

Informisanje osoba sa invaliditetom, projektno sufinansiranje medija,  
medijski pluralizam (forme, žanrovi, izvori), mediji i izbori, mediji i  
društveno osetljive grupe, mediji i organizacije civilnog društva

Jovanka Matić, Larisa Ranković, februar 2026.



Ovaj projekat finansira  
Evropska unija



#EY  
ZA TEBE

**Napomena:** Ova analiza izrađena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Stavovi, mišljenja, zaključci i druge informacije, naročito pretpostavke autora koje su predstavljene ili se mogu protumačiti kao činjenice, a izražene su u ovoj analizi, pripadaju isključivo autorima i njihovim saradnicima i niti nužno predstavljaju zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji niti nužno odražavaju stavove Evropske unije.

## 4.2. Informisanje osoba sa invaliditetom

Osobe sa invaliditetom se na polju informisanja susreću sa dve vrste problema. Ljudi sa oštećenim sluhom i vidom imaju minimalne mogućnosti da ostvare pravo da istinito, potpuno i blagovremeno budu obaveštavani o pitanjima od javnog značaja, koje Ustav garantuje svakom građaninu Srbije<sup>1</sup>. Komercijalne televizije koje emituju na celoj teritoriji zemlje potrebama ovih osoba ne prilagođavaju nijedan deo svojih programa, a javni TV servisi to čine “na nivou statističke greške”, uprkos fantastičnom napretku savremenih komunikacionih tehnologija<sup>2</sup>.

Drugi problem predstavlja njihova marginalna prisutnost u medijskim prikazima društvenog života. Dominanti okvir njihove reprezentacije su lično i privatno umesto društveno i javno. Priče o osobama sa invaliditetom se grade oko dva ekstrema, sažaljivoj patetici ili euforičnoj heroizaciji, umesto na ukazivanju da uključenost u zajednicu sprečavaju institucionalne i društvene, a ne njihove individualne fizičke barijere<sup>3</sup>.

Drastično ignorisanje potreba osoba sa senzornim invaliditetom prvi put je zvanično registrovano 2013. godine, kada je regulatorno telo za elektronske medije (REM) počelo da obraća pažnju na ovu temu. Prema sledećoj analizi REM-a za 2018. godinu,<sup>4</sup> komercijalne televizije i dalje su bile potpuno nedostupne, ali su javni servisi napravili mali pomak.

Poboljšanje se sastojalo u tome da je RTS1, najgledanija nacionalna televizija, omogućila gluvima i nagluvima da prate 3% ukupno emitovanog programa<sup>5</sup> preko skrivenog titla, kome se pristupa preko teleteksta. RTS2 je to učinio sa 0,5%, a pokrajinski javni servis RTV1 sa 1,5% emitovanog programa, upotrebom znakovnog jezika. Ogromnu većinu pristupačnih sadržaja činile su informativne emisije.<sup>6</sup>

Istraživanje Novosadske novinarske škole iz 2021. godine<sup>7</sup> potvrdilo je nepristupačnost ili minimalnu pristupačnost najpopularnijih TV kanala i pokazalo da situacija nije mnogo bolje ni sa najposećenijim informativnim portalima.<sup>8</sup> Nijedan od četiri istraživana nije nudio mogućnost pretvaranja teksta u govor,<sup>9</sup> povećanja slova, ili kontrasta boja, pogodnih za slepe i slabovide. Sadržaji o osobama sa invaliditetom bili su retki i na TV i na portalima, a

---

<sup>1</sup>Novosadska novinarska škola (2021) Pristupačnost medijskih sadržaja i izveštavanje medija o osobama sa invaliditetom u 2021. godini, <https://novinarska-skola.org.rs/wp-content/uploads/2021/07/Izvestaj-o-pristupacnosti-medijskih-sadrzaja-i-izvestavanju-medija-o-OSI-u-2021.-godini-1-1.pdf>.

<sup>2</sup>ibid.

<sup>3</sup>Ružičić-Novković, M. (2014) Predstavljanje osoba sa invaliditetom u medijskom diskursu Srbije, [https://www.cilsrbija.org/pdf/201501091150170.predstavljanje\\_osoba\\_sa\\_invaliditetom\\_u\\_medijskom\\_diskursu\\_srbije.pdf](https://www.cilsrbija.org/pdf/201501091150170.predstavljanje_osoba_sa_invaliditetom_u_medijskom_diskursu_srbije.pdf).

<sup>4</sup>REM, Program pristupačan osobama sa invaliditetom, 2019, <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/Izve%C5%A1taj%20o%20pristupacnosti%20programa%20osobama%20sa%20invaliditetom%202019.pdf>.

<sup>5</sup>To je bilo 16 puta više vremena nego pet godina ranije.

<sup>6</sup>Pristupačni sadržaji kanala RTS1 tokom godinu dana uključivali su dnevne emisije Dnevnik 2 i Vesti (u 16h), tri dramske serije u produkciji RTS-a i tri dodatne emisije u trajanju od ukupno 90 minuta.

<sup>7</sup><https://novinarska-skola.org.rs/wp-content/uploads/2021/07/Izvestaj-o-pristupacnosti-medijskih-sadrzaja-i-izvestavanju-medija-o-OSI-u-2021.-godini-1-1.pdf>.

<sup>8</sup>Posmatrani su portali Blic, Kurir, Telegraf i Alo. (telegraf.rs) i Alo (alo.rs) činili su samo tekstovi u kojima su akteri osobe sa invaliditetom, odnosno izveštava se o osobama sa invaliditetom u periodu od 15.3.2021. do 11.4.2021. Broj analiziranih tekstova na portalu Blica je 54, na portalu Kurira 53, na portalu Alo-a je 26, a na portal Telegrafa je 25.

<sup>9</sup>Servis “Čitaj mi” koji tekst pretvara u govor prvi je 2009. godine uveo portal Radio-televizije Vojvodine. Nije poznato koji ga portali koriste.

izveštavanje o njima često nije poštovalo profesionalna pravila o tretmanu ove ranjive društvene grupe.

### **Dobra programska načela, loša legislativa i javna politika, rdava praksa (2014- 2019)**

Problemi koji pogađaju osobe sa invaliditetom u polju javnog informisanja ne mogu se svesti na razlike između normativnog i stvarnog. U pitanju je drastičan jaz između pravno proklamovanih prava ove društvene grupe, sa jedne strane, neadekvatnih zakonskih rešenja i medijske politike, sa druge, i politički polarizovanog i visoko komercijalizovanog medijskog sistema koji za manjinske društvene grupe neguje političko i komercijalno interesovanje, sa treće.

Iako sa zakašnjenjem, u Srbiji se redovno prihvataju najvažniji međunarodni standardi zaštite prava osoba sa invaliditetom koji treba da im obezbede dostojanstven život, ravnopravni tretman i jednako učešće u svim oblastima društvenog života na osnovu inkluzivnih javnih politika.

U oblasti informisanja i medija, principi [Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom \(2009\)](#)<sup>10</sup> ugrađeni su u tri reformisana medijska zakona 2014. godine. Konvencija je obavezala države članice da ovim osobama, pored ostalog, obezbede pristup informacijama i komunikacijama. Medijski zakoni su njihovo informisanje definisali kao javni interes, obavezali državne institucije na svim nivoima da im omogućava pristup informacijama namenjenih javnosti, “u primerenom obliku i primenom odgovarajuće tehnologije”, kao i da pomažu rad medija koji objavljuju informacije na znakovnom jeziku ili Brajevom pismu. Svi elektronski mediji dobili su obavezu da svoj program učine dostupnim osobama oštećenog sluha i vida.

U novouvedenom sistemu državnog sufinansiranja medijskih sadržaja od javnog interesa, medijska politika je na godišnjem nivou usmerila deo republičkog budžeta na proizvodnju novih sadržaja “o” i “za” osobe sa invaliditetom. Edukacija o inkluzivnom izveštavanju o marginalizovanim društvenim grupama uvedena je u univerzitetske programe, kao i u neformalne oblike profesionalne obuke novinara. Objavljeni su studije o neadekvatnoj medijskoj praksi i priručnici za etičko izveštavanje o osobama sa invaliditetom.

