

**Др Љубица Николић**

*Универзитет у Нишу, Правни факултет*

**Мр Александар Мојашевић**

*Универзитет у Нишу, Правни факултет*

### **СТАЊЕ СЛОБОДЕ МЕДИЈА У СРБИЈИ - ИМПЛИКАЦИЈЕ НА ЕКОНОМСКО БЛАГОСТАЊЕ<sup>1</sup>**

*Апстракт:* предмет анализе у овом раду јесте актуелно стање слободe медија у Србији, према методологији релевантних међународних организација које мере слободу медија различитих земаља широм света. Желимо да јасно идентификујемо место Србије у глобалном медијском простору, посебно у односу на суседне земље. Та идентификација требало би да послужи остварењу циља овог рада који се огледа у утврђивању односа између слободe медија и економског благостања. У првом делу рада таргетирамо место Србије у свету према најпризнатијим индексима слободe медија. Затим, излажемо релевантна емпиријска истраживања о односу слободe медија и економског благостања. Потом, анализирамо предности и недостатке медијске ситуације у Србији, са посебним акцентом на функционисање јавног сервиса, власничку структуру медија и однос државних органа и медија. У закључку износимо наше ставове о импликацијама које актуелно стање слободe медија, и медијска ситуација у Србији, имају на економско благостање.

**Кључне речи:** медији, слобода, економско благостање.

#### **Увод**

Опште је познато да слобода медија представља важан чинилац демократског развоја једне земље. Исто тако, слобода информација чини темељ свих других слобода. С друге стране, мање је познато, бар у правничкој литератури, колики значај слобода медија има у једној земљи у погледу њеног економског развоја. Управо ово питање побудило је наше

---

<sup>1</sup> Овај чланак је резултат рада у оквиру пројекта под називом *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, финансираном од стране Министарства просвете и науке Републике Србије (референтни број 179046).

интересовање, када је реч о Србији. Да би пружили одговор на ово питање, морали смо да дамо одговоре и на друга повезана питања. Пре свега, какво је стање слободе медија у Србији данас? Да ли суседне земље, пре свега бивше југословенске републике, боље стоје у погледу слободе медија у односу на Србију? Након одговора на ова питања, заинтригирали су нас резултати релевантних емпиријских истраживања о односу слободе медија и економског благостања. Тим истраживањима, као и теоријским радовима, покренуто је питање оправданости државне интервенције на слободном медијском тржишту. Да ли је ефикаснија државна или приватна власничка структура медија? Да ли постоје недостаци медијског тржишта, и да ли су они оправдан разлог за државну интервенцију у овој сфери? Сва споменута питања истражујемо у овом раду, након чега, анализирамо одговоре на постављена питања, процењујемо реалну ситуацију у Србији у медијској сфери, и износимо свој став у вези са тим.

## 1. Појам слободе медија

У Резолуцији 59(I) Генералне скупштине УН из 1946. године стоји: „Слобода информација јесте фундаментално људско право и камен темељац свим слободама којима су Уједињене нације посвећене“.<sup>2</sup> У наставку се каже да,<sup>3</sup> „слобода информација имплицира право на прикупљање, преношење и публикавање информација било где и било када, без икакве присиле“. Узимајући то у обзир, слобода информација представља есенцијални фактор промоције мира и прогреса у свету.<sup>4</sup> Слобода информација могућа је само уколико постоји слобода медија, тј. без слободних медија није могуће да слобода информација добије свој пуни израз. Према томе, слобода медија јесте *condition sine qua non* остваривања слободе информација, али истовремено произилази из слободе информација тј. представља њен дериват. С тим у вези, у чл. 19. Универзалне декларације о људским правима каже се да<sup>5</sup>, „свако има право на слободу мишљења и изражавања, при чему ово право омогућава слободу (задржавања) мишљења без икаквог узнемиравања, као и право на тражење, примање и ширење информација и идеја *преко било ког медија* и

---

<sup>2</sup> Резолуција УН доступна на сајту: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement>

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Универзална декларација о људским правима доступна на: <http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/12.%20Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf>

без обзира на границе“. Из овог се потврђује да медији имају *инструменталну улогу* у реализацији слободe информација. И у нашем Уставу, у члану 50, експлицитно је прописана *слобода медија*, и у истом члану апострофирано да у нашој земљи нема цензуре; док је у члану 51. Устава предвиђено *право на обавештеност*, тј. предвиђено је да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују.<sup>6</sup>

Иако смо већ пружили делимичан одговор, намеће се питање, шта се подразумева под слободом медија? У вези с тим, преглед правних, и других, речника и енциклопедија<sup>7</sup> указује да слобода медија подразумева *одсуство државних рестрикција* у скупљању, објављивању и преношењу информација. УНЕСКО има једну ширу дефиницију слободe медија, под којом се подразумева<sup>8</sup>, *одсуство државне, политичке и економске контроле над медијима, као и одсуство монопола над медијима*. Овим се јасно указује на неопходност постојања *конкуренције* између различитих видова медија, као основе за реализацију слободe информација. Дакле, конкуренција, као економска категорија, има своју примену и у медијској сфери.

