJ 2009, C 257.

Krstić, Aleksandra, “Digital switchover in Serbia in a comparative perspective,” [“Prelazak na digitalno emitovanje u Srbiji u komparativnoj perspektivi”] *International Journal of Digital Television*, 5: 3, 2014: str. 237–53.

Kumar, Krishna, ‘International Assistance to Promote Independent Media in Transition and Post-conflict Societies’, [“Međunarodna pomoć nezavisnim medijima u tranzicionim i post-konfliktnim društvima“], *Democratization*, Vol.13, No.4, August 2006.

Kunczik, Michael: „Media and Democracy: Are Western Concepts of Press Freedom Applicable in New Democracies?” [“Mediji i demokratija: Da li su zapadni koncept medijskih sloboda iskoristivi u novim demokratijama“] U: Péter Bajomi-Lázár & István Hegedűs (eds.): *Media and Politics*, [Mediji i politika], Budapest: New Mandate Publishing House, 2001: 59 – 99.

Kurspahić, Kemal, *Zločin u 19:30: Balkanski mediji u ratu i miru*. Sarajevo: Mediacentar, 2003.

Latzer, M., N. Just, F. Saurwein i P. Slominski, ‘Regulation Remixed: Institutional Change through Self and Co-regulation in the Mediamatics Sector’, [“Izmešana regulacija: Institucionalne promene kroz samo- i ko-regulaciju u mediamatičkom sektoru”], *Communications & Strategies* 50, 2003: 127–57.

Lauk, E. „A View from the Inside: The Dawning Of De-Westernization of CEE Media and Communication Research?” [“Pogled iznutra: Dumrak de-vesternizacije medija u Centralnoj Evropi i istraživanja komunikacija“], *Media and Communication*, Volume 3, Issue 4, 2015: 1-4.

Linz, Juan J. and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, [Problemi demokratske tranzicije i konsolidacija, Južna Evropa, Južna Amerika i post-komunistička Evropa] Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

Lowe, Gregory Ferrell, „PSM in the 21st Century: What Value and Which Values?“, [Javni medijski servisi u 21 veku: Koja vrednosti i kakve vrednosti?], European Broadcasting Union, 2015. Dostupno na: <https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-MIS%20-%20PSM%20in%20the%2021st%20Century%20-%20What%20Value%20and%20Which%20Values.pdf> (pristupljeno 22 marta, 2016).

Lowe, Gregory Ferrell, and Jo Bardoel, “From public service broadcasting to public service media,” Nordicom, 2007.

Lowe, Gregory Ferrell, and Taisto Hujanen, "Broadcasting and convergence: rearticulating the future past," *Broadcasting & Convergence. New Articulations of the Public Service Remit*, 2003: 22-25.

Lowe, Gregory Ferrell and Christian S. Nissen (Eds.), *Small Among Giants: Television Broadcasting in Smaller Countries*, Sweden: Nordicom, 2011.

Lowe, G.F. "Beyond altruism: Why public participation in public service media matters," [„Nakon altruizma: Zašto je javna participacija u javnom servisu važna“] u Lowe, G.F. , ur. *The Public in Public Service Media [Javnost u javnim medijskim servisima]*, RIPE@2009. Göteborg: Nordicom, 2010: 9-35.

Maggetti, M. „Between Control and Autonomy: Implementing Independent Regulatory Agencies," [„Između kontrole i autonomije: Rzavoj nezavisnih regulatornih agencija“] Conference: Frontiers of regulation: assessing scholarly debates and policy challenges, ECPR, Standing Group on Regulatory Governance, Bath. 7-8 September 2006.

Manaev, O. „Mass media in the political and economic system of transition society," [“Masovni mediji u političkom i ekonomskom sistemu tranzicionog društva“], u Oleg Manaev & Yuri Priliuk, Eds., *Media in transition: From totalitarianism to democracy*, Kiev: ABRIS, 1993.

Mancini, Paolo, „Media Fragmentation, Party System, and Democracy," [“Medijska fragmentacija, partijski sistem, i demokratija”] *The International Journal of Press / Politics*, January 2013, Vol. 18, No. 1: str. 43-60.

Mancini, P. "Il sistema fragile. I mass media in Italia tra politica e mercato," [“Krhki sistemi. Masovni mediji u Italiji kroz politiku i tržište“], Roma: Carocci Editore 2000.

Mancini, P. „The Partisans, the Technocrats and the Watchdogs," [“Borci, tehnostrate i čuvari“], *Journalism Studies*, July 2015.

Marko, Davor, "Media reforms in turbulent times: The role of media assistance in the establishment of independent media institutions in Serbia", [“Medijske reforme u turbulentno doba: uloga medijske pomoći prilikom uspostavljanja nezavisnih medijskih institucija u Srbiji”] Sarajevo: Analitika – Center for Social Research, working paper, June 2013.

Marko, Davor, ur. *Sloboda, pristup, marginalizacija*. Sarajevo: Media plan institut, 2013b.

Marko, Davor, „Medijska pomoć i izgradnja medijskih institucija u Srbiji," *Godišnjak FPN*, Godina VIII, broj 12, decembar 2014: str. 133-147

Marko, Davor, „The role of media assistance in the establishment of public service broadcasting in Serbia," [“Uloga medijske pomoći prilikom uspostavljanja javnog servisa u Srbiji”] *International Journal of Digital Television*, Vol 3, Issue 3, September, 2015: str. 293-309.

Matić, Jovanka, "The role of the media in the democratic development of Serbia", [“Uloga medija u demokratskom razvoju u Srbiji”] u Stein Kuhnle (ed.), *The Balkans: Searching for Solutions, [Balkan: u potrazi za rešenjima]* Bergen, Norway: The Rokkan Centre, 2003: str. 166–76.

- Matić, Jovanka, "Raznovrsnost TV programa u Srbiji," u Dubravka Valić Nedeljković, ur. *Medijski skener*, Novosadska novinarska škola, 2009: 24-69.
- Matić, J. and D. Valić Nedeljković, "Serbia." In: Petković, Brankica, ed. *Media Integrity Matters: Reclaiming Public Service Values in Media and Journalism*, Ljubljana: Peace Institute, 2014: 328-390.
- Matić, Jovanka, "Kome je javni servis odgovoran," ANEM Publikacija III, 2010.
- Matić, Jovanka, *Servis građana ili servis vlasti*, Beograd: Dobar naslov, 2014.
- Matić, J. i D. Valić Nedeljković, "Serbia," u Petković i Mihajlović Trbovc, *Media Integrity Matters: Reclaiming Public Service Values in Media and Journalism*, Ljubljana: Peace Institute, 2015: 328-390.
- Matić, Jovanka, „(Too) High expectations of democracy in Serbia? Interpretation of empirical research,” *Southeastern Europe* 36 (2012), pp. 304 – 327.
- Matić, Jovanka, "Serbian media scene vs. European standards: Report based on Council of Europe's Indicators for media in democracy", Belgrade: ANEM, 2012.
- Mazowiecki, T. (1994) "*Specijalni izveštaj o medijima izvještača UN-a imenovanog Rezolucijom 1994/72 Komisije za ljudska prava UN-a, E/CN 4/1995/54.*
- McChesney, Robert W., "Digital Disconnect: How Capitalism is Turning the Internet Against Democracy," [„Digitalni razlaz: Kako je kapitalizam okrenuo internet protiv demokratije“], New York, NY: New Press, 2013.
- Meyer, T. & L. Hinchman, *Media Democracy: How the Media Colonize Politics [Medijska demokratija: Kako mediji kolonijalizuju politiku]*, Cambridge: Polity, 2002.
- McCleaar, Rich, Suzi McCleaar and Peter Graves, "US Media Assistance Programs in Serbia: July 1997 – June 2002," Bureau for Policy and Program Coordination, 2003.
- McConnel, R. i L. Baker, The Role of the Media in Democratization, Rad predstavljen u okviru komunikacijskog odeljenja Međunarodne asocijacije za istraživanje medija i komuniciranja, Barselona, jul, 2002.
- McQuail, Denis, *Mass Communication Theory: An introduction*, [Teorija masovnih komunikacija: Uvod], Sage Publications, 1987.
- McQuail, Denis, "Media performance: mass communication and the public interest", ["Medijsko delovanje: Masovna komunikacija i javni interes"], Sage publications, 1992/1995.
- McQuail, Denis, *McQuail's Mass Communication Theory*. SAGE Publications, 2005.
- Mendel, T. Public Service Broadcasting Organisations [Organizacija javnog radiodifuznog sistema]. London: Article 19, 2000.
- Mendel, T, Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey [Javni radiodifuzni sistem: Komparativno legalno istraživanje], UNESCO, 2011.

