

Зоран Б. Јевтовић¹
Универзитет у Нишу, Филозофски факултет
Департаман за комуникаологију и новинарство
Ниш (Србија)
Предраг Ђ. Бајић²
Универзитет "Унион - Никола Тесла"
Факултет за спорт
Београд (Србија)

УДК 316.774:316.42(497.11)"1989/..."
338.246.025.88(497.11)"199/..."
Прећледни научни рад
Примљен 20/07/2019
Измењен 30/07/2019
Прихваћен 03/08/2019
doi: [10.5937/socpreg53-22587](https://doi.org/10.5937/socpreg53-22587)

НЕУСПЕЛА ТРАНЗИЦИЈА МЕДИЈСКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ³

Сажетак: Дерегулација медијске сфере и изградња новог регулаторног оквира, започета у Србији крајем прошлог века, требало је да допринесе приближавању развијеним земљама Европе. Међутим, процес власничке трансформације и креирања медијског тржишта који је уследио само је озваничио нове медијске монополе, при чему су повремено квалитетна законска решења маргинализована лошом и недоследном применом. Уоквиравање комуникацијских слика у искривљене медијске рамове оснажило је негативну перцепцију у друштву, јер су се изостанком медијског диверзитета у извештавању у првом плану нашли таблоидни и сензационалистички дискурси. Промене на које указујемо трансформишу смисао новинарске парадигме. Приватне медијске корпорације и дигитализоване платформе, оријентисане на буџетске дотације, конструишу партијски пожељне наративе, постајући део пропагандно-клијентелистичке индустрије.

Кључне речи: медијска заједница, транзиција, приватизација, политички клијентелизам, промена новинарске парадигме.

Увод

Идеолошки турбулентни ломови карактеристични за Србију крајем прошлог века значајно су преобликовали не само политичку, већ и економску, безбедносну и друштвену сцену, постепено се рефлектујући и на промену медијског амбијента. Постсоцијалистичка трансформација која је уследила после петооктобарских промена у готово свим сферама живљења, оснажена појавом дигитализације, у знатној мери је усмерила правац комуникацијских преображаја, гасећи бројне локалне и регионалне новине, као и радијске и телевизијске станице. Аутори овде уочавају појаву десуверенизације, која више није само облик физичког запоседања територија, већ и процес симболичког освајања свести грађана посредством наметнутих медијских

¹ zoran.jevtovic@filfak.ni.ac.rs

² predrag.bajic@fzs.edu.rs

³ Рад је део пројекта број 179008, који реализују Универзитет у Београду, Факултет политичких наука и Универзитет у Нишу, Филозофски факултет, а финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

садржаја. Под плаштом развлашћења државе и даље дерегулације, власничка структура медија брзим и политички исхитреним решењима драматично је измењена, неизоставно водећи дубокој промени новинарске парадигме. Таблоидизација, сензационализам, политички клијентелизам, сиромашење културне продукције, аутоцензура, депрофесионализација и губитак кредибилитета професије неке су од видљивих последица транзиционе брзоплетости. Промена структуре водила је и напуштању професионалне етике, али се о томе није водило рачуна због погрешног уверења како ће креирањем новог националног законодавства бити обезбеђен простор за инсталирање демократске праксе.

Полазећи од поделе Дениса Меквејла (*Denis McQuail*) и његових сарадника (Christians, Glasser, McQuail, 2009), који журнализам виде кроз улогу надгледања (*monitorial role*), с нагласком на указивање на догађаје и постављање дневног реда у јавној дебати, затим подстицања (*facilitative role*), где новинарство помаже демократско деловање и грађанску партиципацију, па улогу сарадње (*collaborative role*), у којој патриотизам, културне и друштвене идентификације воде ка кохезији медија и владе, као и кроз радикалну или критичку улогу (*radical role*), са изражено непријатељским ставом новинара, опредељених за интересе супротстављене властима, постаје јасно колико је медијски систем у Србији деформисан. У себе интегрише поједине од наведених елемената, али је сувише конфузан и компликован да би се емпиријски могао идентификовати као један.⁴ Хомогенизујућа култура конзумеризма, тржишне диктатуре и приватизације под плаштом политичких интереса проширила се на националном простору посредством самих медија, који су успостављањем блиских односа са властима пристали и на повезаност са идеологијом и политиком неолиберализма. Етос јавног сервиса се изгубио у шуми комерцијалних конкурената, трка за рејтинзима однела је квалитет и поверење грађана, а монопол државе замењен је монополом медијских могула спремних да лојалност империја које поседују изнајме партијама које за то имају интерес.⁵

Концентрација медијског власништва у пракси значи и концентрацију бројних облика моћи, па господари хоризонтално и вертикално интегрисаних медија управљају јавним простором, чиме и дилеме професионалне објективности, равнотеже и непристрасности постају сувишне. Транзиција је драматично смањила број запослених у медијском сектору Србије, угрозила њихову економску стабилност, док је под маском тржишног надметања у мњењу извршена тиха колонизација свести. Вести су почеле да се деле на корисне (макар и неистините) и некорисне (иако су тачне), линија између истине и лажи почела је да бледи, док је на пиједестал уздигнут спин „као најсофистициранији метод који подразумева прикривену деконструкцију садржаја, хируршке интервенције на његовом новом лепљењу, а затим успешну контролу токова тако скројених информација” (Reljić, 2014, стр. 344).

⁴ Аутори овде препознају и елементе Шадсоновог заступничког модела (*advocacy model*), који се примењује на медије који заступају одређене групе, интересе, уверења и циљеве (Schudson, 2003).

⁵ Циљ брзих приватизација био је да се од некада угледних медија направе службена гласила политичких партија. Транзиција је омогућила људима који се никада нису бавили новинарством да постану власници више десетина медијских кућа, при чему се занемаривао настанак монопола над утицајем, стицањем оваквим моделом куповине.

Забављачка функција избила је у први план, ријалити стварност укомпонована је у политичку реалност, при чему је чак и језик јавног говора таблоидизован и банализован. Разлике између чињеница и мишљења су се истопиле, границе између медијских слика и стварности нестале, политички наметнути „експерти“ заменили су академске стручњаке, док су институционални притисци медије довели у стање пуне економске зависности од бројних модалитета диригованих субвенција и пројектних модела финансирања.

Аутори у овом раду полазе од схватања новинарства као аутономног дискурзивног поља, које регулише и надзире производњу јавног знања доступног сваком члану заједнице. У средишту пажње је процес репозиционирања комуникацијског комплекса Србије, у којем медији од средстава информисања постају „средства за производњу“ информација, које више нису заједничко добро. Став о новинарству као дискурзивном пољу подразумева да оно има одређени степен аутономије у односу на спољне центре утицаја, посебно политику и економију. Преображај из партијско-статистичког у модел јавне службе и профитно-комерцијални модел праћен је низом нерационалних поступака, од продаје атрактивних и гашења бројних локалних и регионалних комуникационих центара до нетранспарентне власничке трансформације која производи нову врсту клијентелистичког новинарства. Отуда се процес транзиције медијског система посматра и као процес транзиције моћи: са државе на цивилно друштво; из концентрисаних и хијерархијских партијских центара на грађане; измештања моћи из ауторитарних, корумпираних и делимично комерцијализованих медија у критичку јавност. Предмет нашег интересовања је друштвено веома значајан – у савременом поретку информативни медији развијају мноштво социјалних аспеката и толико су значајни за развој демократије да се не смеју препустити само онима који раде у њима или онима који би желели њихову потпуну контролу.

Анализа

У Србији је током друге половине XX века доминирао државно-партијски медијски систем, са обележјима социјалистичког самоуправљања, по чему је био јединствен у свету.⁶ Смештен на раскршћу између комунистичког и либералног модела, обухватао је одређена решења и са источне и са западне стране, не скривајући идеолошку потребу за надзором. Рушењем Берлинског зида и променама режима у низу некадашњих чланица источне Европе, Србија се определила за комбиновање етатистичко-тржишног модела реформи. Доношењем Закона о јавном информисању и Закона о радио-телевизији (1991. године) својина над највећим и најутицајнијим медијским предузећима и организацијама је са самоуправних тела и радничких савета враћена у власништво државе, чиме је и систем јавне радио-дифузије централизован. Ирина Милутиновић запажа како је овим „озакоњен државно-партијски утицај на уређивачку политику највећих елек-

⁶ Југословенски аутори су заснивали идеју социјалистичког самоуправљања на идеји Карла Маркса (*Karl Marx*) о револуционарној улози радничке класе и теорији одумирања државе, али и Лењиновој (*Vladimir Lenin*) концепцији совјета, при чему се посебна пажња поклањала друштвеном власништву, које се означавало као основа самоуправљања (Kolarić i Vukićević, 2018, str. 1231).

тронских и штампаних медија, претварајући их у моћно оружје политичке борбе” (Milutinović, 2017, str. 119). Приватизација је омогућена доношењем Закона о друштвеном капиталу, којим је дата прилика запосленима у масмедијима (као и у свим другим делатностима) да стекну акције својих предузећа. У пракси је настао хаос јер је диверзификација власништва створила мноштво радијских и телевизијских станица без елементарних услова за рад.