Uprkos usvajanja dobrih programskih načela, zakonska rešenja za njihovo ostvarenje bila su manjkava. Elektronskim medijima je dozvoljeno da pristupačnost programa usklade sa svojim “finansijskim i tehničkim mogućnostima” što pruža koristan alibi za odsustvo bilo kakve akcije. U mnogim evropskim zemljama se ova obaveza najčešće ispunjava postepenim povećanjem obaveznog udela pristupačnog programa prema dugotrajnom planu, pa je 2019. godine devet evropskih javnih televizija dostiglo 100% titlovanog sadržaja.<sup>11</sup>

Nijedan medijski zakon nije predvideo mehanizme nadzora nad ispunjavanjem obaveza ni državnih organa ni medija, niti sankcije za njihovo nepoštovanje.

Projektno sufinansiranje novih medijskih sadržaja nije bilo dovoljno pravno regulisano,<sup>12</sup> a medijska politika se opredelila za kvantitativni princip (“svakom mediju po malo”) umesto

<sup>10</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrđivanju\\_konvencije\\_o\\_pravima\\_osoba\\_sa\\_invaliditetom.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_konvencije_o_pravima_osoba_sa_invaliditetom.html).

<sup>11</sup> *PSM access services survey 2019*, [https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Europe/Documents/Events/2019/Accessible%20Europe/07\\_Gion\\_Linder\\_EBU-MIS\\_short.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Europe/Documents/Events/2019/Accessible%20Europe/07_Gion_Linder_EBU-MIS_short.pdf).

<sup>12</sup> Uređenje projektnog finansiranja medijskih sadržaja - Pravna analiza, <https://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2017/11/URE%C4%90ENJE-PROJEKTOG-SUFINANSIRANJA.pdf>.



kvalitativni (nagrađivanje izuzetnosti).<sup>13</sup> . Kako su strukturni razlozi primoravali medije na komercijalizaciju sadržaja osobama sa invaliditetom su izveštavali retko i senzacionalistički,<sup>14</sup> a donekle primereno ako su za to unapred obezbedili novac.

Profesionalne edukacije novinara su bile sporadične, podsticane uglavnom od međunarodnih organizacija, zavisne više od ličnog interesovanja (i raspoloživog vremena) novinara nego strukturne potrebe medija da tematski specijalizaciju izveštače za diskriminisane i marginalizovane društvene grupe.

### **Neadekvatna strateška rešenja i ignorisanje planiranih aktivnosti (2020-2025)**

Strategija razvoja sistema javnog informisanja (2020-2025) je opisala stanje ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom na pristup informacijama i komunikacijama šturo, površno i eufemistički. Izdvojena su dva problema – “informisanje” ove osetljive društvene grupe i dostupnost medijskih sadržaja njenim pripadnicima.

Informisanje je definisano kao ključni problem, sa indirektno navedena dva aspekta: nedovoljna zastupljenost osoba sa invaliditetom u medijima i stereotipno izveštavanje o njima. Problem dostupnosti medija nije objašnjen, pa ni pomenut direktno, osim u naslovu odeljka.

Kao razlog prvog problema navedeno je nepostojanje novinara specijalizovanih “za izveštavanje za potrebe osoba sa invaliditetom” tj, medijsko nepoštovanje obaveza o nediskriminatornom izveštavanju, a drugog “nepoštovanje propisa i preporuke regulatornih tela iz oblasti ravnopravnosti građana.” Strukturni uzroci problema nisu ni dotaknuti – neodgovarajuća zakonska regulativa, pogrešno usmerena medijska politika, politički polarizovan medijski sistem sa finansijski nesigurnim i zavisnim medijima, komercijalizacija profesionalne novinarske kulture, odsustvo strukturnih stimulansa za rad novinara u javnom interesu.

Za stvaranje uslova za adekvatno informisanje osoba sa invaliditetom i njihovog ravnopravnog pristupa medijskim sadržajima, kao strateške mere, Strategija je predvidela pet aktivnosti. Sve one više dotiču pojavne oblike problema nego njihove strukturne uzroke.

U vezi sa dostupnošću, planirani su uvođenje jasne pravne obaveze medija da svoje sadržaje učine pristupačnim, kao i novih medijskih sadržaja koji uvažavaju rodne specifičnosti osoba sa invaliditetom. U pogledu informisanja, trebalo je putem projektnog sufinansiranja podsticati vidljivost ove grupe u svim medijima, a fiskalnim instrumentima osigurati održivost medija namenjenih njenim pripadnicima. Dodatno, predviđena je analize stanja informisanosti i dostupnosti.

Dve od planiranih pet aktivnosti su nove. To je državna pomoć za održivost medija namenjenih osobama sa invaliditetom, što se nije pokazalo uspešnim modelom na primeru nacionalnih

---

<sup>13</sup> Sejdinović, Nedim i dr. (2016), Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja, <https://www.ndnv.org/wp-content/uploads/2016/06/BelaKnjigaWEB.pdf>.

<sup>14</sup> Ovo izveštavanje uključuje definisanje invalidnosti kao prepreke za uključivanje u zajednicu, naglašeno proizvođenje emocija, „uprkos narativ“ (naglašavanje ličnih uspeha uprkos ličnim teškoćama), korišćenje neprimerene terminologije, a za rezultat ima održavanje stereotipa o osobama sa invaliditetom kao unesrećenim ljudima koji zaslužuju individualnu pomoć iz sažaljenja, a ne javne politike koje ih čine ravnopravnim sa drugima. Bašić, G. (2014) Mediji i osobe sa invaliditetom, Centar za istraživanje etniciteta, <https://ercbgd.org.rs/wp-content/uploads/pdf/biblioteka-etnos/mediji-i-osobe-sa-invaliditetom.pdf>.



manjina. Druga je lakši pristup novim medijskim sadržajima koji se bave rodnim aspektom invalidnosti, što je važno jer su žene sa invaliditetom posebno ranjiva podgrupa u ovoj populaciji, a u medijima gotovo nepostojeće, ali nema značaja za njen generalni tretman. Preostale tri – izmene zakona, projektno sufinansiranje i analiza stanja - nisu mnogo drugačije od već korišćenih mehanizama.

Od predviđenih aktivnosti ostvarena je samo jedna, i to ona koja je uključivala već ustaljenu praksu nadležnog ministarstva da organizuje projektno sufinansiranje medijskih sadržaja koji obezbeđuju vidljivost osoba sa invaliditetom.<sup>15</sup> Iako ovaj etablirani model raspodele javnog novca – mnogima po malo – nije značajno uticao na povećanje vidljivosti osoba sa invaliditetom, u njemu se tokom čitave decenije ništa nije menjalo.

Legislativne promene obavljene su tek krajem 2023. godine, godinu i po nakon roka navedenog u Akcionom planu u pogledu Zakona o elektronskim medijima i posle godinu dana u pogledu Zakona o javnom informisanju i medijima.

Poređenje starih (iz 2014. godine) i novih propisa (2023-2025) pokazuje da promene medijskih zakona ne nude značajne nove mogućnosti za poboljšanje ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom. Ovim promenama nisu ostvareni planirani zadaci – propisivanje jasne zakonske obaveze izdavača medija u cilju povećanja dostupnosti sadržaja (Strategija) i obaveza nacionalnih televizija da omoguće pristupačnost informativnog programa gluvima i nagluvima (Akcioni plan).

Novi Zakon o javnom informisanju i medijima samo je preciznije definisao sadržaj javnog interesa u odnosu na osobe sa invaliditetom<sup>16</sup> i propisao obavezu Republike da raspisuje konkurs radi obezbeđivanja uslova za rad medija koji informišu osobe sa invaliditetom, što je već činjeno duže od decenije. Već postojećoj obavezi državnih organa da aktivno rade na tehnološkoj modernizaciji medijske distribucije informacija, pridodati su obrazovni, kulturni i zabavni sadržaji, ne i dečiji. Nova odredba nema preciznih adresata ni na strani države ni na strani medija.