- Mendel, T. *A Model Public Service Broadcasting Law* [Model zakona za javne servise]. International Standard Series, London: ARTICLE 19, 2005.
- Mezulić, Davor, "Model poslovnog informacijskog sustava javnog servisa u suvremenom medijskom okruženju," Doktorska teza, Fakultet humanistike i društvenih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, 2015.
- Mihajlović, Srećko. *Oduzimanje budućnosti: Omladina Srbije u periodu tranzicije*, Beograd: Centar za proučavanje alternativa, 2004.
- Michalis, M. "Governing European Communications: From Unification to Coordination," [„Upravljanje evropskim komunikacijama: Od unifikacije do koordinacije“] Plymouth: Lexington Books, 2007.
- Milivojević, S. „Srbija,“ u: *Televizija u Evropi: Regulatorna, politika i nezavisnost*, Otvoreno društvo / EU program za monitoring i zagovaranje, Beograd, 2006.
- Milivojević, S. *Mediji, ideologija i kultura*. Fabrika knjiga, 2015.
- Milivojević S., Milenković Dejan i Raković Maja, „Medijski sistem Srbije: UNESCO indikatori medijskog razvoja u jugoistočnoj Europi,“ Centar za medije i medijska istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2012.
- Milivojević, S., „Novinarstvo i medijska industrija u Srbiji: izazovi i odgovori,“ CM: Časopis za upravljanje komuniciranjem, broj 24, godina VII, jesen 2012: 35-58.
- Milivojevic, S., "High Tech Low Pay: Journalism and Journalists in Serbia," u: Gordon, S., Kmezić, M., Opardija, J. (ur.) *Stagnation and Drift in the Western Balkans*, Peter Lang Publishing: Interdisciplinary Studies on Central and Eastern Europe, Vol.10, 2013: 75-93.
- Milivojević, S., "Država i strategija medijskog razvoja: Budućnost još nije počela," Izazovi evropskih integracija, 17/2011, Službeni glasnik, Beograd, 2011: 11-23.
- Milivojević, S., ur., *Profesija na raskršću - novinarstvo na pragu informacionog društva*, Centar za medije i medijska istraživanja Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2011.
- Milivojević, S. i J. Matić, *Ekranizacija izbora*, Vreme knjige, 1993.
- Milton, A. K. *The Rational Politician. Exploiting the Media in New Democracies* [Racionalni političar: Eksploatacija medija u novim demokratijama], Aldershot: Ashgate, 2000.
- Murdock, G. "Digital futures: European television in the age the Internet," [„Digitalna budućnost: Evropska televizija u vreme interneta“], Rad predstavljen u Montrealu, na Spry memorijalnoj konferenciji, 2004.
- Moe, Hallvard, „Defining public service beyond broadcasting: the legitimacy of different approaches,“ [„Definisanje javnog servisa nakon emitovanja: Legitimnost različitih pristupa“] *International journal of Cultural Policy*, Vol. 17, No. 1, January 2011, str. 52-68
- Moe, H., „The Norwegian ex ante test,“ Rad predstavljen na konferenciji o „Primeni testa javnih vrednosti“, Brisel, 2010.

Nakamura, J. "Accountability in Public Service Broadcasting: The Evolution of Promises and Assessments," Tokyo: NHK Broadcasting Studies, 7, 2009.

Napoli, P. "Deconstructing the diversity principle" ["Dekonstrukcija principa raznolikosti"] *Journal of Communication*, 49, 1999: 7–34.

Napoli, P. M. "Exposure diversity reconsidered" ["Propitivanje izložene raznolikosti"]. *Journal of Information Policy*, Vol. 1, 2011: 246–259.

Napoli, Philip M. *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. [Osnove komunikacijske politike: Principi i procedure u regulaciji elektronskih medija] Cresskill, N.J.: Hampton Press, 2001.

Nissen, Christian, ur. *Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Landscape*. [Pravljenje razlike: Javni servisi u evropskom pejzažu] Eastleigh, UK: John Libbey Publishing 2006.

Norris, Pippa, A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies [Virtuozi krug: Politička komunikacija u postindustrijskim društvima], Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

O'Donnell, G. „Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust,“ [„Horizontalna odgovornost: Legalna institucionalizacija nepoverenja“], u S. Mainwaring i C. Welna, eds. *Democratic accountability in Latin America* [Demokratska odgovornost u Latinskoj Americi], Oxford: Oxford University Press, 2003: 34-54.

O'Donnell, G. i P.C. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, [Tranzicija iz autoritarne demokratije: Radni zaključci o neizvesnim demokratijama], Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1986.

Offe, Klaus, „Cultural aspects of Consolidation: A note on the Peculiarities of Postcommunist Transformation“ [„Kulturni aspekti konsolidacije: Zapis o posebnostima postkomunističke tranzicije“], *East European Constitutional Review*, 6(4), 1997.

O'Neil, O. „Practices of toleration“ [„Prakse tolerancije“], u Lichtenberg, J., urd. *Democracy and the Mass Media* [Demokratija i masovni mediji], Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 155-185.

Paletz, D. L., & Jakubowicz, K. *Business as usual. Continuity and change in Central and Eastern European media* [Biznis kao i obično. Kontinuitet i promene u medijima Centralne i Istočne Evrope]. Cresskill, NJ: Hampton Press Inc, 2003.

Paletz, D. L., Jakubowicz, K., & Novosel, P. *Glasnost and after. Media and change in Central and Eastern Europe* [Glasnost i nakon. Mediji i promene u Centralnoj i Istočnoj Evropi]. Cresskill, NJ: Hampton Press Inc, 1995.

Peruško, Zrinjka, „Great expectations: On experiences with media reform in post-socialist Europe (and some unexpected outcomes),“ [„Velika očekivanja: O iskustvima medijskih reformi u post-socijalističkoj Evropi], *European Journal of Communication*, volume 2, 2014: 241-252.

Peruško, Z. (2013) "Media pluralism policy in a post-socialist Mediterranean media system: the case of Croatia," *Central European Journal of Communication* 2: 204-218.