Без улажења у даљу правну квалификацију слободe медија, у наставку текста желимо да прикажемо *индикаторе слободe медија* који омогућавају мерење ове слободe и њену компарацију између различитих земаља. При том, акценат стављамо на слободу медија у Србији и слободу медија у државама у окружењу. Такође, посебно нас интересује да ли постоји корелација између слободe медија и економског благостања. Узимајући у обзир чињеницу да наша земља спада у ред слабо економски развијених земаља, нашу пажњу побуђује следеће питање: *да ли побољшање слободe медија у нашој земљи може допринети максимизацији економског благостања?*

<sup>6</sup> Видети одредбе чланова 50. и 51. Устава Републике Србије. Доступно на сајту: [http://www.srbija.gov.rs/cinjenice\\_o\\_srbiji/ustav\\_odredbe.php?id=102](http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav_odredbe.php?id=102). Ово право конкретизује се у многим областима. Тако, на пример, у домену екологије оно подразумева право да на доступност еколошких информација. Видети Дејан Јанићијевић, Дејан Вучетић, *Еколошки спорови и њихово решавање у класним парницама*, Правни живот, бр. 9/2010. година, стр. 417 – 418.

<sup>7</sup> Видети, на пример, <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Press+freedom>. Ова дефиниција слободe медија преузета је из Првог амандмана америчког Устава.

<sup>8</sup> Видети: *Declaration of Windhoek on promoting an Independent and Pluralistic African Press*, Namibia, UNESCO, 1991. Доступно на сајту: [http://www.unesco.org/webworld/peace\\_library/UNESCO/HRIGHTS/327-331.HTM](http://www.unesco.org/webworld/peace_library/UNESCO/HRIGHTS/327-331.HTM)

## 2. Стање слободe медија у Србији

### 2.1. Релевантне међународне организације за заштиту слободe медија

Поставља се питање: какво је реално стање слободe медија у Србији? С тим у вези јесте и питање: на који начин измерити степен слободe медија у једној земљи, и да ли наша земља заостаје на плану слободe медијског изражавања за развијеним светом? Одговоре на ова, и слична питања, пружају познате међународне организације: *Фридом хаус* (енг. *Freedom House*), *Међународни одбор за истраживање и размену* (енг. *International Research & Exchanges Board – IREX*) и *Репортери без граница* (енг. *Reporters Without Borders*).

*Фридом хаус*<sup>9</sup> јесте међународна организација чија се основна делатност огледа у подржавању демократских промена, вршењу мониторинга слобода, промовисању и подржавању демократије и људских права широм света. Ова организација посебно је активна у земљама у којима су угрожена фундаментална људска права, најчешће од стране диктаторских режима, од којих је једно од најважнијих право на говор и слободно изражавање. Активност ове међународне организације реализује се кроз сарадњу са заштитницима људских права, у које се убрајају и *представници медија* првенствено из земаља у којима су ова права доведена у питање. Конкретни облици ове сарадње подразумевају: тренинге, обуке, консалтинг, финансијску потпору, итд. Но, осим практичног рада, *Фридом хаус* се бави и аналитичким и истраживачким радом, који обухвата евалуацију одређених компоненти слобода у земљама широм света. На бази такве евалуације, ова међународна организација врши *компарацију* степена слобода и људских права између различитих земаља. Управо овај део надлежности *Фридом хауса*, и то у сфери *медијских слобода*, побуђује наше интересовање, с обзиром на то да желимо да упоредимо стање медијских слобода према методологији ове и других признатих међународних организација.<sup>10</sup>

Као што смо већ навели, друга интернационална организација непрофитног типа јесте *Међународни одбор за истраживање и размену*, која има свој огранак и у Србији, под скраћеним називом *Ирекс Србија* (скр. *Irex Serbia*).<sup>11</sup> Ова организација финансира и подржава иновативне програме у образовању, пружа подршку *независним медијима* и, генерално

---

<sup>9</sup> Назив ове међународне организације могли би да преведемо као *Кућа слободe*, али је назив *Фридом хаус* одомаћен и код нас, те ћемо у наставку текста користити овај назив.

<sup>10</sup> Видети: <http://www.freedomhouse.org/about-us>

<sup>11</sup> Видети: [http://www.irex.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=53](http://www.irex.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=53)

гледано, промовише вредности грађанског друштва широм света. У основним циљевима ове организације наглашава се, значај независних и професионалних медија за економски и демократски развој земље и промоцију отворене економије. Такође, апострофира се активност ове организације, а коју остварује у сарадњи са локалним партнерима, у јачању *дугорочне економске одрживости* различитих видова медија, од новина до интернета.<sup>12</sup>

Коначно, трећа призната међународна организација *Репортери без граница*, за разлику од претходне две, има уже поље деловања усмерено на заштиту медија и новинара широм света. Конкретније речено, ова организација пружа помоћ новинарима који су изложени тортури, шиканирању, лишавању слободе и другим облицима принуде; затим, супротставља се угрожавању медијских слобода које државе спроводе институционалним путем, рецимо, доношењем закона који угрожавају права новинара и слободу медијског изражавања; пружа финансијску потпору угроженим новинарима или њиховим породицама; и ради на побољшавању безбедности новинара, посебно оних који извештавају са ратом угрожених подручја.<sup>13</sup>

## 2.2. Стање слободе медија у Србији према методологији релевантних међународних организација

Према методологији *Фридом хауса*, којом се мери слобода медија (енг. *Freedom House's Freedom of the Press*), 2010. године,<sup>14</sup> Србија је заузела скромно 78. место на светској ранг-листи, са 35 освојених бодова<sup>15</sup>. Овај скор нашу земљу сврстава у ред *делимично слободних земаља* (енг. *partly free*), када је реч о медијској сфери. Ако је за утеху, већина наших суседа, попут: Хрватске, Црне горе, Босне и Херцеговине и Македоније, такође, спадају у медијски делимично слободне земље, са скором испод Србије.<sup>16</sup> За разлику од ових земаља, али и наше земље, *Словенија* се може похвалити својим скором, будући да је сврстана у ред медијски слободних земаља (енг. *free*), на 53. месту, са освојених 25 бодова. Напоменимо да првих пет места на свету у погледу слободе

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Видети: <http://en.rsf.org/introduction-24-03-2011,32617.html>

<sup>14</sup> Подаци за 2010. годину преузети из: *Evaluating the Evaluators: Media Freedom Indexes and What they measure*, СИМА, Washington, 2010, стр. 56–58.