U Zakon o elektronskim medijima uneto je nekoliko novina. U njemu se uključivanje znakovnog jezika, otvorenog i zatvorenog titla i zvučnog opisa direktno navode kao metode ostvarenja pristupačnosti sadržaja osobama sa invaliditetom. Insistira se na pristupačnosti hitnih informacija od značaja za život i zdravlje. Uvedena je obaveza emitera da jednom godišnje izveštavaju REM o preduzetim merama u pogledu pristupačnosti. Ovim je Zakon usklađen sa nekim delovima Direktive Evropske unije o audiovizuelnim medijskim uslugama, ali ne i sa onim koji nalaže da „će države članice bez nepotrebnog odlaganja osigurati da se usluge koje pružaju pružaoci medijskih usluga u njihovoj nadležnosti neprekidno i progresivno

---

<sup>15</sup> Obim sredstava za ovu namenu je rastao tokom godina. Od prvobitnih 8 miliona dinara 2015. godine, 10 miliona 2016, 15 miliona 2021-2023, iznos je 2024. godine dostigao 18, a 2025. godine 25 miliona dinara. Poslednje godine za sredstva je konkurisalo 146 proizvođača medijskog sadržaja, a odobrena su 44 projekta (prethodne godine, 121 i 35). Minimalni iznos pomoći je bio 500 hiljada dinara, a maksimalni 900 hiljada (ranije 400-750 hiljada).

<sup>16</sup> Umesto ranijeg “informisanja osoba sa invaliditetom i drugih manjinskih grupa” sada je to proizvodnja i prilagođavanje sadržaja osobama sa invaliditetom, kako senzornim tako i novododatim intelektualnim, kroz upotrebu znakovnog jezika, Brajeve azbuke i audiodeskripciju (Zakon o javnom informisanju i medijima, Član 15, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_informisanju\\_i\\_medijima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_informisanju_i_medijima.html))



čine pristupačnijim osobama sa invaliditetom”.<sup>17</sup> Naime, Zakon je zadržao staro rešenje da se tehnološka modernizacija povezuje sa finansijskim i tehničkim mogućnostima medija.<sup>18</sup>

Pristupačnost sadržaja tokom izborne kampanje takođe je, podzakonskim aktom, uslovljeno mogućnostima, tj. volji medija. Zakon je ipak apelovao na medije da “konstantno rade” na povećanju dostupnosti sadržaja, a kao stimulans ponuđeno je smanjenje obavezne naknade za emitovanje prema udelu pristupačnih sadržaja.<sup>19</sup> Ipak, sankcije za izostanak izveštaja, kao i upotrebe titla ili znakovnog jezika, opet su izostale.

## **Zaključak i preporuke za novu Medijsku strategiju**

Strategija razvoja sistema javnog informisanja za period do 2025. godine jeste posvetila dužnu pažnju osobama sa invaliditetom, ali nije pridonela poboljšanju informisanja za i o ovoj ranjivoj društvenoj grupi.

Tretman prava osoba sa invaliditetom na pristup informacijama i komunikacijama treba da bude jedan od prioriteta medijske politike, pogotovo sa današnjim mogućnostima informacionih i komunikacionih tehnologija.

Potrebno je pokrenuti dugoročni, minimalno petogodišnji, projekat postepene, precizno planirane, tehnološke modernizacije kako nacionalnih i lokalnih elektronskih medija, tako i onlajn platformi koja će omogućiti većinsku pristupačnost medijskih sadržaja osobama sa oštećenim sluhom i vidom, po ugledu na uspešne strane projekte.<sup>20</sup> Država bi mogla da pomogne medijima davanjem kredita medijima za pokrivanje dela troškova tehnološke modernizacije, kao i uključivanjem ovih troškova u sufinansiranje medijskih projekata.

Medijskom politikom treba stimulisati novinarsko izveštavanje o marginalizovanim društvenim grupama kao mogućnost integrisanja politički polarizovane javnosti i polarizovane medijske scene. Ovaj deo populacije može biti osnova za izgradnju novog sentimenta društvene solidarnosti, kao povezujućeg faktora i prevazilaženja sukoba. Država može da uvede nagradu za medije koji se ističu u etičkom tretmanu osoba sa invaliditetom i drugih marginalizovanih društvenih grupa i podstiču pluralizam medijskih sadržaja.

Medijski imidž osoba sa invaliditetom treba graditi sa fokusom na društvenu brigu o ovoj grupi građana i systemske probleme i rešenja njihovih problema, umesto na ličnim teškim ili herojskim pričama, jer one obe izazivaju sentimente bez posledica po javne prioritete i politike. Stoga treba na sve univerzitete uvesti kurseve o modernim standardima inkluzivnog novinarskog izveštavanja o marginalizovanim društvenim grupama, a u neformalne oblike edukacije, kroz republički konkurs namenjen stručnoj edukaciji i unapređenju profesionalnih standarda, uključiti vlasnike i urednike medija, a ne samo novinare.

Sufinansiranjem medijskih projekata treba podsticati saradnju između medija i organizacija osoba sa invaliditetom, u kojoj će se ostvarivati edukacija osoba sa invaliditetom kako da

---

<sup>17</sup> Član 7 Direktive Evropskog parlamenta i Saveta o audiovizuelnim medijskim uslugama, (Audiovisual Media Services Directive, 2018), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018L1808>.

<sup>18</sup> Zakon o elektronskim medijima, Član 73, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_elektronskim\\_medijima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html).

<sup>19</sup> Prema naknadno usvojenom Prvilniku REM-a, smanjenje iznosi 5-10% odsto.

<sup>20</sup> Na primer, Velika Britanija ostvaruje takav 10-godišnji projekat, sa ciljem dostizanja 80, 90 ili 100% titlovanog programa za pojedine emitere.

komuniciraju sa medijima ili sami budu autori medijskih sadržaja, a među novinarima se stvara mreža zainteresovana za izveštavanje o ovoj temi. Uspešne projekte ovakve vrste ostvaruje Beogradska otvorena škola, čiji je rezultat stvaranje Mreže novinara za inkluziju.<sup>21</sup> Sremske novine su po sličnom principu organizovale školu novinarstva za udruženja osoba sa invaliditetom, čiji polaznici su postali izveštači ovog medija.<sup>22</sup>

#### 4.4. Projektno sufinansiranje medija

Projektno sufinansiranje zamišljeno je kao mehanizam koji bi na fer i transparentan način omogućio budžetsku podršku medijskim projektima od javnog značaja, i time istisnuo direktan upliv države na medijsko tržište kroz vlasničke odnose i mogućnost političke kontrole medijskih sadržaja. Nakon deset godina primene pokazuje se da ova ideja nije ostvarila ciljeve<sup>23</sup> zbog kojih je uvedena, ni formalno<sup>24,25</sup>, ni u sadržinskom smislu<sup>26</sup>. Prema dostupnim analizama i podacima, pomenutim dalje u tekstu, može se reći da i nakon važenja Medijske strategije 2020-2025, važe ocene iznete u njoj koje se tiču prethodne Strategije (2011-2016), odnosno da postoje problemi u načinu raspisivanja konkursa i odbijanju lokalnih samouprava da raspišu konkurse, načinu izbora i sastavu komisija, netransparentnosti konkursa, propisivanju diskriminatornih uslova, neadekvatnom sistemu nadzora, nedostatku evaluacije kvaliteta sufinansiranih sadržaja<sup>27</sup>.

Talas medijskih reformi lansiran donošenjem seta medijskih zakona 2014. godine doneo je dve glavne novine – kompletiranje započete privatizacije medija i uspostavljanje sistema konkursnog sufinansiranja sadržaja od javnog interesa na nivou republike, pokrajine i lokalnih samouprava. One su zajedno uspostavljale novi okvir odnosa države i medija: država se povlači iz vlasništva, ali zadržava ustavnu obavezu da garantuje informisanje u javnom interesu, ali putem konkurentnih projekata umesto direktnih subvencija<sup>28</sup>. Medijski zakoni iz 2023. godine su, međutim, prema mišljenju nekih medijskih udruženja i medijskih profesionalaca, vratili učešće države u medijima<sup>29</sup>.

<sup>21</sup> <http://aiaa.org.rs/osnovana-mreza-novinar-a-za-inkluziju/>.