- Peruško Čulek, Z. *Demokracija i mediji (Democracy and the media)*. Zagreb: Barbat, 1999.
- Peruško, Z. Croatia. In *EU monitoring and advocacy programme*, OSI (Eds.) *Television across Europe: Regulation, Policy, Independence*. Budapest: Open Society Institute, 2005.
- Peruško, Z., "Medijski sustav u Hrvatskoj: od autoritarnog do mediteranskog modela," u S. Ravlić, V. Puljiz, V. Franičević, & V. Visković (eds), *Hrvatska u Europskoj uniji: kako dalje?* Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2012.
- Peruško, Z. Vozab, D., Čuvalo, A. *Audiences as a source of Agency in Media Systems: Post-socialist Europe in Comparative Perspective [Publika kao agens u medijskim sistemima: Post-socijalistička Evropa u komparativnoj perspektivi]*, *Medialni studia (Media Studies)*, No. 2, November 2013.
- Peruško, Z., Perišin, T., Topić, M., Vilović, G., & Zgrabljic Rotar, N. "Hrvatski medijski sustav prema UNESCO-ovim indikatorima medijskog razvoja." Zagreb: Biblioteka Politička misao, FPZG, 2011.
- Petković, B. i J. Mihajlović Trbovc, eds. *Media Integrity Matters: Reclaiming Public Service Values in Media and Journalism*, [Važnost medijskog integriteta: Ponovni zahtevi za vrednostima javnog servisa u medijima i novinarstvu], Peace Institute, Institute for Contemporary Social and Political Studies, 2014.
- Picard, R. „Financing Public Media: The Future of Collective Funding," u Christian S. Nissen, ur. *Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Landscape*. Eastleigh, UK: John Libbey Publishing 2006: 183-196.
- Picard, R., "Research Note: Assessing Audience Performance of Public Service Broadcasters ," *European Journal of Communication Copyright*, Vol 17(2), 2002: 227–235.
- Picard, Robert G. and Paolo Siciliani, *Is there Still a Place for Public Service Television?* (report), Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, September 2013.
- Podunavac, Keane, and Sparks (ur.). *Politika i strah*. Zagreb: Politička kultura, 2008.
- Podunavac, M. *Revolucija, legitimitet i poredak: slučaj Srbije*. Beograd: Čigoja, 2006.
- Popović, Viktorija „HTV – Javna televizija? Programsko vijeće HRT-a – institucija javnog nadzora ili političke kontrole?," *Politička misao*, Vol XLI, broj 2, 2004: 17-29.
- Price, Monroe and Marc Raboy, "Public Service in Transition: A Documentary Reader," *The Programme in Comparative Media Law and Policy for the European Institute for the Media*, 2001.
- Price, Monroe, Bethany Davis Noll and Daniel De Luce, *Mapping Media Assistance [Mapiranje medijske pomoći]*, Oxford: University of Oxford; Philadelphia: University of Pennsylvania, 2002.
- Price, M., B. Rozumilowicz and S. Verhulst, ed. *Democratizing the Media, Democratizing the State*, [Demokratizacija medija, demokratizacija države], Routledge: 2001.
- Prelog, Z. i N. Vončina, ur. *Zapisi i sjećanja: Zbornik tekstova djelatnika Radio Zagreba, Radio- televizije Zagreb, Hrvatske radiotelevizije*, Zagreb: Hrvatska radiotelevizija, 2011.

Presnall, A., "Which way the wind blows: democracy promotion and international actors in Serbia", *Democratization*, Vol. 16, No. 4, August 2009, pp. 661–681

Price, Monroe, "Mapping Media Assistance," *The Programme in Comparative Media Law & Policy*, Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford, 2002.

Price, Monroe E. and Thompson, Mark (eds.): *Forging Peace: Intervention, Human Rights and the Management of Media Space*, [Kovanje mira: Intervencija, ljudska prava i upravljanje medijskim prostorom] Edinburgh University Press, 2002.

Przeworski et al, *Sustainable Democracy [Održiva demokratija]*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

Puppis, M., & d'Haenens, L. Media Diversity in Small States - Limited Options for Media Regulation? [Special Issue]. *International Communication Gazette*, 71(1-2), 2009.

Puppis, M., Künzler, M., & Jarren, O. (Eds.). *Media Structures and Media Performance / Medienstrukturen und Medienperformanz* (Vol. 4). Wien: Austrian Academy of Sciences Press, 2013.

Pusić, V. "Mediterranean Model and the End of the Authoritarian Regimes," [„Mediterranski model i kraj autoritarnih režima“], *Eastern Europe Working Papers* 45. Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 1998.

Pusić, V. *Demokracije i diktature*. Zagreb: Durieux, 1999.

Raboy, Marc, "Rethinking Broadcasting Policy in a Global Media Environment," [„Promišljanje politike emitovanja u globalnom medijskom okruženju“]. Rad predstavljen na RIPE@2002 konferenciji, 17-19 januar, Helsinki, Finska, 2002.

Radio-televizija Zagreb, „List složene organizacije udruženog rada,“ RTZG, godina XVII, broj 269-270, 26. januar, 1989.

Radio-televizija Zagreb, „List složene organizacije udruženog rada,“ RTZG, godina XVII, broj 272, 1. mart, 1989.

Radio-televizija Zagreb, „List složene organizacije udruženog rada,“ RTZG, godina XVII, broj 273, 1. april, 1989.

Radio-televizija Zagreb, „List složene organizacije udruženog rada,“ RTZG, godina XVIII, broj 283, 15. mart, 1990.

Radio-televizija Zagreb, „List složene organizacije udruženog rada,“ RTZG, godina XVIII, broj 290, 15. novembar, 1990.

Radović, I. i C.A. Luther, „From State Controlled to Public Service Broadcasting: Signs of Change in Serbia's RTS Television Newscasts 1989–2009,“ *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, Vol. 56, 2012: 245-260.

Randall, V., "Democratization and the Media", Frank Cass Publishers, 1998.

Reljin, I., Uvodni govor na konferenciji – „TV – od evolucije do revolucije“ – organizovane 17 juna 2015, od strane Radiotelevizije Srbije i Medijskog odeljenja Misije OEBS-a u Srbiji.

Republika Srbija, „Strategija za razvoj emitovanja u Republici Srbiji,“ 2005.

Republika Srbija, „Strategija za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje radio i televizijskog programa u Republici Srbiji,“ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 52/2009 i 18/2012.

Rhodes, Aaron, *Ten Years of Media Support to the Balkans: An Assessment* [10 godina medijske pomoći na Balkanu], Amsterdam: Media Task Force of the Stability Pact for South Eastern Europe, 2007.

Rostow, W. W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, 1960.

Salgado, S. “Democratization and Media: Analysing the Angolan Experience and Exploring Opportunities”, [“Demokratizacija i mediji: Analiza angolskog iskustva i istraživanje mogućnosti”], Rad predstavljen na 59-oj Godišnjoj konferenciji Asocijacije političkih studija, Čikago, 2009.

Savet Evrope, “Rezolucija o obavezama Republike Hrvatske,“ Rezolucija 1185, Savet Evrope, april, 1999.

Savet Evrope, „Indikatori Saveta Evrope za medije u demokratijama“, Savet Evrope, 2012.

Savet Evrope, “Preporuka o misiji javnih medijskih servisa u informacionom društvu,“ Preporuka R(2007)3, Komitet ministara Saveta Evrope, Strazbur, 2007.

Savet Evrope, „Preporuke o garantovanju nezavisnosti javnog radiodifuznog servisa,“ Preporuka R (96) 10, Komitet ministara Saveta Evrope, Strazbur, 1996.