Увођењем политичког плурализма и легализовањем приватне својине конкурентност у јавном простору добила је нови замањ, док је надметање политичких репрезентата проширено и ка смеру контроле и управљања медијским токовима. Импазантна цифра од 1.978 регистрованих листова би могла да завања, јер бројчано указује на информацијску отвореност заједнице, али када се зна да је тек нешто више од трећине имало редовност појављивања на киосцима јасно је да се под теретом губитака велики број штампаних медија брзо гасио. О анархији која се брзо развила у комуникацијском простору најбоље говоре бројке: јануара 1991. године програме у Србији је емитовало шест телевизијских и 63 радијске станице, да би на крају исте деценије постојало 277 телевизијских и 614 радијских програма, од којих су многи радили без дозволе. Према речима Мирка Милетића,

„у медијском систему Србије су током последње деценије 20. века безмало сви медији масовног комуницирања деловали унутар партијско-државног и профитно-комерцијалног модела“, док „модел јавне службе и модел цивилног организовања медија нису били присутни у пракси масовног комуницирања“, што је „у великој мери утицало на слободу, равноправност и одговорност у масовном комуницирању, културу масовног комуницирања, а свим тим и на друштвене промене у Србији“ (Miletić, 2014, str. 59). Он објашњава да се „у партијско-државном и профитно-комерцијалном моделу медијског организовања запостављају, по правилу, интереси рецепијената, јер су главне детерминанте садржаја посредованих масмедијима политички и/или економски интереси њихових контролора и власника, који су представљали и најзначајније субјекте у медијском систему“.

Правно руинирана држава није имала снагу да се избори са нелегалним произвођачима и емитерима медијског садржаја. А, све то се дешавало у периоду у којем су се „на медије, пре свега, окомили нови центри финансијске моћи који су паре стекли на брз и сумњив начин, разним финансијским шпекулацијама, шверцом, а понајчешће пљачком на ратишту“, при чему су новокомпоновани богаташи желели и снажнији политички утицај и већи друштвени углед (Ivanović, 1998, prema Miletić, 2014, str. 57).

С политичким променама октобра 2000. године почела је свеобухватна транзиција српског друштва, при чему се медијски систем суочио са бројним изазовима који су отежали демократизацију јавног простора (на почетку је било тешко поуздано установити чак и број медија, а незванично само електронских је било око 1200).⁷ С једне стране, правац промена одређивала је држава кроз своје

⁷ Не треба превидети ни чињеницу да је током НАТО бомбардовања десеткован техничко-технолошки капацитет електронских медија: од 26 предајника онеспособљена су 24, плански је гађано преко 300 телекомуникационих репетитора, а на мети су се нашли и објекти државне телевизије у Новом Саду и Београду.

институције и мере које је спроводила, с друге стране била су подељена новинарска удружења и асоцијације, као и представници цивилног сектора, док су се на трећој страни нашли сами власници медија спремни да самопрезентацијом и политичким клијентелизмом остваре боље позиције на политичком тржишту. Стављањем ван снаге свих претходних аката, нова власт желела је да нормативно креира амбијент за суштинске реформе којима ће се медији ослободити од политичког утицаја. Отуда је приватизација издвојена као врхунска вредност промена, а као циљеви су истакнути власничка трансформација медија, укидање монопола државе и њено повлачење из власништва у медијским предузећима и установама, трансформација државних радио-телевизија у модел јавних сервиса, увођење независних регулаторних тела и њихова надлежност за додељивање фреквенција, односно дозвола за емитовање програма итд. Приватизација је „нарочито после 2001. године, представљена од стране политичке елите као важно средство оздрављења привреде, стварања нових продуктивних радних места, конкуренције и покретања индивидуалне иницијативе“ (Novaković, 2013, str. 40), али се прећуткивало да постоје и њене лоше стране.

Роленд Лоример (*Rowland Lorimer*) је много раније указивао на значај масовних медија на начин да је то нешто што креирању јавних вредности даје суштински допринос, али је нагласио да је опрезност неопходна пошто се „каткад при давању овог доприноса има на уму јавни интерес, а понекад су више посредни властити интереси“ (Lorimer 1998, str. 64). Оваква тврдња се у случају транзиције медијске сцене у Србији показала тачном. Дерегулација медијске сфере и изградња новог регулаторног оквира требало је да приближи Србију развијеним земљама Европе, у складу са друштвеним променама којима и сама држава преобликује свој укупни простор. Доношењем Закона о радиодифузији (Службени гласник РС, бр. 42/02), Закона о јавном информисању (Службени гласник РС, бр. 43/03) и Закона о оглашавању (Службени гласник РС, бр. 79/05) постављени су темељи пројектованог нормативног система којим је испуњен захтев европске медијске политике за брзом и темељитом демократизацијом јавног простора. Тако је приватизација медија постала једна од главних тачака укупне транзиције, а њен суштински неуспех крио се у нескладу између донетих прописа и аката и њихове примене у пракси јер су актери често декларативно желели да стратегију прихвате, али тако што ће себе изузети из њеног деловања. Усвајањем Закона о приватизацији (2001) и пакета медијских закона чврсто су прецизирани рокови, па је Законом о радиодифузији (2002) предвиђено да се све радијске и телевизијске станице у јавном, друштвеном и државном власништву приватизују до 26. јула 2006, док је Закон о јавном информисању прецизирао још краћи рок за штампане медије - 23. април 2005. Аналитичари уочавају проблеме који су настајали током самог процеса имплементације, због чега је промене више пута трпео и сам закон и померани су рокови. Промене су се догађале најчешће „када су се смењивале коалиције странака на власти, припремане су без икакве јавне расправе и водиле су у правцу разводњавања високих стандарда ЕУ које је установио Закон о радиодифузији“ (Radojković, 2008, str. 10).

Анализирајући насталу ситуацију Бобан Томић је указао како је „повлачење државе из медијског власништва спроведено више под притиском околности из домена усаглашавања са правним тековинама и нормама Европске уније, а мање

као аутентичан развојни концепт“ (Томїс, 2015, стр. 183). У пракси је тако дошло и до таласа преузимања медијског власништва (карактеристичан је пример модела убрзане аукцијске продаје локалних медија) од стране лица која се никада нису бавила овом делатношћу или су се појављивала као купци како би преузели некретнине медијског предузећа, али не и саму делатност, што је довело до фаталних последица по саме медије. Недостатак политичке воље, изражен кроз прикривене механизме буџетских дотација подобним медијима, уз недоследност новинарских организација у реализацији одлучнијих корака којима би се држава развластила, налазе се међу разлозима компромитовања нових законских решења. Држава је само делимично реализовала договорене стратешке оквире, па је тако концепт по којем треба да се приватизује све осим онога што се трансформише у национални и покрајински јавни сервис „врло брзо довела у питање неспровођењем закона, изменама законских текстова и доношењем нових закона који су противречни са Законом о радиодифузији и Законом о јавном информисању, који предвиђају обавезну приватизацију“, односно допуштењем Граду Београду и општинама да под одређеним условима могу бити оснивачи медијских предузећа (Veljanovski, 2008, стр. 50-51, 57).

Прва деценија најављиване демократизације медијског комплекса Србије није донела ни приближно очекиване резултате, што показује „Извештај о притисцима и контроли медија у Србији“⁸, који је објавио Савет за борбу против корупције. Јасно се издваја оцена да се

„над медијима у Србији врши снажан политички притисак, због чега је над њима успостављена потпуна контрола“, али и истиче како „више не постоји медиј из којег грађани могу да добију потпуне и објективне информације јер под снажним притиском који стиже из политичких кругова медији прећуткују догађаје или о њима извештавају селективно и непотпуно“ (Savet za borbu protiv korupcije, 2011, стр. 2).

Три основна проблема карактеришу ове процесе: нетранспарентност медијског власништва (пре свега, присуство офшор компанија у власничким структурама), затим економски утицај државних институција на рад медија кроз различите типове буџетских давања, као и проблем РТС-а, за који је наглашено да „уместо јавног сервиса, има улогу сервиса политичких странака и владајућих елита, што све за последицу има затвореност медија за бројне проблеме са којима је Србија суочена, па и за проблем корупције“ (Savet za borbu protiv korupcije, 2011, стр. 3).

Влада Србије је током јесени 2011. Усвојила „Стратегију развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године“⁹. Поново је предвиђено повлачење државе из медија, али је ради остваривања јавног интереса задржана могућност формирања јавних сервиса на националном, покрајинском и регионалном нивоу. Међутим, како истичу истраживачи медијске праксе,

⁸ Комплетан извештај може да се прочита на <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>. Посећено 12.6.2019.

⁹ Документ може да се погледа на <http://www.rem.rs/uploads/files/Zakoni/Strategija%20razvoja%20sistema%20javnog%20informisanja%20u%20RS%20do%202016.god.pdf>. Посећено 12.6.2019.

„процес доношења медијских закона показао је да су различите интересне групе из земље, али и иностранства у већој или мањој мери утицале на изглед медијских закона и изостанак једне од кључних одредби Медијске стратегије – оне о формирању регионалних јавних сервиса“, уз додаток да је „тај притисак био толико снажан, да поред важеће Стратегије, није испоштована ни препорука *Rec(2007)2* Комитета министара Савета Европе земљама чланицама у којој се такође, говори о могућем постојању регионалних јавних сервиса“ (Aracki i Petković, 2015, str. 66).