<sup>22</sup> <https://www.sremskenovine.co.rs/2024/03/srem-bez-predrasuda-radionice-sremskih-novina-za-vecu-vidljivost-osoba-sa-invaliditetom/>

<sup>23</sup> Prema analizi UNS-a objavljenoj početkom 2025. godine, konkursi medijskog sufinansiranja medija za 10 godina od kada su uvedeni često su se pretvarali u svoju suprotnost. Postali su mehanizam, kaže ova analiza, putem kog se veliki novac izvlači iz kasa lokalnih samouprava i preliva medijima, čiji su vlasnici bliski vlasti. <https://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/171681/mediji-za-10-godina-34-puta-tuzili-gradove-i-opstine-zbog-projekt-nog-sufinansiranja-dobili-devet-sporova.html>

<sup>24</sup> Baza Udruženja novinara Srbije o projektnom sufinansiranju proizvodnje medijskih sadržaja <https://finansiranjemedija.rs/>

<sup>25</sup> Analiza UNS-a: Izdvajanje za projektno sufinansiranje medija trostruko manje nego pre privatizacije <https://nuns.rs/analiza-uns-a-izdvajanje-za-projekt-nog-sufinansiranje-medija-trostruko-manje-nego-pre-privatizacije/>

<sup>26</sup> Analiza Udruženja novinara Srbije (UNS-a), na primer, tvrdi da su se konkursi za medijsko sufinansiranje u prethodnih 10 godina “često pretvarali u svoju suprotnost”, odnosno da su postali su mehanizam putem kog se veliki novac izvlači iz kasa lokalnih samouprava i preliva medijima, čiji su vlasnici bliski vlasti. “Mediji za 10 godina 34 puta tužili gradove i opštine zbog projekt-nog sufinansiranja, dobili devet sporova” <https://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/171681/mediji-za-10-godina-34-puta-tuzili-gradove-i-opstine-zbog-projekt-nog-sufinansiranja-dobili-devet-sporova.html>

<sup>27</sup> Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025 <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/11/1>

<sup>28</sup> OSCE, 2021, Otvorenim podacima do kvalitetnijeg projekt-nog sufinansiranja medijskih sadržaja [www.osce.org/files/f/documents/3/5/476875\\_0.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/3/5/476875_0.pdf)

<sup>29</sup> „Šta nam donose novi medijski zakoni“: Država bi da se vrati u vlasništvo medija <https://nuns.rs/sta-nam-donose-novi-medijski-zakoni-drzava-bi-da-se-vrati-u-vlasnistvo-medija/>

Reforme su uključile zakonsko definisanje javnog interesa, jasnu proceduru dodele sredstava i nezavisne konkursne komisije sastavljene od stručnjaka i predstavnika profesionalnih udruženja. Nezavisne komisije koje odlučuju o dodeli sredstava trebalo je da garantuju da javni novac neće postati sredstvo političkog uticaja, već će biti mehanizam za podršku profesionalnom i društveno odgovornom novinarstvu.

Međutim, ovi reformski potezi nisu - prema brojnim domaćim i međunarodnim ocenama<sup>30</sup> - medijsku scenu Srbije učinile kvalitetnijom, niti su obezbedile pluralizam<sup>32</sup> u javnom informisanju.<sup>33</sup>

Već su rane godine primene projektnog sufinansiranja pokazale mnogo odstupanja od proklamovanih ciljeva. Ono je kritikovano zbog nedovoljne transparentnosti celog procesa, odsustva garancije kvaliteta ponuđenih novih sadržaja, nedostatka evaluacije procedure izbora i realizovanih projekata, kao i zbog nepostojanja sankcija za nadležne organe vlasti koji su omogućili kršenje propisa.<sup>34</sup>

Zakonska regulativa je bila nepotpuna, što je neretko davalo mogućnost proizvoljnog tumačenja primene propisa<sup>35</sup> i nedovoljnu transparentnost procesa i sadržaja nastalih kroz mehanizam projektnog sufinansiranja medija<sup>36</sup>. Izbor članova konkursnih komisija je bio problematičan - što je nekad dovodilo do toga da pojedina medijska udruženja odbiju odobrena sredstva njihovih članova<sup>37</sup>, kao i njihove kompetencije za evaluaciju projekata.<sup>38</sup> Tokom godina formirano je desetina novih profesionalnih udruženja, uvek bliskih vlasti, čija je jedina aktivnost bila kandidovanje članova konkursnih komisija. Ova praksa je, prema oceni etabliranih medijskih udruženja, ostala do danas<sup>39</sup>. U metodologiji ocene predloga projekata nije uvek bilo jasne definicije javnog interesa. Predlagani projekti su nedovoljno često nudili inovativne sadržaje, i neretko dobijali sredstva za iste projekte u više lokalnih samouprava ili konkurisali sa istim projektima nekoliko godina zaredom.

<sup>30</sup> Na primer, Reporteri bez granica rangiraju Srbiju na 96. mesto od 180 zemalja na svom Svetskom indeksu slobode štampe za 2025. godinu. <https://rsf.org/en/classement/2025/europe-central-asia>

<sup>31</sup> Serbia: Media freedom continues to decline at alarming speed, EU must take action <https://www.mfrr.eu/serbia-media-freedom-continues-to-decline-at-alarming-speed-eu-must-take-action/>

<sup>32</sup> Projektno sufinansiranje: Partijsko dobošarenje umesto informisanja <https://nuns.rs/projektno-sufinansiranje-partijsko-dobosarenje-umesto-informisanja/>

<sup>33</sup> Baza Udruženja novinara Srbije o projektnom sufinansiranju proizvodnje medijskih sadržaja <https://finansiranjemedija.rs/>

<sup>34</sup> Sejđinović, Nedim i dr. (2016), *Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja*, Novi Sad : Nezavisno društvo novinara Vojvodine, Centar za održive zajednice.

<sup>35</sup> Unapređeni uslovi za projektno sufinansiranje proizvodnje medijskih sadržaja <https://mit.gov.rs/vest/sr/12348/unapredjeni-uslovi-za-projektno-sufinansiranje-proizvodnje-medijskih-sadrzaja.php%2030>

<sup>36</sup> Za primenu centralne aplikacije potrebno je izmeniti Zakon o javnom informisanju i medijima. <https://serbia.osce.org/sites/default/files/f/documents/8/7/495187.pdf>

<sup>37</sup> Zašto deo medija u Srbiji neće državni novac? <https://www.slobodnaevropa.org/a/sporni-konkursi-poluga-vlasti-za-pritisak-na-medije/29307193.html>

<sup>38</sup> Zbrka zbog propusta u regulativi ili „muljanje“ u vezi sa imenovanjem članova komisija na konkursima Ministarstva informisanja? <https://nuns.rs/zbrka-zbog-propusta-u-regulativi-ili-muljanje-u-vezi-sa-imenovanjem-clanova-komisija-na-konkursima-ministarstva-informisanja/>

<sup>39</sup> Novinarska i medijska udruženja i sindikati traže hitnu obustavu procesa izmena medijskih zakona <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/koalicija-za-slobodu-medija-trazi-hitnu-obustavu-procesa-izmena-medijskih-zakona/>; NUNS retrospektiva 2025: Godina u kojoj je pritisak postao sistem <https://nuns.rs/nuns-retrospektiva-2025-godina-u-kojoj-je-pritisak-postao-sistem/>; Lokalni mediji i pritisaci <https://localpress.org.rs/lokalni-mediji-i-pritisci/>



Lokalne vlasti su se na razne načine odupirale promeni ranije prakse da same određuju koliko javnog novca će dodeliti kojim medijima i iznalazile rešenja da promene opstruiraju, čak i direktnim kršenjem zakona, za šta nisu trpele nikakve sankcije.<sup>40</sup>

Negativne ocene novog načina finansiranja medija javnim novcem išle su dotle da je početna ideja umnogome obesmišljena i da se često pretvarala u svoju suprotnost – u politički instrument podrške medijima bliskim vlasti<sup>41</sup> i autocenzure novinara<sup>42</sup>. Glavninu sredstava dobijali su mediji bliski vlasti, često i nacionalni mediji na lokalnim konkursima, i to oni koji su se isticali po kršenju Medijskog kodeksa novinara i novinarki Srbije.

Profesionalno opredeljeni mediji - definisani poštovanjem Kodeksa novinara i novinarki Srbije<sup>43</sup>, postojanjem jasne uredničke politike koja uključuje težnju ka objektivnosti, proveravanjem informacija iz više izvora i tako dalje - koji su na konkursima lokalnih samouprava dobijali nikakva ili minimalna sredstva, naročito su bili nezadovoljni i sve glasnije zahtevali promene regulacije i prakse ovog načina finansiranja. Za njih, on nije rešio osnovni problem – finansijsku samoodrživost redovne informativne produkcije. Dobijena sredstva više su se koristila za opstanak medija, nego za produkciju visoko kvalitetnih sadržaja u javnom interesu i jačanje uređivačke nezavisnosti<sup>45</sup>.