<sup>15</sup> Према критеријумима ове организације, мањи број бодова значи бољу позицију на листи земаља по питању слободе медија.

<sup>16</sup> Црна гора је на 80. месту (37 бодова), Хрватска на 85. месту (40 бодова), Македонија на 94. месту (46 бодова), БиХ на 97. месту (48 бодова).

медија, према методологији ове међународне организације, припада (приказујемо редом): Финској, Исланду, Норвешкој, Шведској и Данској. Дакле, скандинавске земље могу послужити као узор другим земљама у свету, у погледу слободе медија. Наредне, 2011. године,<sup>17</sup> Србија је задржала скоро идентичан скор (*медијски делимично слободна*), са незнатним побољшањем своје позиције (33 бода). Према томе, према методологији ове америчке невладине организације, можемо дати оцену да Србија не стоји толико лоше по питању слободе медија, нарочито ако се узме у обзир чињеница да је Грчка, која је незнатно боље позиционирана од наше земље на листи земаља Централне и Источне Европе и земаља бившег Совјетског Савеза, сврстана у ред *слободних земаља* са скором од 30 бодова. У овој групи земаља, једино је Словенија од бивших југословенских република, боље пласирана од Србије, будући да има 22 бода и да је сврстана у ред слободних земаља.

Према методологији *Међународног одбора за истраживање и размену*, којом се мери медијска одрживост земаља, и то преко *индекса медијске одрживости* (енг. *Irex's Media sustainability index*), 2010. године,<sup>18</sup> Србија се нашла у ред земаља које су *близу медијске одрживости* (енг. *near sustainability*), са просечним укупним скором од 2,07, али је забележила пад у односу на 2009. годину. Наши суседи: БиХ (скор 2,6), Хрватска (скор 2,61) и Црна гора (2,21), такође, спадају у земље које су *близу медијске одрживости*. С друге стране, 2010. године, Македонија је оцењена као земља са *неодрживим мешовитим медијским системом* (скор 1,55), са падом у односу на 2009. годину.<sup>19</sup> Наредне 2011. године,<sup>20</sup> Србија је задржала исту позицију, *близу медијске одрживости*, са укупним просечним скором (2,06). Када се погледа структура овог индекса за 2011. годину, Србија је близу медијске одрживости према: слободи говора (са растом у односу на 2010. годину), плуралитету извора информација (без промена или са незнатним променама у односу на 2010. годину) и институционалној подршци медијима (без промена или са незнатним променама у односу на 2010. годину). С друге стране, према професионалном новинарству и менаџменту у новинарству, Србија је земља са *неодрживим мешовитим медијским системом*, при чему према

---

<sup>17</sup> Подаци преузети са сајта: [http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom\\_of\\_the\\_Press\\_\(report\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_the_Press_(report))

<sup>18</sup> Подаци за 2011. годину доступни на сајту *Међународног одбора за истраживање и размену*: [http://www.irex.org/system/files/u105/EE\\_MSI\\_2010\\_Intro\\_ES\\_Methodology.pdf](http://www.irex.org/system/files/u105/EE_MSI_2010_Intro_ES_Methodology.pdf)

<sup>19</sup> Као земље са *неодрживим неслободним медијским системом*, 2010. године, оцењене су: Белорусија, Узбекистан, Туркменистан.

<sup>20</sup> Подаци за 2011. годину доступни на сајту *Међународног одбора за истраживање и размену*: [http://www.irex.org/system/files/u105/EE\\_MSI\\_2011\\_Executive%20Summary.pdf](http://www.irex.org/system/files/u105/EE_MSI_2011_Executive%20Summary.pdf)

првом индикатору нема промена, или има незнатних промена, у односу на 2010. годину, а према другом индикатору има пад у односу на 2010. годину. Најзад, 2012. године,<sup>21</sup> према методологији ове међународне организације, Србија је забележила *пад* у укупном просечном скору у односу на 2010. и 2011. годину, будући да је сврстана у групу земаља са *неодрживим мешовитим медијским системом* (скор 1,90),<sup>22</sup> за разлику од Хрватске, БиХ и Црне горе, које су задржале позиције из 2010. и 2011. године (*близу медијске одрживости*). Када се погледа структура овог индекса за 2012. годину, види се да Србија није имала, или је имала мале промене у односу на 2011. годину, када је реч о професионалном новинарству и менаџменту у новинарству. Иначе, према овом индикатору, сврстана је у земље са *неодрживим мешовитим медијским системом* (исто као 2011. године). Но, Србија је забележила *пад* у односу на 2011. годину, када је реч о плуралитету извора информација и слободи говора. Према овим индикаторима, Србија је земља са *неодрживим мешовитим медијским системом*, што није био случај 2011. године. Према индикатору *подршке институција медијима*, Србија јесте забележила пад у односу на 2011. годину, али је задржала исту позицију (*близу медијске одрживости*). Све у свему, 2012. године, Србија се не може похвалити својим скором према индексу медијске одрживости ове међународне организације, нарочито ако се узме у обзир чињеница да се налази у групи са земљама које се традиционално не могу похвалити високим нивоом заштите слобода, генерално гледано, као што су: Белорусија, Украјина, Киргистан.