Savet Evrope, „Preporuka o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radiodifuzije,“ Preporuka R (2000) 23, Komitet ministara Saveta Evrope, Strazbur, 2000.

Savet Evrope, „Upravljanje javnim medijskim servisima: Pogled u budućnost“, Strazbur: Sekretarijat Saveta Evrope, 2009.

Schudson, M. *Why Democracies Need an Unlovable Press*. Cambridge: Polity, 2008.

Senić, N. i S. Josifović, „Građani Srbije o digitalizaciji televizije,“ (Centar za istraživanje javnog mnjenja, programa i auditorijuma, RTS, novembar 2014.

Shirley, Mary M. “Institutions and development,” [“Institucije i razvoj”] U: *Handbook of New Institutional Economics*, [Nova institucionalna ekonomija] Claude Menard and Mary M. Shirley, eds. Dordrechts, Netherlands: Springer, 2005.

Smith, W. “Utility Regulators – The Independence Debate”, [“Regulatori – diskusija o nezavisnosti”] U: *Public Policy for the Private Sector* (127), 1997: 1-2.

Seaton, J. *Pinkoes and Traitors: The BBC and the Nation 1974-1987*, [BBC i nacija 1974 - 1987], UK: Profile books, 2015.

Syvertsen, T. „Challenges to public television in the era of convergence and commercialization,“ [“Izazovi za javnu televiziju u doba konvergencije i komercijalizacije”] *Television & New Media* 4 (2), 2003: 155-175.

Sükösd, M., & Bajomi-Lázár, P. *Reinventing media: Media policy reform in East-Central Europe*, [*Promišljanje medija: Reforma medijskih politika u Istočnoj i Centralnoj Evropi*]. Budapest: Central European University Press, 2003.

Šalaj, Berto, *Socijalni kapital*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 2007.

Svetska banka, "Transition. The first 10 years (Analysis and Lessons for Eastern Europe and the former Soviet Union)," [Tranzicija. Prvih 10 godina (Analiza i lekcije iz Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog saveza)], Vašington, 2002: 97-102.

Schmitt-Beck, R. and K. Voltmer, „The mass media in Third wave democracies,” [“Masovni mediji u Trećem talasu demokratizacije”] U: R. Gunther, J.R. Montero and H.J.Puhle, ur. *Democracy, Intermediation and Voting in Four Continents*. [*Demokratija, intermedijacija i glasanje na četiri kontinenta*] Oxford: Oxford University Press, 2007: 75-134.

Sparks, C. *Communism, Capitalism and the Mass Media* [*Komunizam, kapitalizam i masovni mediji*], London: SAGE Publication, 1998.

Sparks, C. "Media Theory after the Fall of European Communism" [“Medijska teorija nakon pada evropskog komunizma”], u Curran, J. i Myung-Jin Part, ur. *De-Westernizing Media Studies* [*Devesternizacija medijskih studija*], London: Routledge, 2000: 35-49.

Sparks, C., "Media systems in transition: Poland, Russia, China," [“Medijski sistemi u tranziciji: Poljska, Rusija, Kina”] *Chinese Journal of Communication*, Volume 1, Issue 1, 2008: 7-24.

Splichal, Slavko, „Imitative revolutions changes in the media and journalism in East-Central Europe“ [„Imitativne revolucije u medijima i novinarstvu u Istočnoj i Centralnoj Evropi“], *Javnost/The Public*, 8: 4, 2001: 31–58.

Splichal, Slavko, "Masovni mediji između javnosti i javne sfere," *Medijska istraživanja*, God. 20, br. 1, 2014: str. 5-24.

Splichal, S. *Media beyond socialism: Theory and practice in East Central Europe*. [*Mediji nakon socijalizma: Teorija i praksa u Istočnoj i Centralnoj Evropi*] Boulder: Westview Press, 1994.

“Statut Javne medijske ustanove Radio-televizije Srbije,” RTS, 9 April, 2015.

“Statut Javne medijske ustanove Radio-televizija Vojvodine,” RTV, December, 2014.

Štětka, Václav: "From Multinationals to Business Tycoons: Media Ownership and Journalistic Autonomy in Central and Eastern Europe." [“Od multinacionalnih do biznis tajkuna: Medijsko vlasništvo i novinarska autonomija u Centralnoj i Istočnoj Evropi”] *The International Journal of Press/Politics*, vol. 17, no. 4, pp. 433–456 (2012).

Stiglitz, J. *The economic role of the state*. [*Ekonomska uloga države*] Oxford, UK Cambridge, Massachusetts, USA, 1989.

Stiglitz, J. i A. Charlton, *Fair trade for all: how trade can promote development*. [*Fer trgovina za sve: Kako trgovina može promovisati razvoj*] Oxford New York: Oxford University Press, 2005.

Svetska banka, Tranzicija – Prvih 10 godina – Analize i pouke za istočnu Evropu i bivši Sovjetski savez, Svetska banka, 2000.

Thatcher, M. „The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians.“ [„Treća sila? Nezavisne regulatorne agencije i izabrani političari“], *Governance* 18 (3), 2005: 347-373.

The Audiovisual Media Services Directive (AVMSD), European Parliament, 1997.

Tompson, M., „Slovenia, Croatia, Bosnia and Herzegovina, Macedonia (FYROM) and Kosovo International Assistance to Media,” [“Slovenija, Hrvatska, BiH, i Makedinija i Kosovo, međunarodna medijska pomoć”] (report), Vienna, OSCE, 2000.

Thomass, B., H. Moe and L. d’Henens, “Renewing the Public Service Media Remit,” [“Obnavljanje misije javnih servisa”] u Josef Trappel, Jeanette Steemers, Barbara Thomass, eds. *European Media in Crisis: Values, Risks and Policies* [Evropski mediji u krizi: Vrednosti, rizici i politike], Routledge, 2015.

Thompson, M. (1995) *Kovanje rata*. Zagreb: Hrvatski helsinški odbor, Građanska inicijativa za slobodu javne riječi ARTICLE 19.

Turčilo L. i B. Buljubašić, ur. *Vjerodostojnost medija: izazovi globalizacije i specifičnosti regiona*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka u Sarajevu, 2002.

Turković, H. „The content analysis of HRT news programs“, u: Brunner et al. *Media and War* Alija/Krištofić, Branimir (ur.), *Media and War*, Centre for Transition and Civil Society Research, 2000.

Udovičić, R. *Indikatori javnih interesa*, Sarajevo: Media plan institut, 2007.

“Ugovor o Evropskoj uniji,” Mاستriht: Evropska unija, 1993.

“Ugovor iz Amsterdama,” Evropska unija, 1997.

“Ugovor iz Lisabona,” Evropska unija, 2007.

„Ugovor između Hrvatske radiotelevizije i Vlade Republike Hrvatske,“ za razdoblje od 1. januara 2013. do 31. grosinca 2017, 13. maja, 2013.

UNESCO, „Public Broadcasting Why? How?” UNESCO / World Radio and Television Council, 2001.

UNESCO, „Public Service Broadcasting: A best practices sourcebook,“ UNESCO, 2005.

UNESCO, „Konvencija o zaštiti i promociji raznolikosti kulturnog izražavanja“, Pariz: UNESCO, 2005.

“Ustav Republike Srbije”, Službeni glasnik RS, 98/2006.