У Тачки 3 поменуте Стратегије је истакнуто незадовољство до тада оствареним резултатима приватизације, уз податак да је „од 109 јавних гласила које је требало приватизовати (од тога 81 електронских и 28 штампаних), према подацима Агенције за приватизацију, приватизовано 56 док је процес приватизације на основу Закона о локалној самоуправи за 37 медија обустављен“ (Vlada Republike Srbije, 2011, str. 5). У том документу је наведено и да је „седам јавних гласила одлуком оснивача (јединица локалне самоуправе) престало да постоји, док је девет неуспешно завршило аукцијску продају“. О евидентном неуспеху дотадашњег приватизационог циклуса говори и податак да је у периоду усвајања Стратегије „од 56 приватизованих јавних гласила 18 раскинуло уговоре и чекају нову приватизацију“, док „преосталих 36 приватизованих јавних гласила, с неколико изузетака, послују на ивици економске одрживости и њихов опстанак је неизванстан“ (Vlada Republike Srbije, 2011, str. 5).

Већ овде учучавамо да проблем не представљају закони, већ њихово споро и селективно примењивање. Отуда и доношење новог регулаторног оквира није драматично променило укупне ефекте приватизације медијског система Србије. Сет који се састоји од Закона о електронским медијима, Закона о јавним медијским сервисима и Закона о јавном информисању и медијима (Службени гласник РС, бр. 83/14) требало је да означи нову фазу транзиције, са коначним удаљавањем државе из медијског власништва, да обезбеди транспарентност медијског власништва и креира моделе финансирања и функционалну и оперативну независност регулаторних тела. Нова стратегија је уследила као резултат дугогодишњих спорова око медијске регулативе и више предложених (и усвојених) законских решења, којима, углавном, нису били задовољни представници новинарских организација и цивилног друштва. Кроз нови Закон о јавном информисању и медијима утврђени су и конкретни рокови за завршетак процеса, да би средином 2015. тадашњи министар културе и информисања оптужио осниваче (општине, градове, покрајину...) и медијске куће за опструкцију приватизације и рекао да „држава хоће из медија, али поједини медији неће из државе“¹⁰. Рок је додатно продужен за још четири месеца, али и поред тога резултати су изостали. Током пролећа 2016, Удружење новинара Србије објавило је следеће податке:

Од 73 медија која је требало приватизовати за 50 је био оглашен јавни позив за продају - од тога је приватизовано 34 медија; у међувремену је приватизација РТВ Пруге из Лајковца поништена, па је продајом капитала приватизовано 33 медија; угашено је 20 медија (рачунајући и Новинску агенцију Танјут); делатност су проме-

¹⁰ Детаљније на <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:553627-Jos-cetiri-meseca-za-privatizaciju-medija>. Посећено 12.6.2019.

нила два медија - Радио Ђићевац и Радио Параћин, док је њих 16 добило могућност да се приватизује преносом капитала без накнаде.¹¹

Дејвид Свенсон (*David L. Swanson*) и Паоло Манћини (*Paolo Mancini*) констатују како „масовни медији нису више само средство помоћу којег други подсувати, као што су политичке странке, могу да шире своје поруке, него су у модерним полиархијама самостални центри моћи у реципрочном надметању са другим центрима моћи” (*Swanson & Mancini, 1996, p. 11*). Теоријски ставови познатих комуниколога потврђени су у нашој пракси, где се под плаштом приватизације одвијала прикривена битка за трговину политичким утицајем. Карактеристика српске транзиције огледа се и у појави укрупњавања власништва над медијима (тајкунизације) и настајању малих империја, која „преко ноћи“ постају средишта пропагандне моћи. На пример, преузимањем компаније „Адрија медија група“ (*Adria Media Group*) Игор Жежељ је постао власник и „Адрија медија магазина“ (*Adria Media magazine*), а обе фирме имају укупно 41 медиј.¹² Затим, издваја се пример Радојице Милосављевића, високог функционера једне владајуће политичке партије и власника фабрике за производњу пластичне амбалаже, који је купио десетак локалних медија, а у међувремену је био и актер једног од најпознатијих случајева раскида приватизације, због неиспуњавања обавеза у случају РТВ Крагујевац¹³. Нажалост, примера неуспешне приватизације било је још доста и са другим актерима.¹⁴

О далекосежним последицама брзооплетости, неодговорности и незнања скоро и да се не размишља: хиљаде медијских радника остало је без посла, док су државни монопол у сфери медија заменили приватни интереси и тајкунизовани монополи чинећи посебан облик политичког клијентелизма. Новопроизведена медијска (не) култура померила је фокус јавног интереса, са искључивим нагласком ка профитабилним вредностима, остављајући читаве регионе и грађане без информација битних за њихов свакодневни живот. Све то иде у прилог тумачењу да је

„изостанак озбиљне медијске политике довео до посустајања развоја јавног комуницирања у коме су демократске иницијативе наилазиле на несавладиве препреке, а прикривени или сасвим експлицитни појединачни и групни интереси успевали да се наметну“ (*Veljanovski i Surćulija, 2014, str. 282*).

Политички утицај на медије и концентрација власништва озбиљно су нарушили плурализам и функционисање медијског тржишта у Србији, па се може рећи како је неодговорна приватизација уназирила статус читаве професије.

Посебан угао представља неравноправан положај субјеката на тржишту локалних и регионалних медија, нарочито после приватизације. У последње две деценије маркетиншко тржиште у Србији креће се између 150 и 200 милиона евра, што значи

¹¹ Детаљније на <http://www.uns.org.rs/sr/desk/Privatizacija/39236/privatizacija-medija-u-srbiji-u-brojka.html>. Посећено 13.6.2019.

¹² Детаљније на <http://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/73187/igor-zezelj-preuzeo-41-medij-u-srbiji.html>. Посећено: 15.6.2019.

¹³ Детаљније на http://rtv.rs/sr_ci/drustvo/raskinuta-privatizacija-rtv-kragujevac_794873.html. Посећено: 17.6.2019.

¹⁴ Детаљније на <https://kazitrazi.rs/privatizacija-medija-ponisteni-ugovori-i-firme-u-stecaju>. Посећено: 17.6.2019.

да нема довољно новца за предимензионисани број медијских играча. У пракси, то се рефлектује кроз ситуацију у којој су појединци, дошавши у посед некадашњих државних медија, по уређивачкој политици блиски владајућој странци, фаворизовани у расподели средстава на конкурсима за суфинансирање садржаја од јавног интереса, али и расподели новца од маркетинга. Медији са националном фреквенцијом, имајући у виду доминантан удео у гледаности, тако освајају највећи део јавног простора и новца, док локални медији остају нерегулисани, недовољно финансирани и склони незаконитим праксама, нетранспарентном власништву и сумњивим пословима. Слабија позиција локалних и регионалних емитера огледа се и посредством сумњивог финансирања преко система јавних набавки или склапања уговора о пословно-техничкој сарадњи са јавним предузећима, што је, углавном, привилегија медија који су наклоњени властима.

Учествовање друштвене заједнице у суфинансирању медијских пројеката регулисано је правним актима, па су тако Република Србија, покрајина и локалне самоуправе обавезане (Члан 17. Закона о јавном информисању и медијима¹⁵) да из буџета обезбеђују део средстава за остваривање јавног интереса и да га распоређују на основу спроведених јавних конкурса, као и појединачних давања на основу принципа о додели државне помоћи и заштити конкуренције, без дискриминације. За појединачна давања су предвиђена издвајања до највише пет одсто средстава од укупно опредељених средстава за остваривање јавног интереса посредством јавних конкурса. Занимљиво је да су, поред производње медијских садржаја, јавним интересом проглашена и „организовања и учешћа на стручним, научним и пригодним скуповима, као и унапређивања професионалних и етичких стандарда у области јавног информисања” (Члан 18. Закона о јавном информисању и медијима). Проблем настаје у недостатку прецизних критеријума на основу којих би се вршило оцењивање по завршетку пројеката, а одсуство таквог механизма може да изазове сумњу у намери да се праведно расподели новац, односно да се тако олакшава усмеравање истог ка миљеницима контролора буџета, без обзира на квалитет.

Намера државе да задржи утицај у медијима види се кроз резултате конкурса за суфинансирање медијских садржаја¹⁶, односно кроз велики број притужби да се новац додељује медијима блиским владајућим структурама¹⁷, као и да су међу „награђенима“ често медији који драстично крше новинарски кодекс¹⁸. Требало је

¹⁵ Документ може да се погледа на <http://www.rem.rs/uploads/files/Zakoni/Zakon%20o%20javnom%20informisanju%20i%20medijima.pdf>. Посећено: 8.7.2019.

¹⁶ Детаљније о идентификованим проблемима у вези поменутих конкурса може да се прочита на <https://kazित्रazi.rs/dobri-zakoni-i-korruptivna-primena-u-oblasti-medija>. Посећено 15.6.2019.