Према методологији међународне организације *Репортери без граница*, којом се мери слобода медија и новинара, преко тзв. *индекса слободе медија* (енг. *Press Freedom Index*), Србија се 2009. године нашла на *65. месту* (15,5 бодова). Према овом индексу, боље смо позиционирани у односу на неке од наших суседа: Црну гору (77. место), Хрватску (79. место), али не и односу на: Македонију (34. место), Словенију (38. место) и БиХ (39. место). Но, 2011–2012. године,<sup>23</sup> Србија се налази на *80. месту* (29,00 бодова), што представља пад *за 15. места у периоду од две до три године!*

<sup>21</sup> Подаци за 2012. годину доступни на сајту *Међународног одбора за истраживање и размену*: [http://www.irex.org/system/files/u105/EE\\_MSI\\_2012\\_Intro\\_ES\\_Methodology.pdf](http://www.irex.org/system/files/u105/EE_MSI_2012_Intro_ES_Methodology.pdf)

<sup>22</sup> Македонија је задржала исту позицију као 2010. године, као земља са *неодрживим мешовитим медијским системом*.

<sup>23</sup> Видети: [http://en.rsf.org/IMG/CLASSEMENT\\_2012/CLASSEMENT\\_ANG.pdf](http://en.rsf.org/IMG/CLASSEMENT_2012/CLASSEMENT_ANG.pdf)

### 3. Однос слободе медија и економског благостања

У чему се огледа значај слободе информација и слободе медија у погледу економског благостања? Економско благостање јесте економска категорија, док је слобода медија претежно правна категорија. Нашу пажњу побуђује следеће питање: да ли између ових категорија постоји веза?

Када се погледају горенаведени индекси, јасно се може видети да у најсиромашнијим земљама у свету постоје неслободни медији.<sup>24</sup> Такође, преглед стране литературе<sup>25</sup> указује да у земљама које су сиромашније, које имају аутократске режиме, и са доминантно државним управљањем економијом, постоји у већој мери *државно власништво над медијима*. Управо ови подаци бацају сумњу да медији, који су контролисани од државе и у њеном су власништву, служе беневољентним циљевима, како се то често у теорији истиче. Који су то наводни беневољентни циљеви којима служе државни медији и који оправдавају државно власништво над медијима? Прво, истиче се да су информације *јавно добро*, што значи да су доступне свима, и да је скупо спречавати *проблем слепог путника*.<sup>26</sup> Друго, постоје високи фиксни трошкови организовања капацитета (средстава) сакупљања и дистрибуције информација, али и *релативно ниски маргинални трошкови саопштавања истих*. Треће, будући да приватни медији могу *служити* владајућој политичкој гарнитурџи, следи да државни медији имају предност над њима, јер ће у таквој ситуацији пружити јавности тачније и потпуније информације. Ово су аргументи који

---

<sup>24</sup> Као пример могу послужити земље *Источне Европе и Централне Азије*, или *афричке земље*, које карактерише нижи ниво слободе медија и већи степен сиромаштва. Видети о степену сиромаштва у овим земљама у: Борис Беговић, Гордана Матковић, Бошко Мијатовић и Даница Поповић, *Од сиромаштва ка просперитету: тржишна решења за привредни раст*, Службени гласник, ЦИДС, Београд, 2009, стр. 60. О степену слободе медија у овим земљама видети у било ком од горенаведених индекса слободе медија.

<sup>25</sup> Видети: S. Djankov, C. McLiesh, T. Nenova и A. Shleifer, *Who Owns the Media*, Journal of Law and Economics, Vol. 46, 2003, стр. 343–344. Видети, такође, A. Sen, *Famines*, World Development, Elsevier, Vol. 8, Issue 9, September 1980, стр. 613–621.

<sup>26</sup> *Проблем слепог путника* означава да неки корисници бесплатно користе јавно добро, односно да други (ревносни) корисници плаћају не само за своју већ и за употребу јавног добра од стране бесплатних корисника. *Проблем слепог путника* детаљно се обрађује у уџбеничкој литератури намењеној правницима, видети: Љубица Николић, *Основи економије*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 211–212. Као доказ постојања овог проблема може послужити податак да наша национална телевизија РТС наплати само око 49% предвиђеног прихода од претплате. Према томе, *сваки други корисник Јавног сервиса (РТС) не плаћа за његово коришћење*. Податак преузет из: *Текст медијске студије на српском језику*, финансирано од стране ЕУ, COWI, јун 2010, стр. 112.



произилазе из тзв. *теорије јавног интереса*, по којој држава (влада) максимизира благостање појединаца, корисника различитих услуга, у нашем случају, корисника информација од стране медија. Дакле, ова теорија, која следи пигувијанску економску традицију,<sup>27</sup> служи за оправдавање државног власништва над медијима. Управо је ово аргументација која је послужила менаџменту добро познате телевизијске куће *ББС* у подршци одржања државног монопола над радијом и телевизијом у Британији.<sup>28</sup> Но, ваља нагласити<sup>29</sup> да економисти, који изворно подржавају пигувијанску економску теорију, *немају јединствен став* када је реч о држаном власништву над медијима.