### **Medijska strategija i ambicije da se sistem unapredi**

Medijska strategija realno je sagledala probleme modela projektnog sufinansiranja medija. U njoj se pominju nefunkcionalno medijsko tržište, netransparentnost i odsustvo jednakih mogućnosti pristupa alternativnim tokovima javnih sredstva za medije, osiromašeni mediji, i nedorečenosti regulative. U tom kontekstu ukazuje se na ozbiljna strukturna ograničenja u praksi projektnog sufinansiranja koja dovode do odstupanja od osnovne svrhe ovog modela.

Kao pojedinačni problemi u Strategiji se izdvajaju:

- nedostatak metodologije za identifikaciju potreba građana pre objavljivanja konkursa,
- nedostatak adekvatnih mehanizama za evaluaciju predloga projekata i za njihovu realizaciju,
- netransparentnost konkursnih procesa, koja se ogleda u spornoj ulozi konkursnih komisija, čiji sastav i procedure odlučivanja nisu jasno regulisani, a još manje kontrolisani,

---

<sup>40</sup> Prema informaciji iz februara 2026, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija je u 2025. godini pokrenulo 27 prekršajnih postupaka protiv organa javne vlasti zbog nepoštovanja Zakona o javnom informisanju i medijima, odnosno pravila koja se odnose na konkurse za projektno sufinansiranje medijskih sadržaja <https://anem.org.rs/sr/strane/ministarstvo-informisanja-pokrenulo-27-prekršajnih-postupaka-zbog-medijskih-konkursa-u-2025-godini>

<sup>41</sup> Finansiranje medija, vlasnici i politički uticaj <https://birm.rs/izvestaji/finansiranje-medija-vlasnici-i-politicki-uticaj/>

<sup>42</sup> Istraživanje o pritiscima na lokalne medije <https://localpress.org.rs/wp-content/uploads/2024/06/Lokal-pres-Istraživanje-o-pritiscima-na-lokalne-medije-Konačno.pdf>

<sup>43</sup> Kodeks novinara i novinarki Srbije <https://www.uns.org.rs/sr/kodeks-novinara-srbije.html#:~:text=Profesionalni%20i%20eti%C4%8Dki%20standardi%20definisani,kao%20i%20za%20nezavisnost%20medija>

<sup>45</sup> Govoreći o radu na Medijskoj strategiji Srbije 2020-2025, u junu 2020. godine šef Misije OEBS-a u Srbiji Andrea Oricio rekao je da su svima su potrebni mediji koji su nezavisni i profesionalni, tako da je to izazov za svaku zemlju, a ne samo Srbiju. On je tada ocenio da su mediji osnova svakog demokratskog društva i pogotovu u situaciji sa pandemijom videlo se koliko mediji znače kada se obraćaju građanima, ali su i građanima potrebni mediji.



- donošenje konačnih odluka o raspodeli sredstava mimo preporuka stručnih tela,
- nepostojanje efikasnih mehanizama za nadzor i za sankcionisanje nepravilnosti.

Iako se to u Strategiji direktno ne konstatuje, njen opis stanja ukazuje da je rezultat prakse projektnog sufinansiranja medija disfunkcionalno i netransparentno medijsko okruženje u kojem javna sredstva ne služe javnom interesu, već održavanju postojećeg, često politički instrumentalizovanog, medijskog pejzaža.

Za prevazilaženje problema predviđena je Mera 4.4. Obezbeđeno adekvatno ostvarivanje svrhe projektnog sufinansiranja – podrška proizvodnji i distribuciji (nedostajućih) sadržaja u javnom interesu, deo postojeće strategije.<sup>46</sup>

Ključne aktivnosti obuhvataju čitav niz novina, uključujući zakonske izmene, unapređenje administrativnog okvira, profesionalizaciju komisija i uvođenje mehanizama kontrole i evaluacije.

Početak procesa smešten je u obavezujuću prethodnu analizu potreba za nedostajućim medijskim sadržajima i uključivanje rezultata javnih rasprava o njima, kao kriterijuma za dodelu sredstava. Cilj ovih mera i planiranih aktivnosti je usklađivanje konkursa sa realnim interesima građana i lokalnih zajednica. Takođe se predviđa zakonsko definisanje obaveznog minimalnog iznosa sredstava koje organi vlasti izdvajaju za projektno sufinansiranje, ali i zabrana da mediji ova sredstva koriste mimo realizacije odobrenih projekata. Ceo proces treba da se uskladi sa pravilima državne pomoći, uključujući proširenje kontrole i na fizička lica koja stoje iza medijskih kuća.

Jedan od fokusa je profesionalizacija komisija za ocenu projekata, koja podrazumeva jasno definisane kriterijume stručnosti, propisivanje načina rada i odlučivanja, sistem obuka i ujednačavanje kapaciteta članova. U odlučivanje konkursnih komisija uvedeni su etički novinarski standardi. Planirano je da prednost pri odobravanju sredstava imaju mediji sa manjim brojem sankcija izrečenih od strane tela koja prate poštovanje Kodeksa novinara – Regulatora elektronskih medija (REM) i Saveta za štampu, samoregulatornog tela za štampane i onlajn medije.

Dodatno su planirani obavezna nezavisna evaluacija realizovanih projekata, revizija finansijskih izveštaja za veće budžete, kao i propisivanje sankcija za nepoštovanje svih obaveza u vezi sa projektnim sufinansiranjem.

Značajna inovacija jeste planirana centralizovana informaciona platforma za apliciranje i praćenje konkursa (Jedinstveni informacioni sistem), što bi omogućilo veću transparentnost, kontrolu preklapanja finansiranja i širu dostupnost javno finansiranih sadržaja.

Na kraju, Strategija naglašava važnost kontinuirane edukacije svih učesnika u sistemu, (posebno podršku lokalnim medijima kroz obuke za pisanje projekata), kako bi se povećala efikasnost, kvalitativni standardi i otpornost celog mehanizma na zloupotrebe.

## **Nova zakonska rešenja, stari obrasci delovanja**

---

<sup>46</sup> Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025 <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/11/1>

Predviđene mere iz Strategije ili nisu u potpunosti ostvarene ili, ako jesu, nova rešenja su, u praksi, često primenjivana na način koji je doveo do nejednakog tretmana medija. Tako, na primer, dva najnovija izveštaja Evropske komisije - za 2024. i 2025. godinu navode da politički i ekonomski uticaj na medije i dalje predstavlja razlog za zabrinutost<sup>47</sup> i naglašava se da je potrebno obezbediti transparentno i pravično sufinansiranje medijskih sadržaja koji služe javnom interesu, kao i punu transparentnost u oblasti vlasništva nad medijima i oglašavanju<sup>48</sup>.

Nova rešenja uneta su u Zakon o javnom informisanju i medijima krajem 2023. godine, dve godine kasnije od roka predviđenog Akcionim planom za ostvarenje Medijske strategije i nakon višemesečnog pregovaranja između vlasti i predstavnika medija i novinarskih i medijskih udruženja, pod okriljem OEBS-a, Delegacije Evropske komisije u Srbiji, i Ambasade Kraljevine Holandije<sup>49</sup>.

Zakon precizira da se u republici, pokrajini i lokalnim samoupravama najmanje jednom u tri godine sprovodi analiza o potrebnim medijskim sadržajima, kao i javne konsultacije, koje su osnova za raspisivanje konkursa. Detaljnije nego ranije regulisana je procedura raspisivanja konkursa, rokovi trajanja i navođenja minimalnih i maksimalni iznosa sredstava pomoći, kao i rad konkursnih komisija, izbor njihovih članova, kriterijumi za ocenu projekata, uključujući poštovanje Kodeksa novinara, tj, eventualne kaznene mere REM-a i Saveta za štampu. Uvedena je obaveza evaluacije realizacije projekata, kao i povremene eksterne evaluacije od strane stručnih tela i propisani načini ostvarivanja transparentnosti celokupnog procesa.

Zakonom je predviđeno i uspostavljanje Jedinstvenog informacionog sistema (JIS) od januara 2025, kao platforme za sve podatke i prateću dokumentaciju u vezi sa projektnim sufinansiranjem u cilju obezbeđenja transparentnosti, centralizacije i analitičnosti procesa.