¹⁷ Међу таквим вестима су и оне на следећим адресама <https://novaekonomija.rs/vesti/vesti-iz-zemlje/saznajemo-televiziji-biznismena-bliskog-sns-u-milioni-iz-lokalnog-bud%20C5%BEeta>, <http://www.uns.org.rs/sr/desk/akcija/63058/apatin-novac-sa-medijiskog-konkursa-otisao-naprednjacima-i-prijateljima.html> и <http://www.uns.rs/reforma-javnog-informisanja/Privatizacija-medija/37135/rekordan-iznos-iz-republickog-budzeta-medijiskoj-firmi-bez-zaposlenih.html>. Посећено 4.7.2019.

¹⁸ Детаљније о неким примерима из 2018. и 2019. године може да се прочита на <https://www.danas.rs/drustvo/uns-novac-beogradjana-ponovo-medijima-koji-krse-koдекс>, <http://uns.org>.

да субвенције промовишу квалитетан садржај од друштвеног интереса, а то у пракси скоро и да није заживело на замишљени начин, па су се ређале тужбе незадовољних корисника. „Дужина жалбеног поступка, могући трошкови којима се излаже медиј и чињеница да исход пресуде нема утицаја на доделу средстава, обесхрабрују медије да траже судску заштиту“, иако је недавно спроведено истраживање показало да је „Управни суд у две трећине поступака пресудио у корист тужиоца“ (Ђурић, 2019). Обесхрабрујућ је податак из истраживања „Анализа праксе Управног суда: тужиоци и јавност ускраћени за образложење одлука о додели јавног новца медијима“ по којем „мере које су изрицане туженим органима нису имале утицаја на учесталост кршења закона и прописа који регулишу ову област“ (Ђорђевић, 2018, стр. 3).

У дневним листовима који се дистрибуирају на територији Србије евидентан је таблоидни дискурс:

„Српском штампом доминирају таблоидизација, спектакуларност, лака забава и комерцијализација, производећи нову свест публике, док се из амбијента јавног интересовања потискују садржаји који би се могли дефинисати као општи интерес, култура, уметност и културна баштина.“ (Јевтовић и Вајић, 2018, стр. 277).

Горком укусу нових трендова потпомажу и онлајн платформе, јер су међу најпосећенијим¹⁹ оне које имају потпору у сличним штампаним издањима, а који, такође, доминирају тржиштем.

Закључак

Комплексност неуспеха досадашњег процеса транзиције медијског система Србије, започетог још у последњој деценији прошлог века, а интензивираним после политичких промена октобра 2000. године, огледа се у немоћи државе да применом јасних законских стандарда и њиховим ефикасним спровођењем усмери правац ка демократизацији јавног простора. Анализа је показала да су промене биле прилично споре, недоследне и непотпуне, јер је евидентно одсуство политичке воље да се структуралне промене у медијском сектору спроведу до краја. Страх од изласка на тржиште и удаљавање од буџета државе, створило је отпор и код самих медија, који нису били спремни за сопствене реформе. Очуване политичке везе, партијски интервенционизми и економско осиромашење само су подстакли арканске центре моћи, па није тајна да су се у међувремену развиле (не)видљиве спреге између тајкуна, политичара и медијских власника. Отуда је очигледна поларизација на провладине и антивладине медије, што отежава јавни дијалог и критику. Провладини медији су означени као пропагандна логистика владајуће партије и њених коалиционих партнера, док антивладине медији форсирају критички однос према властима, тражећи њену одговорност.

[rs/sr/desk/akcija/82174/nakon-upozorenja-rem-a-rtv-pancevu-rekordan-iznos-na-medijskom-konkursu.html](https://sr/desk/akcija/82174/nakon-upozorenja-rem-a-rtv-pancevu-rekordan-iznos-na-medijskom-konkursu.html) и https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/milioni-sa-medijskih-konkursa-za-srpski-telegraf-i-informer. Посећено 10.7.2019.

¹⁹ Најпосећенији информативни Веб портали у Србији су blic.rs и kurir.rs, према подацима са *Gemius Audience* - <https://rating.gemius.com/rs/tree/32>. Посећено 7.7.2019.

Недовољно развијена за актуелне изазове, ратом опустошена и транзицијом опљачкана економија препустила је већину медија дневним проблемима са ликвидношћу, тако да је држава прикривено задржала значајну улогу и утицај. Недовршена приватизација само је ојачала њену моћ контроле, било кроз директно власништво, било кроз различите моделе легалног финансирања (јавни конкурси за медијске пројекте, јавне набавке медијских услуга и директни уговори за оглашавање). Држава је делимично изашла из власништва медија пратећи западну неолибералну идеологију, већину је препустила тржишту, а онда их је довела до пуне зависности од расподеле новца за суфинансирање из буџета. И, када дође до те расподеле, изостаје квалитетна контрола, пошто прописи нису предвидели на адекватан начин евалуацију пројеката, ни у Закону о јавном информисању и медијима, ни у Правилнику о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, који је у надлежности министра културе и информисања.

Сама држава је тако лутала од стратегије беспоговорне приватизације до све израженијих компромиса у појединим случајевима.²⁰ Евидентно је било несналажење, па и жеља да се задржи контрола на медијској сцени. Сумњиве куповине, понајвише регионалних и локалних медија, довеле су до проблема, поништавања и, коначно, до урушавања самих медија, њиховог нестајања и остављања великог броја грађана без локалних сервиса. Неуспела приватизација медија у држави са недовољно развијеним тржиштем довела је до настанка комерцијалних медија зависних од јавног новца или/и (доброг) односа са агенцијама за продају рекламног простора, које су често повезане са влашћу. Тај процес је само озваничио нове медијске монополе, при чему су и повремено квалитетна законска решења маргинализована лошом и недоследном применом. Индикативно је и то да су све дневне новине покренуте у периоду после петооктобарских промена које су и данас активне на тржишту Србије таблоиди, као и да њихови тиражи заузимају скоро 84 посто тржишта дневне штампе. Приватне медијске корпорације и дигитализоване платформе, све више оријентисане на буџетске дотације, конструишу идеолошки пожељне наративе, постајући део пропагандно-клијентелистичке индустрије у којој нема места за грађане и њихове интересе.

Да постоје јасни проблеми говори се и у „Нацрту стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији“ из 2019. године²¹, где је наглашено да

„процес приватизације преосталих медија у јавној својини, окончање преласка са аналогног на дигитално емитовање услуге телевизије и имплементација пројектног суфинансирања, до сада нису довели до побољшања остваривања јавног

²⁰ На пример, Уредба Владе Србије којом је омогућила пренос акција и власничког удела на локалне самоуправе у поништеним приватизацијама медија. Детаљније на <http://www.nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/Privatizacija-medija/30567/povratak-drzave-u-medije-prekasno-za-poslednju-sansu.html>. Посећено 11.7.2019.

²¹ Детаљније о поменутом Нацрту може да се прочита на <http://uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/80924/nacrt-medijske-strategije-neizvesno-finansiranje-lokalnih-medija-gasenje-tanjug-a-privatizacija-politike-i-vecernjih-novosti.html>, а документ може да се погледа на http://uns.org.rs/sw4i/download/files/box/_id_4856/medijska-strategija-nakon-sprovedene-javne-rasprave_cyr.docx. Посећено 12.7.2019.

интереса у области јавног информисања“, као и да „комерцијални медији имају све мање садржаја који се могу подвести под дефиницију јавног интереса у области јавног информисања, док јавни медијски сервиси не остварују своју законску функцију у мери у којој је то неопходно“ (Nacrt strategije, 2019, str. 36).

Да ситуација буде таква доприносе и надлежне институције које не реагују на кршења прописаних норми.

Уоквиравање комуникацијских слика у искривљене медијске рамове додатно је оснажило негативну перцепцију у друштву, јер изостанком медијског диверзитета у извештавању у први план долазе таблоидни и сензационалистички дискурси који у јавности распламсавају идеолошке разлике, неповерење, поделе и конфликте. Промене на које се указује у овом раду трансформишу смисао новинарске парадигме: негдашњу лојалност општем интересу, демократији или култури мењају идеолошки наметнута гледишта којима се, неретко, замагљује слика стварности. У самој професији тихо долази до редуције у професионалном ангажману, па новинара који одлучује о садржају поруке (*decision makers*) у пракси мења новинар који извршава туђе налоге (*decision takers*). Медијске институције и представе у транзиционој Србији постају централно поље на којем се одвија борба за стицањем политичке моћи, при чему ниподаштавање јавног интереса и алтернативних гледишта постају претња даљој демократизацији јавног простора. Јасно је да је решење у смањивању доминације партијски наметнутих наратива и повратку надзорне функције новинарства које служи својим грађанима, демократији и култури. Новинари и медији су међу великим губитницима транзиције, али се о томе недовољно говори, јер је спроведени концепт транзиције и приватизације у складу са очекивањима неолибералне компрадорске елите која се у међувремену и код нас формирала.

Zoran B. Jevtović¹

University of Niš, Faculty of Philosophy

Department of Communication Science and Journalism

Niš (Serbia)

Predrag Đ. Bajić²

University "Union - Nikola Tesla"

Faculty of Sports

Belgrade (Serbia)

THE FAILED TRANSITION OF SERBIAN MEDIA SYSTEM³

(Translation In Extenso)

Abstract: The deregulation of media sphere and the transformation of regulatory framework in Serbia has begun at the end of last century with a mission to bring it closer to the developed countries of Europe. However, the process of ownership transformation has only formalized new media monopolies and quality legal solutions were marginalized by poor and inconsistent implementation. The framing of communication images into distorted media frames has strengthened the negative perception in society, because the absence of media diversity in reporting has put very strong tabloid and sensationalist discourses to the forefront. The changes that we are pointing to transform the meaning of a journalistic paradigm. Private media corporations and digitized platforms, increasingly focused on budget funds, construct ideologically desirable narratives, becoming part of the propaganda and clientelist industry.