С друге стране, *теорија јавног избора*,<sup>30</sup> својом убедљивом аргументацијом, указује да државни медији представљају средство манипулације јавности од политичара на власти, зарад учвршћивања својих позиција и привилегија. На тај начин, спречавају се конзументи информација, пре свега гласачи на изборима, да одлуке доносе на основу поузданих и тачних информација, за разлику од приватних и слободних медија који обезбеђују објективне и непристрасне информације. Управо *конкуренција* између алтернативних извора информисања, у данашњем свету пре свега телевизијских канала, али и интернета, омогућава такав исход. Додајмо томе и да је *Роналд Коуз (Ronald Coase)* вршио конкретна истраживања ефикасности државног монопола над медијима. Њима је указао на *негативне ефекте регулације* у области медија.<sup>31</sup>

У овом раду прихватамо аргументацију теорије јавног избора, јер ако пођемо од (разумне) претпоставке да државно власништво над медијима угрожава конкуренцију између медија, и деловање слободног тржишта у овој области, јасно је да се тиме ремети слободан проток

<sup>27</sup> Видети: Arthur C. Pigou, *The Economics of Welfare*, MacMillan, London, 1932. Доступно на: <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>

<sup>28</sup> Видети о гореизнетим аргументима теорије јавног интереса у сфери медија у: S. Djankov, C. McIlesh, T. Nenova, A. Shleifer, *op. cit.*, стр. 341–342.

<sup>29</sup> Видети: *Ibid.*, стр. 342, где је цитирано према: Henry Simons, *Economic Policy of a Free Society*, University of Chicago Press, 1948.

<sup>30</sup> Ово је виђење теорије јавног избора, која полази од тога да људи не мењају своју природу у зависности од посла којим се баве, већ нужно следе сопствени интерес. Аналогно, то се односи и на политичаре и државне службенике. Видети, на пример: Александра Јовановић, *Теоријске основе економске анализе права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, Издавачки центар, 2008, стр. 123–127 и на другим местима. Иначе, у овој књизи могу се јасно видети теоријска и методолошка разграничења различитих праваца у оквиру економске анализе права (*EAIP*), самим тим, и теорије јавног избора и других праваца.

<sup>31</sup> Видети: Ronald Coase, *British Broadcasting: A Study of Monopoly*, Longmans Green, Great Britain, Harvard University Press, United States, 1960.

информација, који је од супстанцијалне важности за доношење слободних одлука. Конкретније речено, конзументи ових информација бивају ограничени или лишени слободе одлучивања,<sup>32</sup> с обзиром на то да они који преносе информације, а то чине претежно медији, нису у могућности да то учине на слободан начин. Дакле, ако држава ремети тржиште на једној страни (преузима власништво над медијима које преносе информације), то се негативно одржава на другој страни, тј. на страни конзументата тих информација (јер бивају лишени доношења слободних одлука), а познато је колико су информације битне за ефикасно функционисање тржишта.<sup>33</sup>

Као доказ<sup>34</sup> изнетих тврдњи наводимо резултате једног опсежног истраживања медија (новина, телевизије и, у мањем обиму, радија), спроведеног у 97 земаља, којим је тестирана хипотеза да приватно власништво над медијима генерише више слободе медија, односно да државно власништво над медијима угрожава слободу медија. Базични налаз јесте да је доминантан облик власништва над медијима у свету *власништво од државе*, али и *власништво од концентрисаног приватног капитала*, тј. власништво од имућних породица. Ово концентрисано власништво над медијима објашњава се тзв. *приватном коришћу од контроле*, у виду славе и утицаја, а који управо пружају медији. Затим, истраживање је показало да земље са већинским државним власнишвом над медијима имају нижи степен слободе медија, али и: мањи обим политичких права; незаинтересовану извршну власт која не брине о грађанима; мање развијено тржиште капитала; и нижу здравствену заштиту. При том, негативан однос између државног власништва над медијима и степена економских и политичких слобода, јачи је кад је реч о писаним медијима него када је реч о телевизији. Према томе, ово истраживање недвосмислено потврђује поставке и предвиђања *теорије јавног избора*.

Такође, слобода медија, тј. слободан проток информација, олакшава принципал–агент проблем између државних службеника и грађана; повећава транспарентност у раду извршне власти; и повећава политичку свест грађана.<sup>35</sup> Наиме, упркос томе што државни службеници имају

---

<sup>32</sup> Видети у нашој литератури о значају слободе избора (одлучивања) појединаца на тржишту у погледу економског развоја: Мирослав Прокопијевић, *Слобода избора*, Завод за уџбенике, Београд, 2010.

<sup>33</sup> Видети: Jozeph E. Stiglitz, *Information and Economic Analysis: A perspective*, Economic Journal, Vol. 95, 1985, стр. 21–41.

<sup>34</sup> Видети: S. Djankov, C. McLiesh, T. Nenova, A. Shleifer, *op. cit.*, стр. 373–378.

<sup>35</sup> Видети: Joseph E. Stiglitz, „Transparency in Government”, у: *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, The World Bank, Washington, D.C., 2002, стр. 27–44.