Ipak, dublji uvid u sprovođenje Zakona pokazuje da predviđene mere nisu u potpunosti dale rezultate.<sup>50</sup> Umesto otklanjanja slabosti, kako analiza ANEM-a pokazuje, pojavili su se novi mehanizmi za zaobilaženje propisa i nastavljanje stare prakse finansijskog favorizovanja medija bliskih vlasti poznatih po redovnom kršenju regulativa Saveta sa štampu<sup>51</sup>.

Već prve godine primene novih zakonskih rešenja, ukupna sredstva na svim teritorijalnim nivoima za projektno sufinansiranje smanjena su za gotovo 600 miliona<sup>52</sup> dinara u odnosu na prethodnu godinu, drastičnije nego ikada pre. U nekim lokalnim samoupravama sredstva su

<sup>47</sup> Izveštaj Evropske komisije za 2024. godinu

[https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/2024/izvestaj\\_24.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf)

<sup>48</sup> Izveštaj Evropske komisije za 2025. godinu

[https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/2025/serbia\\_2025\\_report\\_sr.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2025/serbia_2025_report_sr.pdf)

<sup>49</sup> Istraživanje koje su sprovele medijske organizacije Srbije, 2023, Strategija razvoja medijskog sistema Srbije (2020-2025) i njena implementacija: Saznanja, stavovi i predlozi medijskih radnika <https://localpress.org.rs/wp-content/uploads/2023/11/Strategija-razvoja-medijskog-sistema-Srbije-i-njena-implementacija-1.pdf>

<sup>50</sup> Analiza procesa sufinansiranja projekata proizvodnje medijskih sadržaja u Srbiji u 2025. godini

<https://anem.org.rs/sr/strane/analiza-procesa-sufinansiranja-projekata-proizvodnje-medijskih-sadrzaja-u-srbiji-u-2025-godini>

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Najdrastičniji pad od 2015. godine: Za medije ove godine skoro 600 miliona dinara manje nego prethodne

<https://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/165078/najdrasticniji-pad-od-2015-godine-za-medije-ove-godine-skoro-600-miliona-dinara-manje-nego-prethodne.html>

smanjena čak 10 puta<sup>53</sup>. Veliki broj lokalnih organa<sup>54</sup> je ostatak novca iz budžeta namenjenih za informisanje preusmerio na javne nabavke, tj. na finansiranje informativnih “usluga po ugovoru”<sup>55</sup>, što omogućava dodelu sredstava željenim medijima bez konkursne procedure i konkurencije. Sledeće godine ukupna sredstva su nešto povećana, ali je praksa sklapanja direktnih ugovora sa medijima za određene usluge nastavljena, čime se obesmišljava osnovni cilj projektnog sufinansiranja.

Neke lokalne samouprave nisu<sup>56</sup> raspisale konkurse u predviđenom zakonskom roku.

Izbor članova konkursnih komisija obavljao se po sistemu bodovanja njihove kompetentnosti, tj. njihovih biografija od strane organa vlasti koji raspisuje konkurs. Događalo se da iste biografije budu bodovane drugačije<sup>57</sup> u različitim organima vlasti. Tako je bodovanje kandidata postalo novi način za izbor - kako neki medijski profesionalci i udruženja tvrde - poželjnih članova komisija, a time i kanal uticaja na njihove odluke<sup>58</sup>. Među članovima konkursnih komisija i nakon primene novog zakona u izrazitoj manjini (15%) kao i ranije (10%) bile su osobe koje su predlagale najveća i najrelevantnija novinarska i medijska udruženja (UNS, NUNS, Asocijacija medija, Lokal Pres), dok su većinu činili predstavnici novoformiranih nereprezentativnih profesionalnih udruženja bliskih vlasti, bez ikakvih zasluga za razvoj profesije (Društvo novinara Vojvodine, ComNet, PROUNS, Asocijacija elektronskih medija Vojvodine, Društvo novinara Niša, Nova mreža Srbije, itd) ili samostalni stručnjaci, takođe često bliski vlasti<sup>59</sup>.

Kako je pokazala veoma detaljna analiza novog sistema ocenjivanja projekata koju je 2025. godine uradio ANEM, sistem bodovanja projekata prilikom njihovog ocenjivanja takođe se pokazao kao manjkav jer nisu razrađeni kriterijumi za evaluacije svake kategorije projekta, niti kontrola ispravnosti bodovanja,<sup>60</sup>.

---

<sup>53</sup> UNS istražuje: Gde je novac koji je ove godine uskraćen medijima za projektno sufinansiranje <https://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/162891/uns-istrazuje-gde-je-novac-koji-je-ove-godine-uskracen-medijima-za-projektno-sufinansiranje.html>

<sup>54</sup> Izveštaj istraživanja o planiranim i realizovanim sredstvima iz lokalnih budžeta koja su namenjena informisanju građana u 2024. godini [https://localpress.org.rs/wp-content/uploads/2025/01/Izvestaj\\_istrazivanja\\_o\\_planiranim\\_i\\_realizovanim\\_sredstavima\\_iz\\_lokalnih\\_budzeta\\_koja\\_su\\_namenjena\\_informisanju\\_gradana\\_u\\_2024\\_godini.pdf](https://localpress.org.rs/wp-content/uploads/2025/01/Izvestaj_istrazivanja_o_planiranim_i_realizovanim_sredstavima_iz_lokalnih_budzeta_koja_su_namenjena_informisanju_gradana_u_2024_godini.pdf)

<sup>55</sup> Koalicija za slobodu medija: Zašto baza medija APR-a još uvek nije usklađena sa zakonom? <https://autonomija.info/koalicija-za-slobodu-medija-zasto-baza-medija-apr-a-jos-uvek-nije-uskladjena-sa-zakonom/>

<sup>56</sup> UNS istražuje: Gde je novac koji je ove godine uskraćen medijima za projektno sufinansiranje <https://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/162891/uns-istrazuje-gde-je-novac-koji-je-ove-godine-uskracen-medijima-za-projektno-sufinansiranje.html>

<sup>57</sup> Analiza procesa sufinansiranja projekata proizvodnje medijskih sadržaja u Srbiji u 2025. godini <https://anem.org.rs/sr/strane/analiza-procesa-sufinansiranja-projekata-proizvodnje-medijskih-sadrzaja-u-srbiji-u-2023-i-2024-godini>

<sup>58</sup> Pravilnikom o izmenama i dopunama Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, koji je usvojen u novembru 2025. godine, ista osoba ne može biti član više od 20 komisija za ocenjivanje medijskih projekata tokom jedne godine <https://anem.org.rs/sr/strane/izmenjen-pravilnik-jedna-osoba-moze-biti-clan-u-najvise-20-komisija-za-ocenjivanje-projekata>

<sup>59</sup> Analiza procesa sufinansiranja projekata proizvodnje medijskih sadržaja u Srbiji u 2023. i 2024. godini <https://anem.org.rs/sr/strane/analiza-procesa-sufinansiranja-projekata-proizvodnje-medijskih-sadrzaja-u-srbiji-u-2023-i-2024-godini>

<sup>60</sup> Ibid

Probleme u novoj regulaciji projektnog sufinansiranja konstatovala je i Evropska komisija u godišnjem izveštaju o vladavini prava u Srbiji<sup>61</sup>. Ona je ocenila da novi Zakon o javnom informisanju i medijima iz 2023. godine jeste unapredio formalne kriterijume transparentnosti i uveo nadležnost Saveta za štampu, ali u praksi nije sprečio zloupotrebe projektnog sufinansiranja.

Konkursi sprovedeni 2024. godine pokazali su smanjenje javnog finansiranja u pojedinim opštinama, dok su sredstva često dodeljivana medijima koji su kršili Kodeks novinara<sup>62</sup>. Pored toga, značajan deo budžeta preusmeravan je kroz manje transparentne mehanizme poput javnih nabavki informativnih usluga i oglašavanja, čime se suštinski zaobilaze zakonski standardi.<sup>63</sup> Sličnu ocenu sadrži i EU izveštaj o Srbiji za 2024. godinu,<sup>64</sup> ukazujući na smanjenu transparentnost javnog finansiranja kroz nabavke informativnih usluga i oglašavanja.