Keywords: media community, transition, privatization, political clientelism, change of journalistic paradigm.

Introduction

The turbulent ideological turmoil characteristic of Serbia at the end of the last century have significantly reshaped not only the political, but also the economic, security and social sphere, gradually reflecting on the changing media environment. The post-socialist transformation that followed the October 5 changes in almost all spheres of life, empowered by the advent of digitalization, has largely steered the direction of communication transformation, shutting down numerous local and regional newspapers as well as radio and television stations. The authors note the occurrence of desuvernization, which is no longer merely a form of physical occupation of the territory, but also a process of symbolic occupation of citizens' consciousness through imposed media content. Under the

¹ zoran.jevtovic@filfak.ni.ac.rs

² predrag.bajic@fzs.edu.rs

³ The paper is part of project number 179008, implemented by the University of Belgrade, Faculty of Political Science and University of Niš, Faculty of Philosophy, and funded by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

cloak of reducing state influence and continued deregulation, the ownership structure of the media has been dramatically altered by rapid and politically expedited solutions, leading to a profound change in the journalistic paradigm. Tabloidization, sensationalism, political clientelism, impoverishment of cultural production, self-censorship, deprofessionalization and loss of credibility of the profession are some of the visible consequences of transitional hastiness. Changing the structure has also led to the abandonment of professional ethics, but this was not taken into account because of a misconception that the creation of new national legislation would provide space for the installation of democratic practices.

Starting from the division of Denis McQuail and his associates (Christians, Glasser, & McQuail, 2009), who see journalism through its *monitorial role*, with an emphasis on pointing out events and setting the agenda in public debate, its *facilitative role*, where journalism aids democratic action and civic participation, and its *collaborative role* in which patriotism, cultural and social identities lead to media and government cohesion, as well as through its *radical or critical role*, with the hostile attitude of journalists, dedicated to the interests which oppose the authorities, it becomes clear how the media system in Serbia is deformed. It integrates some of these elements into itself, but is too confusing and complicated to empirically identify as one.⁴ The homogenizing culture of consumerism, market dictatorship, and privatization under the cloak of political interests has spread over the national space through the media themselves, which, by establishing close relations with the authorities, have also agreed to be associated with the ideology and politics of neoliberalism. The ethos of public service has been lost in the forest of commercial competitors, the race for ratings has taken away the quality and trust of citizens, and the monopoly of the state has been replaced by the monopoly of media moguls ready to rent the loyalty of the empires in their possession to interested parties.⁵

In practice, the concentration of media ownership also means the concentration of numerous forms of power, so masters of horizontally and vertically integrated media manage the public space, making the dilemmas of professional objectivity, balance and impartiality redundant. The transition has dramatically reduced the number of employees in Serbia's media sector, jeopardizing their economic stability, while silent colonization of consciousness has taken place under the guise of competitive bidding. The news began to divide into useful (even untrue) and useless (although true), the lines between truth and falsehood began to fade, while spin "as the most sophisticated method involving a covert deconstruction of content, surgery on its new bonding, and then the successful control of the flow of such tailored information" rose to the pedestal. (Reljić, 2014, p. 344) The entertaining function has come to the fore, the reality of reality shows has been incorporated into political reality, with even the language of public speaking becoming tabloid and banalized. Differences between facts and opinions have blurred, the boundaries between media images and reality have disappeared, politically imposed 'experts' have

⁴ The authors also recognize the elements of Shudson's *advocacy model*, which is applied to media that represent particular groups, interests, beliefs and goals (Schudson, 2003).

⁵ The goal of rapid privatization was to transform the former reputable media into the official newsletter of political parties. The transition has enabled people who have never engaged in journalism to become owners of dozens of media outlets, neglecting the emergence of a monopoly over influence acquired through this type of purchase model.

replaced academic experts, while institutional pressures of the media have made them fully economically dependent on the numerous modalities of administered subsidies and project financing models.

The authors of this paper start from understanding journalism as an autonomous discourse field, which regulates and controls the production of public knowledge available to every member of the community. The focus is on the process of repositioning the communication complex of Serbia, in which the media as the means of information has become the “means of production”, which are no longer a common good. The view of journalism as a discursive field implies that it has a degree of autonomy with respect to external centers of influence, especially politics and economics. The transformation from the party-etatist model to the public-service model and the profit-commercial model has been followed by a series of irrational procedures, from selling attractive and shutting down numerous local and regional communication centers to a non-transparent ownership transformation that produces a new kind of clientelist journalism. Hence, the process of transition of the media system is also viewed as a process of transition of power: from the state to civil society; from concentrated and hierarchical party centers to citizens; shifting power from authoritarian, corrupt and partially commercialized media to critical public. The subject of our interest is socially significant - in the contemporary order, informative media develop many social aspects and are of so high importance for the development of democracy that they should not be given up solely to people who work in them or to people who want complete control over them.

Analysis

During the second half of the 20th century, Serbia was dominated by the state-party media system, with features of socialist self-management, making it unique in the world.⁶ Located at the crossroads between the communist and liberal models, it encompassed certain solutions on both the eastern and western parts, without concealing the ideological need for control. With the demolition of the Berlin Wall and regime changes in a number of former members of Eastern Europe, Serbia has opted for combining an etatist-market model of reform. By adopting the Law on Public Information and the Law on Radio-Television (1991), ownership of the largest and most influential media companies and organizations was restored from the self-managing bodies and workers' councils to state ownership, thus centralizing the public broadcasting system. Irina Milutinović notes that this “legitimized state-party influence on the editorial policy of the largest electronic and print media, turning them into a powerful weapon of political struggle” (Milutinović, 2017, p. 119). Privatization was made possible by the adoption of the Law on Social Capital, which gave the opportunity to employees in mass media (as well as in all other fields of work) to acquire shares of their companies. In practice, chaos has arisen because the diversification of ownership has created a multitude of radio and television stations with no elementary working conditions.

⁶ Yugoslav authors based the idea of socialist self-managing on Karl Marx's idea on the revolutionary role of the working class and the theory of the death of the state, but also on Lenin's (Vladimir Lenin) conception of the Soviets, with special attention paid to social ownership, which was labeled the basis of self-management (Kolarić and Vukićević, 2018, p. 1231).

With the introduction of political pluralism and the legalization of private property, competitiveness in the public sphere has gained new momentum, while the competition of political representatives has expanded to the direction of control and management over media flows. The impressive figure of 1,978 registered newspapers could be misleading, as it numerically indicates the information openness of the community, but when the fact that only a third of them appeared regularly on newsstands is considered, it is clear that a large number of print media quickly extinguished under the burden of financial losses. The anarchy in the communications sphere which swiftly grew is best exemplified by the numbers: in January 1991, six television stations and 63 radio stations broadcast programs in Serbia, and at the end of the same decade there were 277 television and 614 radio programs, many of which operated without a license. According to Mirko Miletić,

“in the media system of Serbia, during the last decade of the 20th century, almost all mass media operated within the party-state and profit-commercial model”, while “the public service model and the model of civic media organization were not present in the practice of mass media communication” which “greatly influenced freedom, equality and responsibility in mass communication, the culture of mass communication, and all of this, social change in Serbia” (Miletić, 2014, p. 59). He explains that “in the party-state and profit-commercial model of media organization, as a rule, the interests of the receptionists are neglected, since the main determinants of the content mediated by the mass media are the political and/or economic interests of their controllers and owners, who represented the most important subjects in the media system.”

The state legally ruined did not have the strength to deal with illegal producers and broadcasters of media content. And, all this happened in a period when “first of all, the media were pursued by new centers of financial power, which gained money quickly and suspiciously, through various financial speculations, smuggling, and most often by robbery in war-affected areas”, and the newly rich wanted both greater political influence and greater social prestige (Ivanović, 1998, according Miletić, 2014, p. 57).

With the political changes in October 2000, a comprehensive transition of Serbian society began, with the media system facing numerous challenges that made it difficult to democratize the public space (in the beginning, even the number of media was difficult to reliably identify, and unofficially there were about 1200 electronic ones only).⁷ On the one hand, the direction of change was determined by the state through its institutions and the measures it implemented; on the other, journalists’ associations as well as representatives of the civil sector were divided, while on the third side, there were the owners of the media prepared to use self-representation and political clientelism to gain better positions in the political market. With the repeal of all previous acts, the new government wanted to normatively create an environment for substantive reforms that would free the media from political influence. Hence, privatization was emphasized as the supreme value of change, and the goals were the ownership transformation of the media, the abolition of the state monopoly and its withdrawal from ownership in media companies and institu-

⁷ One should not overlook the fact that during the NATO bombing, the technical and technological capacity of electronic media was decimated: out of 26 transmitters, 24 were disabled, over 300 telecommunication repeaters were targeted, as well as state television facilities in Novi Sad and Belgrade.

tions, the transformation of state-owned broadcasters into a model of public services, the introduction of independent regulatory bodies and their authority for assigning frequencies, i.e. broadcasting licenses, etc. Privatization was “especially after 2001, presented by the political elite as an important means of healing the economy, creating new productive jobs, competing and launching an individual initiative” (Novaković, 2013, p. 40), but its negative sides were not spoken about.