снажан подстицај да сакривају информације, грађани имају интерес да буду обавештени о свим пословима које они обављају. Како *Стиглиц* (*Stiglitz*) истиче,<sup>36</sup> транспарентност (отвореност) јесте једна од најважнијих полуга контроле од злоупотребе јавних (фидуцијарних) послова. Државни службеници могу увек сакрити информације, будући да имају подстицај да то чине, те је потребно развијати *културу отворености*, тј. веровање да су грађани власници информација које су у поседу државних службеника, и да њихово коришћење у приватне сврхе представља угрожавање, или како *Стиглиц* истиче, *крађу јавне својине*.<sup>37</sup> Коначно, *Стиглиц* наглашава<sup>38</sup> да закони који промовишу транспарентност и доступност информација, јесу битни, али нису довољни.<sup>39</sup> Он апострофира значај неформалних институција, мислећи на слободне и критичне медије, који могу помоћи у превазилажењу ограничења државне власти и развоју демократског друштва.

Сви фактори које *Стиглиц* наводи: транспарентност у обављању државних послова, право грађана на обавештеност и, генерално, развој грађанског и демократског друштва, а који зависе од развијености формалних (закона) и неформалних институција (медија), битни су за економски развој једне земље. С тим у вези, одређене студије<sup>40</sup> указују да се слобода медија налази у позитивној корелацији са социјално-политичком стабилношћу једне земље, а да социјално-политичка стабилност повећава инвестиције. Другим речима, слобода медија доприноси економском развоју, будући да побољшава социјално-политичку стабилност. Чињеницу да социјално-политичка нестабилност иде *руку под руку* са slabим економским развојем не треба посебно доказивати. Политичко-економска ситуација у Србији крајем 20. века и почетком 21. века управо потврђује ову тезу. Према томе, јачање политичке стабилности, а којој доприносе слободни медији, ствара основу за економски развој. Једна од политика која омогућава остваривање таквог циља јесте *политика приватизације медија и јачања конкуренције у медијском простору*. Претерано мешање државе у индустрију медија, кроз

<sup>36</sup> *Ibid.*, стр. 42.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, стр. 42–43.

<sup>39</sup> Ради остваривања и заштите интереса јавности да зна и остваривања слободног демократског поретка и отвореног друштва, код нас је усвојен *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

<sup>40</sup> Видети: P. Sudeshna, D. Nabamita, R. Sanjukta, *Media Freedom, Socio-Political Stability and Economic Growth*, 2011. Доступно на: [http://esnie.org/pdf/textes\\_2011/Dutta-Media-Freedom.pdf](http://esnie.org/pdf/textes_2011/Dutta-Media-Freedom.pdf)

преузимање власништва над медијима, може само допринети минимизацији економског благостања. Држава као што је *Бангладеш* потврђује ову констатацију.<sup>41</sup>

На основу свега реченог, јасно и недвосмислено потврђује се да између слободе медија и економског благостања постоји позитиван однос. Више слободе генерално, самим тим и слободе медија, води ка економском просперитету. Свакако, ово је резултат који се могао и интуитивно извести.

#### 4. Актуелна ситуација у медијском простору Србије

У претходном одељку наведено је да се једна од основних поставки теорије јавног избора огледа у томе што политичар или државни службеник, као рационални појединац (*homo economicus*), не брине о јавном већ о личном интересу, тј. максимизира сопствену корисност. Додајмо овоме и да је један од кључних концепата ове теорије тзв. *рентносно понашање политичара* (енг. *rent-seeking behavior*) – понашање којим се расипањем ресурса преко државног апарата обезбеђује редистрибуција у своју корист, а на туђу штету.<sup>42</sup> Без улажења у даља објашњења других поставки теорије јавног избора, као и различитих праваца који постоје у оквиру ње,<sup>43</sup> постављамо следеће питање: *да ли се овом теоријом могу објаснити неки аспекти понашања политичара и државних службеника у Србији, у контексту употребе медија у манипулативне сврхе?* Ради одговора на ово питање, због ограничења текста, наводимо само неколико примера експлицитног кршења медијских правних прописа и кршења слободе медија од државних службеника (пре свега, министара) у Србији.

У Извештају Савета за борбу против корупције (у даљем тексту *Извештај Савета*), из септембра 2011. године,<sup>44</sup> као један од три основна проблема медија у Србији издвојен је *економски утицај државних институција на рад медија кроз различите типове државних давања*. Овај проблем описан је на следећи начин: „Државне институције у Србији издвајају велика буџетска средства на оглашавање и промоцију чиме се

---

<sup>41</sup> Видети: М. Anam, „The Media and Development in Bangladesh”, у: R. Islam edition, *The Right to Tell – Role of Mass Media in Economic Development*, World Bank, 2002.

<sup>42</sup> Видети: Anne O. Krueger, *The Political Economy of Rent-Seeking Society*, *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, 1974, стр. 291–303.

<sup>43</sup> У теорији се спомињу тзв. *чикашка* и *вирџинијска школа јавног избора*. Видети о томе: Александра Јовановић, *op. cit.*, стр. 127, фуснота бр. 139.

<sup>44</sup> Видети: *Извештај о притисцима и контроли медија у Србији*, Савет за борбу против корупције, Влада РС, 72 Број: 07-00-6614/2011-01, 19. септембар 2011. године, Београд.