Brojne kritike izrečene su i o Jedinstvenom informacionom sistemu o javnom sufinansiranju medija<sup>65</sup>, koji je ustanovljen u januaru 2025. godine. Sistem pati od tehničkih problema i težak je za korišćenje. Nije obezbeđena kredibilnost podataka (podaci se menjaju, ali nema naznaka o vrsti i izvoru promene), što dovodi u pitanje transparentnost procesa koju ovaj sistem treba da garantuje.<sup>66</sup>

## Zaključci i preporuke

Ideja sistema projektnog sufinansiranja trebalo je da nadomesti odsustvo tržišne motivacije medija da proizvode sadržaje od javnog interesa. Ona donosi pozitivne rezultate u sistemu u kome mediji zarađuju dovoljno sredstava za obavljanje redovne informativne produkcije, a novac dobijen na konkursu je samo mogući dodatni izvor prihoda, usmeren na zadovoljenje posebnih potreba zajednice kojoj oni služe.

Međutim, projektno sufinansiranje je uspostavljeno u ambijentu odsustva funkcionalnog tržišta, odnosno nepostojanja uslova za finansijsku održivost medija, što je neminovno dovelo do iskrivljavanja njegove svrhe. Za medije koji ne mogu da tržišnim prihodima pokriju troškove redovnog rada, ono je postalo uslov opstanka, a ne pomoć u stvaranju dodatne visoko kvalitetne namenske produkcije. Finansijski slabi, mediji nisu imali mnogo izbora osim pristanka na novu praksu korišćenja javnog novca za kupovanje pozitivnog publiciteta vlasti.

U periodu 2020–2025. godine, uprkos pokušajima poboljšanja, sistem projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja nije se suštinski promenio. Umesto instrumenta unapređenja javnog interesa, on ostaje sredstvo održavanja klijentelističkih odnosa<sup>67</sup> između vlasti i

<sup>61</sup> Ministarstvo za evropske integracije [www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/2024/izvestaj\\_24.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf)

<sup>62</sup> ibid

<sup>63</sup> ANEM, 202025, Analiza procesa sufinansiranja projekata proizvodnje medijskih sadržaja u Srbiji u 2025. godini <https://anem.org.rs/sr/strane/analiza-procesa-sufinansiranja-projekata-proizvodnje-medijskih-sadrzaja-u-srbiji-u-2025-godini>

<sup>64</sup> Izveštaj Evropske komisije za 2024.

[https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/2024/izvestaj\\_24.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf)

<sup>65</sup> Jedinstveni informacioni sistem o javnom sufinansiranju medija <https://jis.mit.gov.rs/portal>

<sup>66</sup> UNS, ANEM i Lokal pres: MIT da objasni nelogičnosti u radu JIS-a i kršenje zakona u oblasti projektnog sufinansiranja medija <https://nuns.rs/uns-anem-i-lokal-pres-mit-da-objasni-nelogicnosti-u-radu-jis-a-i-kršenje-zakona-u-oblasti-projektnog-sufinansiranja-medija/>

<sup>67</sup> Projektno sufinansiranje: Budžetski temelj režimske propagande <https://nuns.rs/projektno-sufinansiranje-budžetski-temelj-rezimske-propagande/>



provladinih medija<sup>68</sup>, posebno na lokalnom nivou<sup>69</sup>. Opstali su njegovi ključni aspekti – netransparentnost, politički uticaj na odluke komisija, neujednačeni kriterijumi i odsustvo evaluacije efekata<sup>70</sup>.

U tom kontekstu, sistem je sve više funkcionisao kao mehanizam kontrole velikog dela medijskog sistema, umesto kao potpora pluralizmu i profesionalizmu. Analize - na primer BIRN-a<sup>71</sup> ili Nezavisnog udruženja novinara Vojvodine<sup>72</sup> - pokazuju da su sredstva dominantno usmeravana na medije sa niskim profesionalnim standardima i visokom političkom lojalnošću, dok su nezavisni i istraživački mediji ostajali marginalizovani. Izostanak ozbiljnog praćenja realizovanih projekata i transparentnih evaluacija dodatno je doveo do erozije poverenja u sam mehanizam, i među medijskim akterima i među građanima. Uz probleme u procesu projektnog sufinansiranja, monitoring Saveta za štampu i analiza BIRN-a pokazali su da mediji koji najviše krše Kodeks omiljeni među državnim i privatnim oglašivačima<sup>73</sup>.

U narednom periodu, reforma projektnog sufinansiranja može biti uspešna samo ako se promeni njegova osnovna logika – sa distribucije resursa kao nagrade za poslušnost<sup>74</sup>, na ulaganje u kvalitet, javni interes i održivost.<sup>75</sup>

Reforma projektnog sufinansiranja podrazumeva profesionalizaciju komisija, uvođenje nezavisne evaluacije projekata, objavljivanje izveštaja o učincima, kao i stvaranje jasnih kriterijuma koji favorizuju sadržaje od javnog značaja. Bez toga, ovaj sistem će ostati formalno

---

<sup>68</sup> Marija Vučić, Milica Ljubičić, Vesna Radojević (2021). Na naslovnica pet novina blizu 1.200 lažnih i neutemeljenih vesti u 2020. godini. <https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=Na-naslovnica-pet-novina-blizu-1-200-laznih-i-neutemeljenih-vesti-u-2020-godini-829>

<sup>69</sup> U toku 2020. godine Kurir, Alo, Informer, Srpski telegraf i Večernje novosti i njihovi izdavači su na konkursima za projektno sufinansiranje dobili više od 29 miliona dinara iz budžeta lokalnih samouprava, navodi istraživanje Raskrikavanja, ibid.

<sup>70</sup> Medijska i novinarska udruženja uputila MIT-u predlog izmena procesa projektnog sufinansiranja <https://anem.org.rs/sr/strane/medijska-i-novinarska-udruzenja-uputila-mit-u-predlog-izmena-procesa-projekt-nog-sufinansiranja>

<sup>71</sup> Finansiranje medija, vlasnici i politički uticaj <https://birnsrbija.rs/finansiranje-medija-vlasnici-i-politicki-uticaj>

<sup>72</sup> Lokalni novinari diskriminisani, medijski konkursi u službi propagande <https://ndnv.org/wp-content/uploads/2022/12/NDNV-publikacija-Lokalni-novinari-diskriminisani.pdf>

<sup>73</sup> Monitoring Saveta za štampu i istraživanje BIRN-a: Tabloidi sa najviše prekršaja naplaćuju stotine strana oglasa <https://www.cenzolovka.rs/etika/monitoring-saveta-za-stampu-i-istrazivanje-birn-a-tabloidi-sa-najvise-prekršaja-naplacuju-stotine-strana-oglasa/>

<sup>74</sup> Javni interes ili politička poslušnost – šta je odlučujuće pri raspodeli novca po medijskim konkursima <https://foruminfo.rs/javni-interes-ili-politicka-poslusnost-sta-je-odlucujuce-pri-raspodeli-novca-po-medijskim-konkursima/>

<sup>75</sup> Na primer, povodom izmena Pravilnika o sufinansiranju medijskih projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, Generalna sekretarka Nezavisnog udruženja novinara Srbije Tamara Filipović Stevanović rekla je da je najproblematičniji kriterijum koji se odnosi na prethodno učešće u komisijama za ocenjivanje projekata. Ona je dodala da relevantna medijska zajednica godinama ukazuje da su upravo ljudi koji su sedeli u komisijama prethodnih sedam ili osam godina ključni problem jer raspodeljuju novac po partijskim kriterijumima, a ne po kriterijumima koji su bili navedeni u svim pravilnicima koji su od 2014. godine naovamo usvajani, i sada će ti isti ljudi dobiti po 12 poena za partijsku poslušnost i rasipanje novca građana Srbije u medije koji vređaju njihovu inteligenciju, šire dezinformacije i zlonamerne informacije. <https://nuns.rs/da-li-ce-izmenjeni-pravilnik-o-projekt-nom-sufinansiranju-unaprediti-raspodelu-novca-medijskima-sta-kazu-medijski-strucnjaci/>



demokratski, ali faktički instrument koji omogućava korupciju upravljanja medijskim prostorom<sup>76</sup>.