Van den Bulk, H. „Old Ideas Meet New Technologies: Will Digitalisation Save Public Service Broadcasting (Ideals) from Commercial Death?“ [Stare ideje susreću nove ideologije: Da li će digitalizacija spasiti (ideale) javnog servisa od komercijalne smrti?]*Sociology Compass*, Volume 1, Issue 1, September 2007: 28–40.

Van den Bulk, H. "Can PSB stake its claim in a media world of digital convergence? The case of the Flemish PSB management contract renewal from an international perspective," ["Da li javni emiteri imaju glas u doba digitalne konvergencije? Slučaj flamanskog javnih servisa i obnove ugovora iz međunarodne perspektive"] *The International Journal of Research into New Media Technologies*, Volume 13, Issue 3, 2008: 335-349.

Valić-Nedeljković, Dubravka, ed., *Javni servis Vojvodine*, Novi Sad: Novosadska novinarska škola, br.1, 2007.

Valić-Nedeljković, Dubravka, ed., *Medijski skener*, broj 4, Novi Sad: Novosadska novinarska škola, 2009.

Van Dijk, Jan, *The network society: Social aspects of new media. [Umreženo društvo: Društveni aspekti novih medija]*. London: Sage, 1999.

Van Dijck, Jose and Thomas Poell, „Making Public Television Social? Public Service Broadcasting and the Challenges of Social Media,“ ["Učiniti javnu televiziju društvenom? Javno emitovanje i izazovi društvenih medija"] *Television & New Media*, March 21, 2014.

Van Dijk, Jan, *The Networked Society: Social Aspects of New Media [Umreženo društvo: društveni aspekti novih medija]*, Houten, Holandija, 1991.

Van Cuilenburg, Jan and Denis McQuail, "Media Policy Paradigm Shifts Towards a New Communications Policy Paradigm," *European Journal of Communication* 18 (2), 2003: 181-207

Whitehead, L. *Democratization: Theory and Experience [Demokratizacija: Teorija i iskustvo]*, Oxford: Oxford University Press, 2002.

Veljanovski, Rade. *Javni RTV servis u službi građana*, Beograd: Clio, 2005.

Veljanovski, Rade. *Medijski sistem Srbije*, Beograd: Čigoja, 2009.

Veljanovski, Rade. „Osujećena medijska tranzicija“ u *Pet godina tranzicije u Srbiji*, Beograd: Friedrich Ebert / SD Klub, 2006.

Vihalemm, P. *Baltic media in transition. [Baltički mediji u tranziciji]* Tartu: Tartu University Press, 2002.

Vlada Republike Hrvatske, „Razmatranje uloge civilnog društva u Programskom vijeću HRT-a i Vijeću za elektroničke medije,“ Radna skupina za pripremu pregovora o Poglavlju 10. – Informacijsko društvo i mediji, Zagreb, mart 2008.

Vladislavljević, Nebojša, *Serbia's Antibureaucratic Revolution: Milošević, the Fall of Communism and Nationalist Mobilization*, [Antibirokratska revolucija u Srbiji: Milošević, pad komunizma i nacionalistička mobilizacija] Palgrave Macmillan, 2008.

Voltmer, Katrin, „How Far Can Media Systems Travel?“, in *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, ed. Daniel C. Hallin and Paolo Mancini, Cambridge University Press, 2012, pp. 240-241.

Vukotić i Pejovich, „Tranzicija i institucije. Što dalje?“, u *Tranzicija i institucije*, Beograd: Institut društvenih nauka, 2002: 11-21.

“Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o informiranju,” Republika Hrvatska, Narodne novine (11/82, 28/87 i 71/90)

“Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji,” Republika Hrvatska, Narodne novine (28/90).

“Zakon o elektroničkim medijima,” Republika Hrvatska, Narodne novine, (153/09, 84/11, 94/13 i 136/13)

„Zakon o elektroničkim medijima,“ Republika Hrvatska, Narodne novine (122 / 03)

„Zakon o radiodifuziji,“ Republika Srbija, Službeni glasnik RS (42/02, 97/04, 76/05, 79/05)

„Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji,“ Republika Hrvatska, Narodne novine (137/2010, 76/2012)

“Zakon o elektroničkim medijima,” Republika Hrvatska, Narodne novine (122 / 03)

„Zakon o elektroničkim medijima,“ Republika Hrvatska, Narodne novine (153/09, 84/11, 94/13 , 136/13)

„Zakon o javnim medijskim servisima,“ Republika Srbija, Službeni glasnik (83/2014 i 103/2015)

„Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,“ Republika Srbija, Službeni glasnik (120/04, 54/07, 104/09 I 36/10)

Zakošek, Nenad. *Politički sustav Hrvatske*. Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002.

Zgrabljic – Rotar, *Digitalno doba-Masovni mediji i digitalna kultura*, Sveučilište u Zadru i. Naklada medijska istraživanja, 2011.

Zielonka, Jan, and Mancini, Paolo, “Executive Summary: A Media Map of Central and Eastern Europe”, [“Medijska mapa Centralne i Istočne Evrope”] *Oxford: University of Oxford*, 2011.

Wichmann, Ninna. *Democratization Without Social Participation*, LIT Verlag Münster, 2007.

9.3. Onlajn izvori

ANEM, ‘Monitoring medijske scene u Srbiji’, ANEM, mesečni izveštaji za period od 2009 do 2013 godine, dostupno na: <http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/monitoring.html>.

AGB Nielsen - istraživanja medijske publike u Srbiji, <http://www.nielsen.com/rs/sr.html>

BBC Trust, “BBC trust service review, BBC online and BBC red button,” London, UK, 2013. Dostupno na: http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/service_licences/service_reviews/online_redbutton/report_online_redbutton.pdf (pristupljeno 20 februara, 2016).

„Bujošević: Dugo 90 miliona eura,“ *Danas*, 23 oktobar, 2015. Dostupno je onlajn: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/media-news/34072/bujosevic-dug-rts-90-miliona-evra.html> (pristupljeno 10 novembar, 2015).

Etimološki onlajn rečnik [Online Etymology Dictionary], <http://www.etymonline.com/>

Emisiona tehnika i veze, ETV, web stranica, <http://www.etv.rs/> (pristupljeno 10 maja, 2016)

Republika Hrvatska, „Europski fondovi za hrvatske projekte,“ Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, 2009. Dostupno: <http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Publikacije/Handbook%20hr.pdf> (pristupljeno 10 maja, 2016).

„Evo kako su BBC-jevi stručnjaci pokopali HRT-ov Devnik,“ 27. maj, 2015. Dostupno na <http://m.tportal.hr/383153/Evo-kako-su-BBC-jevi-strucnjaci-pokopali-HRT-ov-Dnevnik.html> (pristupljeno 20 decembra, 2015.).

Evropska komisija, “Izveštaj o napretku 2005: Srbija,” Brisel: Evropska komisija, novembar, 2005. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf (pristupljeno 1 aprila, 2015).

Evropska komisija, “Izveštaj o napretku 2009: Srbija,” Brisel: Evropska komisija, oktobar, 2009. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/sr_rapport_2009_en.pdf (pristupljeno 1 aprila, 2015).

Evropska komisija, “Izveštaj o napretku 2012: Srbija,” Brisel: Evropska komisija, oktobar, 2012. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf (pristupljeno 1 aprila, 2015).

Evropska komisija, “Izveštaj o napretku 2014: Srbija,” Brisel: Evropska komisija, oktobar, 2014. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf (pristupljeno 2 aprila, 2015).