остварује лична и партијска промоција, која на годишњем нивоу, на узорку за 50 најзначајнијих институција, није мања од 15 милиона евра<sup>45</sup>. У наставку се каже: „Осим поменутог износа од 15 милиона евра, медији кроз јавне конкурсе добијају, у зависности од извора, додатних 21 до 25 милиона евра... У сваком случају, ако се то упореди са укупним тржиштем оглашавања од око 160 милиона евра, долази се до податка да медијима од државних институција долази приближно четвртина њихових прихода“<sup>46</sup>. Наводи се<sup>47</sup> и да највећа финансијска средства за медије издвајају: Телеком Србија, Министарство животне средине и просторног планирања, Агенција за приватизацију, Министарство економије и регионалног развоја, Министарство здравља, и друге државне институције. Затим, у Извештају Савета се каже<sup>48</sup>: „Посебан утицај државни органи остварују преко РТС-а [...] који представља сервис политичких структура и продукција, које су блиско повезане са врховима владајућих странака“. Најзад, изводи се закључак<sup>49</sup> да су медији у Србији изгубили своју примарну и значајну улогу у информисању грађана о стварима важним за њихов живот, као и улогу коју медији имају у подизању свести о неком проблему. Медије данас њихови власници и политичари користе искључиво као средство за креирање јавног мњења ради остваривања што повољнијег рејтинга и изборног резултата политичких партија, али и личног богаћења појединаца.

Претходно цитирани делови *Извештаја Савета* недвосмислено потврђују базичну поставку теорије јавног избора о политичарима и државним службеницима као *homo economicus*-има, с једне стране, и *трагаоцима за рентом*, с друге стране. Наиме, државни службеници (нарочито министри) имају снажан подстицај да користе медије, поготово ако су у државном власништву, у сврху личне и страначке промоције, док власници медија имају подстицај да склапају аранжмане са њима, нарочито у области оглашавања, због високе материјалне користи која произилази из тога, како Извештај Савета, између осталог, и потврђује. Проблем је у томе што се оваквим понашањем државних службеника крши *Закон о оглашавању*.<sup>50</sup> Потпуно супротно ономе што прописује овај

<sup>45</sup> *Ibid.*, стр. 3.

<sup>46</sup> *Ibid.*, стр. 4.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Чланом 86. Закона о оглашавању („Службени гласник РС“, бр. 75/2005) предвиђено је да државни органи и организације могу да оглашавају своје активности и мере које су од значаја за грађане и то нарочито у пет случајева: као поруке за учешће на изборима или

Закон, државни службеници користе новац из буџета зарад личне промоције, али и у сврху промоције министарстава у којима раде или на чијем су челу. Подстицај за такво понашање добро је познат у економској теорији политике, и објашњава се функцијом корисности политичара (и државних службеника), која се огледа или у *инструментализацији власти зарад материјалног богаћења* или у *опстанку на власти као таквој*.<sup>51</sup> Дакле, редистрибуција у корист политичара (и државних службеника), и њихових странака чији су експоненти, а на штету других (пореских обвезника) јесте очигледна, чиме се потврђује применљивост теорије јавног избора (економске теорије политике) на *српском политичком тржишту*.

Као други проблем у медијској сфери у Србији идентификована је *нејасна власничка структура медија*.<sup>52</sup> У цитираном *Извештају Савета* указује се<sup>53</sup> и на кршење *Закона о радиодифузији*.<sup>54</sup> Упркос експлицитној законској одредби, у Србији постоји већи број медија чији власници потичу управо из земаља у којима није могуће утврдити порекло оснивачког капитала. Ако томе додамо и *нетранспарентност РТС-а*, на коју детаљно указује *Извештај Савета*,<sup>55</sup> јасно је каква је медијска ситуација у Србији.

Дакле, медије у Србији, а који пролазе кроз транзициони процес,<sup>56</sup> не само у погледу власништва, већ и у погледу регулације, одликује, генерално гледано, нетранспарентност и недостатак критичког новинарства, које би указивало, не само на шире друштвене проблеме (насиље, криминал, итд.), већ и на (власничке, управљачке) проблеме унутар медијских кућа, пре свега *Јавног сервиса*.

---

референдуму, мере за поступање грађана у случајевима опште опасности, хуманитарне акције, конкурсе и позиве, као и економске активности као што су куповине, откупи и сл.

<sup>51</sup> Видети: Борис Беговић, Мирољуб Лабус, Александра Јовановић, *Економија за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Издавачки центар, 2008, стр. 412.

<sup>52</sup> О овом проблему српских медија, према сазнању аутора, недовољно се писало и извештавало у медијима. Претрагом преко интернета могу се наћи *ретки* критички текстови на ову тему, видети, на пример, <http://www.novimagazin.rs/vesti/mediji-u-srbiji-ozbiljno-ugrozeni>

<sup>53</sup> Видети: *Извештај Савета*, стр. 5–16 и на другим местима.

<sup>54</sup> Члан 41. тог Закона („Службени гласник РС“, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005-др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 – испр. и 41/2009) предвиђа да на конкурс за дозволу за емитовање програма не може учествовати домаће правно лице у коме су оснивачи страна правна лица регистрована у земљама у којима према унутрашњим прописима тих земаља није дозвољено, или није могуће утврдити порекло оснивачког капитала.

<sup>55</sup> Видети: *Извештај Савета*, стр. 3 и стр. 35–38.

<sup>56</sup> Видети једну од ретких студија о медијима, са економског аспекта: Борис Беговић, *Медији у транзицији: економска анализа*, ЦЈДС, јануар 2002.