Earlier, Rowland Lorimer had pointed out the importance of the mass media in the sense that it had a significant contribution to the creation of public values, but emphasized that caution was necessary since “sometimes the public interest is taken into account when making this contribution, and sometimes it is more about own interests” (Lorimer, 1998, p. 64). Such a claim has proven to be true in the case of the transition of the media scene in Serbia. The deregulation of the media sphere and the construction of a new regulatory framework were meant to bring Serbia closer to the developed countries of Europe, in line with social changes that the country itself is making to transform its overall space. The adoption of the Broadcasting Law (Službeni glasnik RS, No. 42/02), the Law on Public Information (Službeni glasnik RS, No. 43/03) and the Law on Advertising (Službeni glasnik RS, No. 79/05) laid the foundations of the projected normative system that fulfills the requirements of European media policy for the rapid and thorough democratization of public space. Thus, privatization of the media became one of the main points of the overall transition, and its essential failure lay in the discrepancy between the enacted regulations and the acts and their implementation in practice, since the actors often declaratively wanted to adopt the strategy, but excluding themselves from its operation. The adoption of the Privatization Act (2001) and the package of media laws set tight deadlines, and the Broadcasting Act (2002) stipulated that all public and state-owned radio and television stations be privatized by July 26, 2006, while the Law on Public Broadcasting placed an even shorter deadline for print media - April 23, 2005. Analysts noted problems that arose during the implementation process, which is why the law itself was repeatedly changed and deadlines were moved. The changes occurred most often “when coalitions of parties in power changed, they were prepared without any public debate and led to the dilution of high EU standards established by the Broadcasting Law” (Radojković, 2008, p. 10).

Analyzing the situation, Boban Tomić pointed out that “the withdrawal of the state from media ownership was carried out more under the pressure of circumstances in the field of compliance with the legal flows and norms of the European Union, and less as an authentic development concept” (Tomić, 2015, p. 183). In practice, there was also a wave of media takeovers (the model of accelerated auction sales of local media is a typical example) by persons who have never engaged in this business activity or they appeared as buyers in order to take over the real estate of the media company, but not the business itself, which led to fatal consequences for the media. The lack of political will, expressed through covert mechanisms of budgetary subsidies to well-suited media, and the inconsistency of news organizations in the implementation of decisive steps to reduce the impact of the state, are among the reasons for compromising new legal solutions. The state has only partially implemented the agreed strategic frameworks, and so the concept of privatizing everything other than what is being transformed into a national and provincial public service “was very quickly called into question by non-implementation of laws, changes of legal acts and enactment of laws conflicting with the Broadcasting Law and the Public Information Act, which provide for mandatory

privatization”, that is, by allowing the City of Belgrade and municipalities to be founders of media companies under certain conditions (Veljanovski, 2008, p. 50-51, 57).

The first decade of the announced democratization of Serbia’s media complex did not produce the expected results, as shown by the Report on Pressures and Control of the Media in Serbia⁸, published by the Anti-Corruption Council. It is clearly emphasized that “strong political pressure is exerted on the media in Serbia, which is why they are under complete control”, and also that “there is no longer a media outlet from which citizens can obtain complete and objective information because, under intense pressure that arrives from political circles, the media does not report on certain events or reports on them selectively and incompletely” (Savet za borbu protiv korupcije, 2011, p. 2). Three basic problems characterize these processes: the lack of transparency of media ownership (first of all, the presence of offshore companies in ownership structures), then the economic impact of state institutions on media work through various types of budget funding, as well as the problem of RTS, emphasizing that “instead of being a public service, it has the role of serving political parties and ruling elites, resulting in the media being closed to numerous problems that Serbia faces, and even to the problem of corruption”(Savet za borbu protiv korupcije, 2011, p. 3).

In the autumn of 2011, the Government of Serbia adopted the “Final Strategy for the Development of the Public Information System in the Republic of Serbia until 2016”⁹. The withdrawal of the state from the media was again envisaged, but for the sake of public interest, the possibility of forming public services at national, provincial and regional levels was retained. However, according to media researchers,

“the process of adopting media laws has shown that different interest groups from the country, but also from abroad, have more or less influenced the form of media laws and the absence of one of the key provisions of the Media Strategy – the ones on the formation of regional public services”, adding that “the pressure was so strong that, in addition to the current Strategy, the recommendation Rec (2007)2 of the Council of Europe Committee of Ministers to the member states, which also discusses the possible existence of regional public services, was not followed” (Aracki and Petković, 2015, p. 66).

Point 3 of the aforementioned Strategy underlines the dissatisfaction with the privatization results achieved so far, with the information that “out of 109 public media outlets that were to be privatized (81 of which were electronic and 28 were print media), according to the Agency for Privatization 56 were privatized, and the process was halted based on the Law on Local Self-Government for 37 media outlets” (2011, p. 5). The document also stated that “seven public media outlets ceased to exist by decision of the founder (local government), while nine failed to complete the auction sale”. The evident failure of the privatization cycle to date is evidenced by the fact that in the period of the Strategy’s adoption, “out of 56 privatized mass media outlets, 18 terminated the contracts and awaited new privatization”, while

⁸ The complete report can be found at: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>. Accessed: 12/06/2019

⁹ The document can be viewed at: <http://www.rem.rs/uploads/files/Zakoni/Strategija%20razvoja%20sistema%20javnog%20informisanja%20u%20RS%20do%202016.god.pdf>. Accessed: 12/06/2019

“the remaining 36 privatized mass media outlets, with few exceptions, operate on the brink of economic sustainability and their survival is uncertain” (2011, p. 5).

We can already see here that the problem is not in the laws, but in their slow and selective implementation. Therefore, the adoption of a new regulatory framework did not dramatically change the overall effects of the privatization of Serbia's media system. A set consisting of the Law on Electronic Media, the Law on Public Media Services and the Law on Public Information and Media (Službeni glasnik, No. 83/14) was to mark a new phase of transition, with the final removal of the state from media ownership, to ensure transparency of media ownership and to create financing models and functional and operational independence of regulatory bodies. The new strategy came as a result of years of controversy over media regulation and a number of proposed (and adopted) legal solutions that representatives of news organizations and civil society were unhappy about. The new Law on Public Information and Media also set specific deadlines for completing the process and in mid-2015 the then Minister of Culture and Information would accuse the founders (municipalities, cities, province ...) and media outlets of obstructing privatization and saying that “the state wants to withdraw from the media, but some media don't want to withdraw from the state”¹⁰. The deadline was further extended by another four months, but the results were still missing. During the spring of 2016, the Journalists' Association of Serbia released the following information:

Of the 73 media outlets that were to be privatized, 50 were advertised for sale - 34 were privatized; in the meantime, the privatization of RTV Pruga from Lajkovac was canceled, and 33 media outlets were privatized by the sale of capital; 20 media outlets were shut down (including Tanjug News Agency); two media outlets changed their activities - Radio Čičevac and Radio Paraćin, while 16 were given the opportunity to privatize by transferring capital without compensation.¹¹

David L. Swanson and Paolo Mancini stated that “the mass media is no longer just a means by which other subsystems, such as political parties, can spread their messages, but in modern polyarchies they are independent centers of power in reciprocal competition with other centers of power” (Swanson & Mancini, 1996, p. 11). The theoretical views of well-known communicologists are confirmed in our practice, where under the guise of privatization a covert battle for trade in political influence took place. One feature of Serbian transition is also reflected in the phenomenon of consolidation of media ownership (tycoonization) and the emergence of small empires, which become centers of propaganda power “overnight”. For example, by taking over the Adria Media Group, Igor Žeželj became the owner of Adria Media Magazine, and both companies own 41 media outlets in total¹². Then, there is the example of Radojica Milosavljević, a high-ranking official of a ruling political party and owner of a plastic packaging factory, who purchased a dozen local media, and in the meantime was an actor in one of the most famous cases of canceled privatization, due to the failure to fulfill obligations in

¹⁰ More at: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:553627-Jos-cetiri-me-seca-za-privatizaciju-medija>. Accessed: 12/06/2019

¹¹ More at: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/Privatizacija/39236/privatizacija-medija-u-srbiji-u-brojkama.html>. Accessed: 13/6/2019

¹² More at: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/73187/igor-zezelj-preuzeo-41-medij-u-srbiji.html>. Accessed: 15/6/2019

the case of RTV Kragujevac¹³. Unfortunately, there were many more examples of failed privatization with other actors.¹⁴

The far-reaching consequences of hastiness, irresponsibility and ignorance are almost unthinkable: thousands of media workers have lost their jobs, while the state monopoly in the media sphere has been replaced by private interests and tycoonized monopolies, making a special form of political clientelism. The newly emerged media (non-)culture has shifted the focus of public interest, with an exclusive emphasis on profitable values, leaving entire regions and citizens without information relevant to their daily lives. All this is in support of the interpretation that

“the absence of a serious media policy has led to a slowdown in the development of public communication, in which democratic initiatives encountered insurmountable obstacles, and covert or fully explicit individual and group interests succeeded in imposing themselves” (Veljanovski and Surčulija, 2014. p. 282).