Evropska komisija, “Izveštaj o napretku 2015: Srbija,” Brisel: Evropska komisija, novembar, 2015. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf (pristupljeno 2 aprila, 2015).

Evropska komisija, “Izveštaj o napretku 2005: Hrvatska,” Brisel: Evropska komisija, novembar, 2005. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf (pristupljeno 15 decembra, 2015).

Evropska komisija, “Izveštaj o napretku 2010: Hrvatska,” Brisel: Evropska komisija, novembar, 2010. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf (pristupljeno 15 decembra, 2015).

Evropska komisija, “Izveštaj o napretku 2011: Hrvatska,” Brisel: Evropska komisija, oktobar, 2011. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf (pristupljeno 15 decembra, 2015).

Evropska komisija, “Monitoring izveštaj o spremnosti Republike Hrvatske da pristupi EU,” Brisel: Evropska komisija, novembar, 2012. Dostupno na:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_en.pdf (pristupljeno 15 decembra, 2015).

Evropska unija emitera, „Vizija 2020,“ EBU, 2012, dostupno na: https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Vision2020-Full_report_EN.pdf (pristupljeno 10. oktobra, 2015).

Evropska unija emitera, „Misija javnih emitera: Danas i sutra“, EBU, 1998, dostupno na: http://www.ebu.ch/leg_public_service.pdf (pristupljeno 12 decembra, 2015).

Foster, R. *News plurality in a digital world*. London, UK: Reuters Institute for Journalism, 2012. Dostupno na: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Working_Papers/News_Plurality_in_a_Digital_World.pdf (pristupljeno 22. oktobra, 2015).

Glovacki i drugi (2010), „Budućnost ili pogreb: Vodič kroz regulaciju javnih emitera u Evropi,“ dostupna je na sledećem linku: <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/2760/11-10-06-europe-media-regulation.pdf> (pristupljeno 30 jula, 2015).

Hronologija TV Beograd, Redakcija za istoriografiju TVB, www.tvist.rs

Hrvatska radio-televizija, „Zapisnik sa 18. sednice Programskog vijeća,“ održane 13. maja 2014. dostupan je na: http://www.hrt.hr/uploads/media/Zapisnik_18._sjednica_Programskog_vijeca_01.pdf (pristupljeno 20 decembra, 2015.)

Hrvatska radio-televizija, „Zapisnik sa 29. sednice Programskog vijeća HRT-a,“ održane 6. juna 2015. godine, dostupno na: http://www.hrt.hr/uploads/media/Zapisnik_s_29._sjednice_Programskog_vijeca.pdf (pristupljeno 20 decembra, 2015.).

IREX, “Indeks medijske održivosti: Srbija, “ IREX, 2001. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2001-serbia.pdf> (pristupljeno 11 decembra 2014).

IREX, “Indeks medijske održivosti: Srbija, “ IREX, 2005. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2005-serbia.pdf.pdf> (pristupljeno 11 decembra 2014).

IREX, “Indeks medijske održivosti: Srbija, “ IREX, 2009. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2009-serbia.pdf.pdf> (pristupljeno 11 decembra 2014).

IREX, “Indeks medijske održivosti: Srbija, “ IREX, 2011. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2011-serbia.pdf> (pristupljeno 11 decembra 2014).

IREX, “Indeks medijske održivosti: Srbija, “ IREX, 2012. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2012-serbia.pdf> (pristupljeno 11 decembra 2014).

IREX, "Indeks medijske održivosti: Srbija, " IREX, 2014. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2014-serbia.pdf> (pristupljeno 3 marta 2016).

IREX, "Indeks medijske održivosti: Srbija, " IREX, 2015. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2015-serbia.pdf> (pristupljeno 4 marta 2016).

IREX, "Indeks medijske održivosti: Srbija, " IREX, 2016. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-serbia.pdf.pdf> (pristupljeno 4 mart 2016).

IREX, "Indeks medijske održivosti: Hrvatska, " IREX, 2001. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2001-croatia.pdf> (pristupljeno 10 septembra 2015).

IREX, "Indeks medijske održivosti: Hrvatska, " IREX, 2005. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2005-croatia.pdf.pdf> (pristupljeno 10 septembra 2015).

IREX, "Indeks medijske održivosti: Hrvatska, " IREX, 2009. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2009-croatia.pdf.pdf> (pristupljeno 10 septembra 2015).

IREX, "Indeks medijske održivosti: Hrvatska, " IREX, 2011. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2011-croatia.pdf> (pristupljeno 10 septembra 2015).

IREX, "Indeks medijske održivosti: Hrvatska, " IREX, 2012. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2012-croatia.pdf> (pristupljeno 10 septembra 2015).

IREX, "Indeks medijske održivosti: Hrvatska, " IREX, 2014. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2014-croatia.pdf> (pristupljeno 10 septembra 2015).

IREX, "Indeks medijske održivosti: Hrvatska, " IREX, 2015. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2015-croatia.pdf> (pristupljeno 10 septembra 2015).

IREX, "Indeks medijske održivosti: Hrvatska, " IREX, 2016. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-croatia.pdf.pdf> (pristupljeno 10 septembra 2015).

Javna diskusija – zakoni 2014, Dostupno na: <http://www.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/javne-rasprave/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-javnim-medijskim-servisima> (pristupljeno 17 maja, 2015).

„Javnost za javni servis“, Više detalja na: <http://www.nezavisnost.rs/Saopštenje%20za%20Javnost%20za%20Javni%20Servis1.htm> (pristupljeno 19 februara, 2015)

Kellner, Douglas, "Intellectuals, the new public spheres, and techno-politics," 1997, dostupno na: <http://www.gseis.ucla.edu/courses/ed253a/newDK/intell.htm> (pristupljeno 21 jula 2015).

Kellner, Douglas, 1998. "New technologies, the welfare state, and the prospects for democratization," 1998, dostupno na <http://www.gseis.ucla.edu/research/kellner/ntd.wd.html> (pristupljeno 20 jula 2015).

Milovanović, V. "Tijanić: Javni servis preuranjena ideja za Srbiju," *Blic*, February 14, 2013. Dostupno onlajn: <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/367852/Tijanic-Javni-servis-preuranjena-ideja-za-Srbiju> (pristupljeno 19 novembra, 2015).

Ministarstvo kulture i informisanja Republike Srbije, Odgovor na komentare tokom javne diskusije, Available online: <http://www.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/javne-rasprave/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-javnim-medijskim-servisima> (pristupljeno 17 maja, 2015).

Napoli, P. And K. Karppinen, „Translating diversity into Internet governance,“ *First Monday*, Volume 18, Number 12 - 2 December 2013. Available online: <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/rt/printerFriendly/4307/3799> (Accessed on 10 May, 2015).

Ofcom, Javno emitovanje u doba interneta ('Public Service Broadcasting in the Internet Age'), dostupan je na linku http://www.epra.org/news_items/public-service-broadcasting-in-the-internet-age-ofcom-s-3rd-psb-review?sthash.TRDnci0Q.mjjo (pristupljeno 30 avgusta, 2015).

Oxford Dictionary [Oksfordski onlajn rečnik], www.oxforddictionaries.com

Podaci o isplaćenju bruto plaći na HRT, za prvi kvartal 2015. godine, dostupno na: http://www.hrt.hr/fileadmin/video/Prosjecna_bruto_placa-RM-prvi_kvartal_2015_01.pdf (pristupljeno 22. januara, 2016).