### Закључна разматрања

У раду је указано да је Србија оцењена као *делимично слободна медијска земља*, према методологији *Фридом хауса* за 2011. годину. Затим, речено је да је 2012. године Србија оцењена као *земља са неодрживим мешовитим медијским системом*, према ИРЕКС методологији, што представља погоршање у односу на 2011. годину, због лошијих резултата у погледу плуралитета извора информација и слободе говора. Даље, наведено је да је наша земља, према методологији организације *Репортери без граница*, 2011–2012. године, забележила пад у односу на претходне године за 15. места, те се наша на *80. месту*. Потом је указано на следеће проблеме у медијском простору Србије: нејасна власничка структура медија; нетранспарентност јавног сервиса; и економски утицај државних институција на рад медија кроз различите типове државних давања. Најзад, у раду су наведена истраживања која јасно показују да постоји позитиван однос између слободе медија и економског благостања. Такође, указано је да државно власништво над медијима и концентрисано приватно власништво могу имати негативне реперкусије на економско благостање.

На основу свега реченог, можемо дати генералну оцену да слобода медија није на завидном нивоу у Србији и да се то негативно одржава на економско благостање грађана. Да је слобода медија, поред *ниског квалитета новинарства*, проблем у Србији и да га је потребно у перспективи решавати указује и Медијска студија за нашу земљу.<sup>57</sup> У истој Студији указује се<sup>58</sup> да је државне интервенције и јавну подршку медијима, изузев претплате, неопходно свести на минимум. *Шта је још потребно променити?* Из препорука Извештаја Савета издвајамо три тачке.<sup>59</sup> Пре свега, потребно је учинити транспарентнијом власничку структуру медија у Србији, тј. морају се тачно знати ко су власници медија у Србији, посебно оних са националном фреквенцијом. Затим, побољшавање конкуренције између медијских кућа и унапређивање плуралитета извора информација показује се као неминовност, где пресудну улогу треба да имају Комисија за заштиту конкуренције и Републичка радиодифузна агенција. Даље, кршење различитих закона од државних службеника мора бити најстроже санкционисано, јер ако се тако понашају представници грађана, онда не може бити речи о правној држави.

---

<sup>57</sup> Видети: *Текст медијске студије на српском језику*, стр. 114.

<sup>58</sup> *ibid.*

<sup>59</sup> Видети *Извештај Савета*, стр. 43–44.

Да државно власништво над медијима може имати негативне импликације на слободно тржиште информација показује пример *РТС-а*. Указана нетранспарентност у раду ове медијске куће, као и служење парцијалним политичким интересима, угрожава елементарно *право грађана да знају*. Тиме се подрива *култура отворености*, о којој *Стиглиц* говори. Дакле, ова медијска кућа требало би да заиста *постане* јавни сервис, узимајући нарочито у обзир искуство грађана са информисањем *РТС-а* за време аутократског режима крајем 20. века. Грађани Србије то свакако заслужују. Но, без притисака јавности и невладиног сектора, као и критичким освртом на рад ове куће преко алтернативних медија (других приватних ТВ станица, интернета), тешко да ће доћи до значајних промена.

У раду је посебно апострофирано питање односа слободе медија и економског просперитета. Земља која тежи уласку у Европску унију, у којој је већина држава–чланица медијски слободна,<sup>60</sup> и за чије чланство везује унапређење животног стандарда својих грађана, са оваквим степеном слободе медија (који, као што је указано, има негативне импликације на доношење слободних економских одлука), не може рачунати на истинско приближавање у овој сфери, а самим тим, не може рачунати на економски просперитет. Слобода медија јесте један од важних услова економског раста, јер како наведена истраживања указују, сиромаштво представља нужни пратилац ниског нивоа слободе медија. Такође, у сиромашним земљама доминирају медији који су најчешће у државном власништву, или у концентрисаном приватном власништву. Сходно томе, закључујемо да без разбијања монопола у медијској сфери, пре свега у сфери пружања информација, грађани ове земље не могу рачунати на економски просперитет.

---

<sup>60</sup> Индекс *Фридом хауса* за 2011. годину, према регионима, јасно указује да је већина земаља *Западне Европе*, а које су истовремено и чланице ЕУ, медијски слободна. Изузетак је Италија, која је делимично медијски слободна. И поједини наши медији, попут *сајта Б92* објављују извештаје ове релевантне међународне организације, видети *Извештај* за 2011. годину: [http://www.b92.net/eng/insight/pressroom.php?yyyy=2011&mm=05&nav\\_id=74124](http://www.b92.net/eng/insight/pressroom.php?yyyy=2011&mm=05&nav_id=74124)



**Prof. Ljubica Nikolić, LL.D.**  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

**Aleksandar Mojašević, LL.M.**  
Teaching Assistant,  
Faculty of Law, University of Niš

**FREEDOM OF THE MEDIA IN SERBIA:  
Implications on the Economic Wellbeing**

*The subject matter of analysis in this paper is the current state of affairs concerning the freedom of mass media in Serbia, with specific reference to the methodology of relevant international organizations involved in measuring, comparing and assessing the freedom of media in different countries worldwide. We intend to clearly identify the position of Serbia in the global media world and in relation to the neighbouring countries, in particular. In that context, the primary objective of this article is to examine the relation between the freedom of media and the economic wellbeing. In the first part of the paper, we target the position of Serbia in the world by applying the generally recognized indexes for measuring the freedom of media. Then, we provide an overview of the relevant empirical researches on the freedom of media and economic wellbeing. Further on, we analyze the advantages and disadvantages of the media situation in Serbia, with specific reference to the operation of the public broadcasting service, the media ownership structure and the relation between the public authorities and the media. In the conclusion, we present and elaborate on our standpoints on the implications that the current status of the freedom of media and the overall media situation in Serbia have on the economic wellbeing.*

**Key words:** media, freedom, economic wellbeing