The political influence on the media and the concentration of ownership have seriously damaged the pluralism and functioning of the media market in Serbia, so it can be said that irresponsible privatization has undermined the status of the entire profession.

A special angle is the unequal position of the subjects in the market of local and regional media, especially after privatization. In the last two decades, the marketing market in Serbia has ranged between 150 and 200 million euros, which means that there is not enough money for a huge number of media players. In practice, this is reflected in the situation in which individuals who came into possession of the former state media which are close to the ruling party in their editorial policies are favored in the distribution of funds for co-financing content of public interest, but also in the distribution of marketing money. Given the dominant viewership share, national frequency media outlets thus conquer the largest share of public space and money, while local media outlets remain unregulated, underfunded and prone to illegal practices, non-transparent ownership and dubious business activities. The weaker position of local and regional broadcasters is also reflected through dubious financing through the public procurement system or the conclusion of business-technical cooperation agreements with public companies, which is mainly a privilege of the media favored by the authorities.

The participation of the social community in co-financing media projects is regulated by legal acts, and thus the Republic of Serbia, the province and local self-governments are obliged (Article 17 of the Law on Public Information and Media¹⁵) to provide part of the funds from their budgets for the realization of public interest and to allocate it on the basis of conducted public calls, as well as individual donations based on the principles of state aid and competition protection, without discrimination. Up to a maximum of five percent of the total allocated funds for the realization of public interest through public tenders are foreseen for individual donations. It is interesting that in addition to the pro-

¹³ More at: http://rtv.rs/sr_ci/drustvo/raskinuta-privatizacija-rtv-kragujevac_794873.html. Accessed: 17/6/2019

¹⁴ More at: <https://kazitrazi.rs/privatizacija-medija-ponisteni-ugovori-i-firme-u-stecaju>. Accessed: 17/6/2019

¹⁵ The document can be viewed at: <http://www.rem.rs/uploads/files/Zakoni/Zakon%20o%20javnom%20informisanju%20i%20medijima.pdf>. Accessed: 8/7/2019

duction of media content, the public interest was declared as “organizing and participating in professional, scientific and appropriate events, as well as the promotion of professional and ethical standards in the field of public information” (Article 18 of the Law on Public Information and Media). The problem arises from the lack of precise criteria for evaluation of completed projects, and the absence of such a mechanism may raise doubts about the intention to distribute money fairly, thus facilitating the flow of money towards government-friendly media.

The intention of the state to retain influence in the media can be seen from the results of public calls for co-financing media content¹⁶, that is, a large number of complaints that money is given to media close to the governing structures¹⁷, and that the “awarded” media are often those that drastically violate the journalistic code¹⁸. Subsidies were supposed to promote quality content of public interest, and in practice this almost did not come to life in a thoughtful way, so that complaints from dissatisfied users became frequent. “The length of the appeal, the possible costs and the fact that the outcome of the verdict has no impact on the allocation of funds discourage the media from seeking judicial protection”, although a recent study found that “the Administrative Court ruled in favor of the plaintiff in two-thirds of the proceedings” (Đuričić, 2019). There are discouraging data from the study “An Analysis of the Practice of the Administrative Court: Prosecutors and the Public Deprived of the Explanation of the Decisions to Allocate Public Money to the Media” according to which “the measures imposed on the sued authorities did not influence the frequency of violations of laws and regulations governing this area” (Đorđević, 2018, p.3).

The daily newspapers distributed in the territory of Serbia have a tabloid discourse:

“The Serbian press is dominated by tabloidization, spectacle, light entertainment and commercialization, producing new public awareness, while content that could be defined as being of general interest, culture, art and cultural heritage is suppressed from the public interest environment”. (Jevtović and Bajić, 2018, p. 277).

The bitter taste of new trends is also aided by online platforms, as the ones supported by similar print editions which dominate the market are the most visited ones¹⁹.

¹⁶ More details about the identified problems related to the mentioned tenders can be found at: <https://kazitrazi.rs/dobri-zakoni-i-koruptivna-primena-u-oblasti-medija>. Accessed: 15/6/2019

¹⁷ The following news exemplify this: <https://novaekonomija.rs/vesti/vesti-iz-zemlje/saznajemo-televiziji-biznismena-bliskog-sns-u-milioni-iz-lokalnog-bud%C5%BEeta>, <http://www.uns.org.rs/sr/desk/akcija/63058/apatin-novac-sa-medijskog-konkursa-otisao-naprednjacima-i-prijateljima.html> and <http://www.nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/Privatizacija-medija/37135/rekordan-iznos-iz-republickog-budzeta-medijskoj-firmi-bez-zaposlenih.html>. Accessed: 4/7/2019

¹⁸ More about some examples from 2018 and 2019 can be read at: <https://www.danas.rs/drustvo/uns-novac-beogradjana-ponovo-medijima-koji-krse-kodeks>, <http://uns.org.rs/sr/desk/akcija/82174/nakon-upozorenja-rem-a-rtv-pancevu-rekordan-iznos-na-medijskom-konkursu.html> and https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/milioni-sa-medijskih-konkursa-za-srpski-telegraf-i-informer. Accessed: 10/7/2019

¹⁹ The most visited informative web portals in Serbia are blic.rs and kurir.rs, according to data from *Gemius Audience*- <https://rating.gemius.com/rs/tree/32>. Accessed: 7/7/2019

Conclusion

The complexity of the failure of Serbia's media transition process, launched in the last decade of the last century and intensified after the political changes in October 2000, is reflected in the inability of the state to direct the democratization of the public sphere by applying clear legal standards and ensuring their effective implementation. The analysis showed that the changes were rather slow, inconsistent and incomplete, as there is an evident absence of political will to carry out structural changes in the media sector. The fear of entering the free market and moving away from the state budget created resistance in the media themselves, which were not ready for their own reforms. Preserved political ties, party interventionism and economic impoverishment only fueled the arcane centers of power, so it is no secret that in the meantime, (in)visible ties have developed between tycoons, politicians and media owners. Hence, there is an evident polarization of pro-government and anti-government media, which complicates public dialogue and criticism. The pro-government media is labeled as the propaganda logistics of the ruling party and its coalition partners, while anti-government media is forcing a critical attitude towards the authorities, demanding their responsibility.

Underdeveloped for current challenges, war-ravaged and transition-robbed economy has left most of the media with daily liquidity problems, so the state has surreptitiously retained a significant role and influence. The unfinished privatization has only strengthened its power of control, either through direct ownership or through various legal financing models (public tenders for media projects, public procurement of media services and direct advertising contracts). The state partly withdrew from media ownership following Western neo-liberal ideology, left most of it to the market, and then led it to depend on the allocation of co-financing money from the budget. When this allocation occurs, there is a lack of quality control, since the regulations did not adequately provide for project evaluation, neither in the Law on Public Information and Media, nor in the Rulebook on Co-Financing Projects that Advance Common Interests in the Field of Public Information, for which the Minister of Culture and Information is in charge.

The state itself has wandered from a strategy of unconditional privatization to increasingly pronounced compromises in individual cases.²⁰ There was evident disorientation, including the desire to maintain control in the media scene. Suspicious purchases, mainly of regional and local media, have led to problems, cancelation and, ultimately, the shutdown of the media themselves, their disappearance and a large number of citizens being left without local services. The failed privatization of the media in a country with an underdeveloped market has led to the emergence of commercial media dependent on public money or/and (good) relationships with advertising agencies, often affiliated with the government. This process has only formalized the new media monopolies, with occasional high-quality legal solutions marginalized by poor and inconsistent implementation. It is also indicative that all daily newspapers launched in the period after the October 5 changes, which are still active in the Serbian market, are tabloids, and that their circula-

²⁰ For example, the Decree of the Government of Serbia which allowed the transfer of shares and ownership to local governments in cases of canceled media privatizations. More at: <http://www.nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/Privatizacija-medija/30567/povratak-drzave-u-medije-prekasno-za-poslednju-sansu.html>. Accessed: 11/7/2019

tion occupies almost 84 percent of the daily print market. Budget-oriented private media corporations and digitized platforms are constructing ideologically desirable narratives, becoming part of a propaganda-clientelist industry where there is no place for citizens and their interests.

The clear problems that exist are also mentioned in the “Draft Strategy for the Development of the Public Information System in the Republic of Serbia” in 2019²¹, which emphasized that

“the process of privatization of the remaining publicly owned media outlets, completed transition from analogue to digital broadcasting of television service and the implementation of project co-financing have so far not led to an improvement in the realization of public interest in the field of public information”, and that “commercial media outlets produce less and less content that can be classified as public interest in the field of public information, and that public service broadcasters do not exercise their legal function to the extent necessary” (Nacrt strategije, 2019, p. 36).

The competent institutions that do not respond to violations of the prescribed norms also contribute to the situation.