Podaci o prosečno isplaćenju neto zaradi po radnim mestima u periodu 10 - 12.2015. godine, dostupno na: <http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2016/01/14/7545984/Zarade%20Televizija.pdf> (pristupljeno 15. januara, 2016).

Reljin, I., „Planovi za budućnost: Digitalni razvoj u Srbiji,“ DigiTAG, 19. Generalna skupština, decembar, 2014. Dostupno na: http://www.digitag.org/wp-content/uploads/2014/12/7.Irini_Reljin_DigiTAG_GA_2014.pdf (pristupljeno 15 juna, 2015).

Republika Srbija, „Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine“.

Republika Srbija, Strategija razvoja sistema informisanja u Republici Srbiji do 2016. Godine (2011). Available at: <http://www.kultura.gov.rs/sites/default/files/documents/tekst-strategije.doc> (pristupeno 15 maja 2015.)

RRA, „Javni servis RTV: Način ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza,“ Izveštaj za 2013. godinu, available online: http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Izvestaj_RTV_2013.pdf (pristupeno 15 maja 2015.)

RUV, RTV, „Strategija 2013.-2017.“, 2013, pg. 20-21, <http://static.rtv.rs/pdf/2013/10/29/strategija-razvoja-ruv-rtv-2013-2017-pdf.pdf> (pristupljeno 1 aprila, 2015).

Sandić, Srđan, „Buden Boris - intervju,“ Peščanik, 6. februar, 2014. Dostupno na: <http://pescanik.net/boris-buden-intervju-4/> (pristupljeno 11 novembra, 2015).

Saopštenje NUNS i NDNV, 16 januar, 2016., <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/2176421/NUNS+i+NDNV+tra%C5%BEe+obrazlo%C5%BEenje+izbora+%C4%8Dlanova+UO+RTS-a+i+RTV-a.html> (pristupljeno 25. januara, 2016.).

Savet Evrope, “12 principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou, sa načinima njihove primene,” dostupno na stranici: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp (pristupljeno 10 avgusta, 2016).

Savet Evrope, “Rukovodeći principi za upravljanje javnim medijskim sistemima,” 2011, Dostupno: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059bfd2> (pristupljeno 20 aprila, 2015.).

Savet Evrope, „Preporuke za upravljanje javnim medijskim servisima i poziv tradicionalnim strukturama da se prilagode novoj medijskoj ekologiji“, dostupno na: <http://www.coe.int/en/web/freedom-expression/mc-s-pg> (pristupljeno 20 aprila, 2015.).

Savet za borbu protiv korupcije, “Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji,” Vlada Republike Srbije, 2015. Dostupno: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/izvestaj%20mediji%2026%2002.pdf> (pristupljeno 1 marta 2015).

Savet za borbu protiv korupcije, Izveštaj o pritiscima i kontroli medija u Srbiji, Vlada Republike Srbije, 2011. Dostupno na: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECI%20SCENA%20VERZIJA.pdf> (pristupljeno 10 septembra, 2015).

Sehl, Annika, Rasmus Kleis Nielsen and Alessio Cornia, „Public Service News and Digital Media,” [„Vesti javnih servisa i digitalni mediji“], Oxford: Reuters Institute for Journalism, 2016. Available at: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Public%20Service%20News%20and%20Digital%20Media.pdf>

SIGMA, „Principi javne uprave,“ OECD / EU. Dostupno: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/12/Principi-javne-uprave.pdf> (pristupljeno 8 jula, 2016).

Službena stranica HRT, www.hrt.hr

Službena stranica *Odašiljači i veze*, www.oiv.hr

Ujedinjeno Kraljevstvo, “Kraljevska povelja o BBC-ju,” Odeljenje za kulturu, medije i sport, 2006. Dostupno na: http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf (pristupljeno 2 februara, 2016).

Ujedinjeno Kraljevstvo, "BBC za budućnost: Emiter koji čini razliku," Odeljenje za kulturu, medije i sport, 2016, Dostupno na: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/524863/DCM_S_A_BBC_for_the_future_linked_rev1.pdf (pristupljeno 9 septembra, 2016).

The Free Dictionary [Slobodni rečnik], <http://www.thefreedictionary.com/>

Valić Nedeljković, Dubravka, „Public broadcasters are (not) in the service of citizens,“ Mediaobservatory.net, objavljeno 20 jula, 2015, dostupno na linku: <http://mediaobservatory.net/radar/public-service-broadcasters-are-not-service-citizens> (pristupljeno 25 decembar, 2015).

Zapisnici sa sednica UO RTS: <http://www.rts.rs/page/rts/ci/javniservis/story/284/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8+%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/1395700/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0+%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3+%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0.html> (pristupljeno 20 decembar, 2015.).

Zaštitnik građana, „Redovan godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2015. godinu,“ Zaštitnik građana, Beograd, 15. mart, 2015. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%20latinica.pdf> (pristupljeno 27 decembra, 2015).

Zvanična stranica OEBS-a, Misije u Srbiji, <http://www.osce.org/sr/mission-to-serbia>

Zvanična stranica Radio-televizije Vojvodine, www.rtv.rs

Zvanična stranica Radio-televizije Srbije, www.rts.rs

Zvanična stranica Radio-televizije Hrvatske, www.hrt.hr

Žižek, Slavoj, „Hoće li mačka pasti u provaliju?“ (preveo D. Maljković), NIN br. 3035, 2. 7. 2009.

9.4. Ostali izvori (međunarodne konferencije, predavanja)

6. Evropska komunikacijska konferencija (ECREA), „Medijatizovani (dis)kontinuiteti: Izazovi prošlosti, sadašnjosti, i budućnosti“, 9 do 12 novembar, 2016, Prag, Češka Republika. Učesnik / panelista.

8. Centralna i Istočna Evropska medijska komunikacijska konferencija (CEECOM), „Izazovi digitalnih medija“, 12 do 14. jun, 2015, Zagreb, Hrvatska. Učesnik / panelista.

8. RIPE konferencija, „Javni medijski servisi u umreženom društvu“, 22. do 24. septembar 2016., Antwerpen, Belgija. Učesnik / panelista.

Evropska unija emitera, „Razmena znanja“, 14. i 15. septembar, 2015, Ženeva, Švajcarska. Učesnik.

Konferencija „Srbija: Javna radio-difuzija na prekretnici“, Međunarodna novinarska federacija, jun, 2003.

RTS / OEBS, „Konferencija o digitalnoj eri,“ 17. jun, 2015., Beograd, Srbija. Učesnik.

Analitika / Univerzitet u Friburgu, „Budućnost javnih servisa na Zapadnom Balkanu: Tranzicija bez kraja,“ 19. i 20. maj, 2016, Sarajevo, Bosna i Hercegovina. Organizator / panelista.