Framing communication images in distorted media frames has further strengthened negative perceptions in society, because in the absence of media diversity, tabloid and sensationalist discourses have come to the fore, fueling ideological differences, mistrust, divisions and conflicts in public. The changes pointed out in this paper transform the sense of the journalistic paradigm: former loyalty to the general interest, democracy or culture is replaced by ideologically imposed views that often obscure the image of reality. In the profession itself, there is a quiet reduction in professional engagement, so the journalist who decides on the content of the message (*decision makers*) is in practice replaced by the journalist who executes someone else’s orders (*decision takers*). Media institutions in transitional Serbia are becoming a central field in which the struggle for political power is taking place, whereby the undermining of the public interest and alternative views becomes a threat to the further democratization of the public space. Clearly, the solution is to reduce the dominance of party-imposed narratives and to restore the supervisory function of journalism that serves its citizens, democracy and culture. Journalists and the media are among the big losers of the transition, but this has not been discussed enough, because the implemented concept of transition and privatization is in line with the expectations of the neoliberal comprador elite that has formed in our country in the meantime.

²¹ More details on the said draft can be found at: <http://uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/80924/nacrt-medijske-strategije-neizvesno-finansiranje-lokalnih-medija-gasenje-tanjug-a-privatizacija-politike-i-vecernjih-novosti.html>, and the document can be viewed at: http://uns.org.rs/sw4i/download/files/box/_id_4856/medijska-strategija-nakon-sprovedene-javne-rasprave_cyr.docx. Accessed: 12/7/2019

REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА

- A record sum from the budget of the Republic of Serbia for a “media” company without employees (2018, July 3). *Nezavisno udruženje novinara Srbije*. Available at <http://www.nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/Privatizacija-medija/37135/rekordan-iznos-iz-republickog-budzeta-medijskoj-firmi-bez-zaposlenih.html> [In Serbian]
- Aracki, Z. i Petković, M. (2015). Media Sphere Public Interest Trade. *Mediji i komunikacije*, (4), 59-70 [In Serbian]
- Beta (2017, January 26). Privatisation of RTV Kragujevac is canceled. *Radio-televizija Vojvodine*. Available at http://rtv.rs/sr_ci/drustvo/raskinuta-privatizacija-rtv-kragujevac_794873.html [In Serbian]
- Christians, C., Glasser, T., McQuail, D., Nordenstreng, K. & White, R. (2009). *Normative theories of the media: journalism in democratic societies*. Urbana (IL, USA): University of Illinois Press
- Draft media strategy: Uncertain financing of the local media, extinguishing Tanjug, privatisation of “Politika” and “Večernje novosti” (2019, May 29). *Udruženje novinara Srbije*. Available at <http://uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/80924/nacrt-medijske-strategije-neizvesno-finansiranje-lokalnih-medija-gasenje-tanjuga-privatizacija-politike-i-vecernih-novosti.html> [In Serbian]
- Dorđević, B. (2018). The analysis of the practice of the Administrative Court: the prosecutors and the public didn't get an explanation of decisions regarding the allocation of public money to the media (Public money for public interest - project). *Kaži traži*. Available at <https://kazitrasi.rs/wp-content/uploads/2019/01/praksa-upravnog-suda-analiza.pdf> [In Serbian]
- Duričić, A. (2019, January 25). The co-funding media projects: badly implemented and - nothing is changing. *Javno*. Available at <https://javno.rs/analiza/medijski-konkursi-lose-sprovedeno-i--nista-se-ne-menja> [In Serbian]
- Gemius Audience (2019). The most visited websites in Serbia. Available at <https://rating.gemius.com/rs/tree/32>
- Jevtović, Z. i Bajić, P. (2018). Cultural policy on the front pages of daily newspapers in Serbia. *Kultura*: , (160), 274-290. DOI: [10.5937/kultura1860274](https://doi.org/10.5937/kultura1860274) [In Serbian]
- Journalists' Association of Serbia: The media who violates the codex once again got money that belongs to citizens of Belgrade (2019, July 8). *Danas*. Available at <https://www.danas.rs/drustvo/uns-novac-beogradjana-ponovo-medijima-koji-krse-kodeks> [In Serbian]
- Kolarić, V. i Vukićević, V. (2018). Cultural policy of Yugoslav self-management: conceptual and value bases and modalities. *Sociološki pregled*, vol. LII (4), 1230-1250. DOI: [10.5937/socpreg52-18690](https://doi.org/10.5937/socpreg52-18690) [In Serbian]
- Kolundžija, D. (2018, December 4). Good laws and corruptive practices in the media area. *Kaži traži*. Available at <https://kazitrasi.rs/dobri-zakoni-i-koruptivna-primena-u-oblasti-medija> [In Serbian]
- Lorimer, R. (1998). *Mass communication: a comparative introduction*. Beograd: CLIO [In Serbian]
- Miladinović, Z. (2018, March 28). Privatisation of the media: canceled contracts and firms in bankruptcy. *Kaži traži*. Available at <https://kazitrasi.rs/privatizacija-medija-ponisteni-ugovori-i-firme-u-stecaju> [In Serbian]

- Miletić, M. (2014). *Structure and dynamics of the Serbian media system*. Beograd: Jasen [In Serbian]
- Milivojević, A. (2018, May 29). Millions from the co-funding media projects for Srpski telegraf and Informer. *Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)*. Available at https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/milioni-sa-medijskih-konkursa-za-srpski-telegraf-i-informer [In Serbian]
- Milutinović, I. (2017). *Media politics and practice - Europe and Serbia*. Beograd: Institut za evropske studije [In Serbian]
- Mićević, I. (2015, June 18). Another four months for the privatisation of the media. *Večernje novosti*. Available at <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:553627-Jos-cetiri-meseca-za-privatizaciju-medija> [In Serbian]
- Nacrt startegije (2019) *Draft strategy for the development of the public information system in the Republic of Serbia* (2019). Available at http://uns.org.rs/sw4i/download/files/box/_id_4856/medijska-strategija-nakon-sprovedene-javne-rasprave_cyr.docx [In Serbian]
- Pešić, J. (2019, January 18). Igor Žeželj became the owner of 41 media in Serbia. *Udruženje novinara Srbije*. Available at <http://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/73187/igor-zezelj-preuzeo-41-medij-u-srbiji.html> [In Serbian]
- Pešić, J. (2019, June 24). After REM's warning, RTV Pančevo got a record sum from the co-funding media projects. *Udruženje novinara Srbije*. Available at <http://uns.org.rs/sr/desk/akcija/82174/nakon-upozorenja-rem-a-rtv-pancevu-rekordan-iznos-na-medijskom-konkursu.html> [In Serbian]
- Privatisation of the Serbian media in numbers (2016, May 12). *Udruženje novinara Srbije*. Available at <http://www.uns.org.rs/sr/desk/Privatizacija/39236/privatizacija-medija-u-srbiji-u-brojkama.htm> [In Serbian]
- Radojković, M. (2008). Civil society media in Serbia. *CM*, (9), 5-23 [In Serbian]
- Reljić, S. (2014). *Crisis of the media, media in crisis*. Beograd: Službeni glasnik [In Serbian]
- Rudić, F. (2019, June 26). The television owned by a businessman who is close to the Serbian Progressive Party got millions from the local budget. *Nova ekonomija*. Available at <https://novaekonomija.rs/vesti/vesti-iz-zemlje/saznajemo-televiziji-biznismena-bliskog-sns-u-milioni-iz-lokalnog-bud%C5%BEeta> [In Serbian]
- Savet za borbu protiv korupcije (2011). *Report on pressures on the control of media in Serbia*. Available at <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf> [In Serbian]
- Schudson, M. (2003). *The sociology of news*. New York: W. W. Norton & company
- Swanson, D. & Mancini, P. (eds.) (1996). *Politics, media, and modern democracy: an international study of innovations in electoral campaigning and their consequences*. Westport (CT, USA): Praeger Publishers
- Šetin, J. (2017, April 6). Return of the State in the media: Is it too late for the last chance?. *Nezavisno udruženje novinara Srbije*. Available at <http://www.nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/Privatizacija-medija/30567/povratak-drzave-u-medije-prekasno-za-poslednju-sansu.html> [In Serbian]
- The law on public information and media* (Službeni glasnik RS 83/14, 58/15, 12/16). Available at <http://www.rem.rs/uploads/files/Zakoni/Zakon%20o%20javnom%20informisanju%20i%20medijima.pdf> [In Serbian]

- Tomić, B. (2015). Privatization vs. public interest in the local media in Serbia. *Mediji i komunikacije*, (3), 177-193 [In Serbian]
- Veljanovski, R. (2008). Privatisation of local media in Serbia - misconceptions and chances. *CM*, (6), 49-61 [In Serbian]
- Vlada Republike Srbije (2011). *Strategy for the development of the public information system in the Republic of Serbia until 2016*. Available at <http://www.rem.rs/uploads/files/Zakoni/Strategija%20razvoja%20sistema%20javnog%20informisanja%20u%20RS%20do%202016.god.pdf> [In Serbian]
- Voice (2018, June 29). Apatin: The members of the Serbian Progressive Party and friends got the money from the co-funding media projects. *Udruženje novinara Srbije*. Available at <http://www.uns.org.rs/sr/desk/akcija/63058/apatin-novac-sa-medijskog-konkursa-otisao-naprednjacima-i-prijateljima.htm> [In Serbian]