X PRILOZI

10.1. Spisak intervjuisanih osoba

1. Dr Jovanka Matić; istraživačica; Institut za društvene nauke, Univerzitet u Beogradu; Beograd; 25. januar, 2013. i 29 maj, 2015.
2. Dr Vladimir Vodinelić; redovni profesor; Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; Beograd; 28 februar 2013.
3. Dr Rade Veljanovski; vanredni profesor; Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu; Beograd; 21. januar 2013.
4. Gordana Suša; članica Saveta; Republička radiodifuzna agencija (2014 preimenovano u – Republička agencija za elektronske medije); Beograd; 21. februar, 2013.
5. Dr Miroljub Radojković; redovni profesor; Fakultet političkih nauka, Univerziteta u Beogradu; Beograd; 28 maj, 2015.
6. Saša Mirković; državni sekretar; Ministarstvo kulture i informisanja Republike Srbije; Beograd; 27. maj, 2015.
7. Slobodan Kremenjak; advokat; advokatska kancelarija ‘Živković&Samardžić’; Beograd; 27 maj 2015.
8. Nedim Sejdinović; sekretar/predsednik, Nezavisno društvo novinara Vojvodine; Novi Sad; 9 juna, 2015.
9. Atila Marton; urednik; Radio televizija Vojvodine; Novi Sad; 9 jun, 2015.
10. Dr Paolo Mancini; redovni profesor; Univerzitet u Perudi, Italija; Zagreb; 12 jun, 2015.
11. Mile Boca; direktor razvoja; Radio televizija Vojvodine; Beograd; 17 jun, 2015.
12. Dejan Marjanović; urednik multimedije; Radio televizija Vojvodine; e mail korespondencija, 20 jun, 2015.
13. Dr Tatjana Ćitić; urednica specijalnih programa; Radio televizija Srbije; Beograd; 23 jun, 2015.
14. Srđan Đurđević; medijsko odeljenje; OEBS Misija u Srbiji; Beograd, 24 jun, 2015.
15. Damir Tus; rukovodilac odeljenja; HRT Pristojba; Zagreb; 7 decembar, 2015.
16. Zvonko Šeb; Povjerenik za korisnike usluga; Hrvatska radiotelevizija; Zagreb; 7 decembar, 2015.
17. Dragan Nikolić; urednik medijskih sadržaja; Hrvatska radiotelevizija, 2015; Zagreb; 9 decembar, 2015.
18. Ernest Strika; Odjel za digitalizaciju Hrvatske radiotelevizije; 9 decembar, 2015.
19. Saša Leković; predsednik; Hrvatsko novinarsko društvo; Zagreb; 9 decembar, 2015.
20. Bruno Kragić; predsedavajući; Programsko vijeće Hrvatske radiotelevizije; Zagreb; 10 decembar, 2015.
21. Mirko Galić; bivši direktor (2000-2007); Hrvatska radio televizija; Zagreb; 10 decembar, 2015.
22. Mirjana Rakić; direktorica; Vijeće za elektroničke medije Republike Hrvatske; Zagreb; 10 decembar, 2015.

10.2. Spisak tabela i grafika

- Tabela 1: 'Sistemska paralelizam' i javni emiteri (str. 44)
- Tabela 2: Modeli medijskih sistema i njihove osnovne karakteristike (str. 46)
- Tabela 3: Ministarske konferencije Saveta Evrope (str. 61)
- Tabela 4: Programska raznolikost televizija u Srbiji (u % - trajanje u minutama) (str. 119)
- Tabela 5: Pregled pretplate za javne emitere u Srbiji (2006-2014) (str. 133)
- Tabela 6: Prihodi RTS-a (2011 – 2014), u milionima eura (str. 133)
- Tabela 7: Teme prisutne u Dnevniku HRT-a (% od ukupnog vremena emitovanja), 1991-2009 (str. 162)
- Tabela 8: Gledanost televizija u Republici Hrvatskoj, 2005 – 2010 (str. 173)
- Tabela 9: Gledanost informativnog programa (str. 175)
- Tabela 10: Troškovi sistema naplate pretplate 2003 – 2011. (str. 178)
- Tabela 11: Finansiranje javnih servisa u Evropi (2013) (str. 179)
- Tabela 12: Pregled prihoda i rashoda HRT-a za period 2012 – 2015 (str. 180)
- Tabela 13: Poverenje u televiziju (str. 215)
- Tabela 14: Poverenje u društvene medije (str. 215)
- Tabela 15: Web sajtovi javnih servisa: rejting i trendovi (str. 218)
- Tabela 16: Javni servisi na društvenim mrežama (str. 219)
-
- Grafik 1: Tri nivoa organizacionog modela javnih servisa (str. 75)
- Grafik 2: Ukupni prihodi HRT-a i prihodi od pristojbe u milionima kuna (2000 – 2014) (str. 175)
- Grafik 3: Digitalne zone u Republici Hrvatskoj (str. 184)

10.3. Izjava o autorstvu

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Davor Marko

број уписа 1037

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Transformacija i funkcionisanje javnih radiodifuznih servisa u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 25 / 08 / 2017.



10.4. Izjava o istovetnosti

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора	Davor Marko
Број уписа	1037
Студијски програм	Doktorske akademske studije politikologije – studije kulture i medija
Наслов рада	Transformacija i funkcionisanje javnih radiodifuznih servisa u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj
Ментор	Dr. Snježana Milivojević

Потписани Davor Marko

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, 25 / 08 / 2017.

Потпис докторанда



10.5. Izjava o korišćenju

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Transformacija i funkcionisanje javnih radiodifuznih servisa u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, 25 / 08 / 2017

Потпис докторанда



XI BIOGRAFIJA AUTORA

Davor Marko radi kao istraživački saradnik u Analitici – Centru za društvena istraživanja iz Sarajeva, Bosna i Hercegovina. Ujedno je i nerezidentni istraživački saradnik Centra za medije, podatke i društvo, Centralnoevropskog univerziteta (CEU) iz Budimpešte.. Magistrirao je na programu ljudskih prava i demokratije, Centra za interdisciplinarne studije u Sarajevu. Više od dvanaest godina radio je u regionu, posebno u Bosni i Hercegovini, Srbiji i Hrvatskoj, kao akademski tutor, istraživač/analitičar u oblasti medija, te koordinator projekata. Kao saradnik Univerziteta u Edinburgu, Fakulteta političkih nauka iz Beograda, Media plana, Mediacentra, Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Novosadske novinarske škole, Measure BH, učestvovao je u brojnim analizama medijskih sadržaja, sa fokusom na medijski tretman različitosti, manjina, religije, te načina na koji se konflikt predstavlja u medijskom diskursu, odnosno radio je monitoring medijske situacije i evaluacije projekata za potrebe donatora poput USAID-a. Od 2012. radi kao medijski konsultant za Univerzitet u Edinburgu, Velika Britanija, i to na projektima politike državljanstva na prostoru bivše Jugoslavije i analize faktora pomirenja i izgradnje povjerenja u Bosni i Hercegovini. Bio je stipendista Otvorenog društva BiH (2011-2012), nemačke fondacije Zeit Stiftung iz Hamburga (2015), te UNESCO-vog programa za perspektivne istraživače 'Keizo Obuchi' (2015). Bio je urednik magazina Novi pogledi, koji izdaje Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije, časopisa o radu sa mladima 'Juventa', koji izdaje Institut za razvoj mladih Kult, a sarađivao je i sa brojnim medijima i magazinima iz regiona, poput beogradskog Ekonomista, sarajevskih Dana i Oslobođenja, mostarskog Statusa, online magazina Puls demokratije. Njegova autorska knjiga Zar na Zapadu postoji neki drugi Bog? (Mediaplan, 2009), tretira odnos medija u BiH i regionu prema islamu, sa Eldarom Sarajlićem kourednik je knjige State or Nation? Challenges for Political Transition of Bosnia and Herzegovina (2011), dok je 2013 godine uredio knjigu o načinima i kvalitetu izvještavanja medija na manjinskim jezicima na prostoru bivše Jugoslavije.