U medijskoj zajednici<sup>77</sup> formulisano je nekoliko preporuka za dalje unapređenje projektnog sufinansiranja. Važno je zakonski regulisati minimalni procenat budžeta namenjen sufinansiranju medija, kao i procese izbora i bodovanja članova komisija, kako bi se onemogućilo favorizovanje medija bliskih vlasti. Potrebno je ograničiti broj komisija u kojima jedan kandidat može učestvovati, definisati sukob interesa i uspostaviti mehanizme kontrole bodovanja i evaluacije sprovedenih projekata. Neophodno je obezbediti potpunu transparentnost konkursa i funkcionisanja JIS platforme, uz jasan uvid u sve izmene podataka. Unapređenje sistema zavisi i od jačanja kapaciteta i kredibiliteta medijskih udruženja i njihovih predstavnika.

Čak iako se ovaj sistem dovoljno unapredi, a medijsko tržište ojača i obezbedi održivost velikih medija, ostaje nerešeno pitanje finansiranja redovne informativne delatnosti lokalnih medija, koju ne mogu da obezbede ni siromašna lokalna tržišta ni lokalno projektno finansiranje. Zato je potrebno osmisliti novi mehanizam pomoći lokalnim medijima usmeren na njihov opstanak na malim tržištima, zapošljavanje novinara i negovanje profesionalne i slobodne uređivačke politike.

Jedno od mogućih rešenja je državni Fond za razvoj lokalnih medija. Sredstva u njemu bi bila mešovita – deo iz centralnog budžeta, deo iz budžeta lokalnih samouprava, deo od poreza na dohodak internet provajdera, deo od poreza na dohodak najvećih privrednih kompanija, deo od poreza na reklamne troškove državnih organa i javnih preduzeća u zamenu za besplatno oglašavanje.

Postoji i čitav niz drugih oblika pomoći koji bi doprineli strukturnom (vlasničkom) i sadržajnom pluralizmu lokalnih medija i koji se sa uspehom koriste u evropskim zemljama. To su ukidanje poreza na plate i autorske honorare novinara, smanjenje PDV-a i naknade za korišćenje radiofrekvencija, subvencionisane cene troškova medijske proizvodnje, putovanja i komunikacionih usluga, povoljne kamate i državne garancije za kredite, kao i ciljano državno oglašavanje.

Predlaže se da Ministarstvo informisanja i telekomunikacija oformi Savet za razvoj lokalnih medija, sastavljen od predstavnika lokalnih medija iz svih regiona Srbije, sa kojim će se sastajati najmanje jednom godišnje radi ocenjivanja prakse projektnog sufinansiranja, drugih oblika državne pomoći lokalnim medijima i formulisanja posebnih mera medijske politike namenjene poboljšanju položaja i kapaciteta lokalnih medija.

#### **4.5. Medijska prezentacija izbora**

---

<sup>76</sup> Projektno sufinansiranje medija je mehanizam „koji je u stvari za sve ovo vreme postao jedno moćno sredstvo i korupcije i kontrole medija”, rekla je 2022. godine medijska ekspertkinja Tanja Maksić na javna debati o projektnom sufinansiranju medijskog sadržaja <https://savetzastampu.rs/lat/pres/javna-debata-o-projektom-sufinansiranju-medijskog-sadrzaja-2/>

<sup>77</sup> ANEM, Analiza procesa sufinansiranja projekata proizvodnje medijskih sadržaja u Srbiji u 2025. godini <https://anem.org.rs/sr/strane/analiza-procesa-sufinansiranja-projekata-proizvodnje-medijskih-sadrzaja-u-srbiji-u-2025-godini>.



Izborna komunikacija je sporna medijska tema od uvođenja parlamentarne demokratije 1990. godine.<sup>78</sup> Sa stanovišta medijske prezentacije izbora, nju su obeležile tri faze: početni period neslobodnih i nepoštenih izbora (1990-2000), period slobodnih ali ne sasvim poštenih izbora (2002-2012) i savremeni period opet neslobodnih i nepoštenih izbora (od 2014 nadalje).

Ni posle 35 godina višestranačkog političkog života i više ciklusa izmene medijskih zakona, većina medija ne poštuje osnovni standard legitimnih izbora - ravnopravan i nepristrasan tretman izbornih lista i kandidata.<sup>79</sup> Umesto verodostojne slike realizacije prošlih izbornih obećanja, ravnoteže ponude novih i argumentovane diskusije o njihovoj adekvatnosti, mediji biračima nude samohvale učesnika kampanje i optužbe protiv rivala, dominantno u formi glorifikacije vlasti i diskreditacije opozicije.<sup>80</sup>

Ovakvo ponašanje medija rezultat je neadekvatne pravne regulacije rada medija tokom izborne kampanje, koja daje primat interesima političkih subjekata nad interesima birača, neefikasne kontrole rada medija i uspostavljene kulture nekažnjivosti rada medija na štetu javnog interesa i medijskog pluralizma.<sup>81</sup>

### **Uloge medija u izornoj kampanji**

Mediji tokom izborne kampanje imaju tri uloge.<sup>82</sup> Oni izbornim listama i predsedničkim kandidatima - u daljem tekstu, izbornim kandidatima – obezbeđuju direktno obraćanje biračima. Drugo, biračima omogućuju da uoče razlike u političkim ponudama. Treće, informišu birače o toku kampanje i o događajima važnim za izbore. U celokupnoj izornoj produkciji mediji treba da ostvare ravnopravan i nepristrasan tretman izbornih konkurenata, kako bi oni podjednako koristili prednosti medijskog posredovanja u komunikaciji kandidati-birači.<sup>83</sup>

Prva uloga medija se ostvaruje kroz plaćeno političko oglašavanje ili dodeljivanje besplatnih termina za samopromociju (“programi predstavljanja”). Drugoj ulozi su namenjeni debatan programi (“programi sučeljavanja”), a trećoj informativne emisije.

Medijska prezentacija izbora se razlikuje od zemlje do zemlje, u zavisnosti od političkih, ekonomskih i socio-kulturnih faktora. U mnogima, u skladu sa tradicionalnim shvatanjem slobodnog tržišta ideja, regulacija medija ne obuhvata štampu, već samo elektronske medije. Savet Evrope, međutim, preporučuje svojim članicama da ne izostavljaju ni štampane<sup>84</sup> ni digitalne medije.<sup>85</sup>

Globalno, kombinacije medijskih sadržaja koji odgovaraju promotivnoj, debatnoj i informativnoj ulozi medija imaju tri modela – komercijalni, besplatni i hibridni. U domaćoj

<sup>78</sup> Matić, J.; Milivojević, S. (2020) Tri decenije izborne komunikacije, u *Kako, koga i zašto smo birali: Izbori u Srbiji 1990-2020. godine*, Institut za političke studije i Službeni glasnik, Beograd.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Gavrilović, Z. (2022) Od funkcionerske kampanje do industrije populizma, <https://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2022/11/Od-funkcionerske-kampanje-do-industrije-populizma.pdf>.

<sup>81</sup> Fakultet političkih nauka (2020), Dijalog o izborima 2020, Elektronski bilten br. 4.

<sup>82</sup> Lang, J. (2002) *Mediji i izbori*, Savet Evrope i Sprint.

<sup>83</sup> Preporuka CM/REC (2007) 15 Komiteta ministara državama članicama o merama u vezi sa medijskim praćenjem izbornih kampanja“, Savet Evrope, Beograd, 2015.

<sup>84</sup> Isto, <https://search.coe.int/cm/?i=09000016805d4a3d>.

<sup>85</sup> Digitalni mediji donose nove izazove jednakosti izbornih kandidata u izornoj utakmici, kao i sprečavanju uticaja novca na izborni rezultat, <https://rm.coe.int/090000168077c808>.

praksi od početka višestranačkih izbora etabliran je hibridni model, sa istovremenim postojanjem plaćenih političkih oglasa i besplatnog predstavljanja izbornih kandidata i sa različitim obavezama javnih i komercijalnih medija.

## Pravna regulacija prezentacije izborne kampanje

Iako o radu medija govore i izborni zakoni,<sup>86</sup> pravni osnov njihovog delovanja se nalazi u medijskim zakonima. Detaljna analiza medijskih zakona pokazuje da oni sadrže načela koja su u saglasnosti sa demokratskim standardima, ali veoma šturo regulišu poželjne uloge medija tokom kampanje i vrste sadržaja koji zadovoljavaju potrebe i birača i izbornih kandidata. Od prvih višestranačkih izbora, štampa je izuzeta iz izborne regulacije. Fokus je na elektronskim medijima, posebno televiziji, bez obzira na to što njen značaj kao izvora informacija opada u korist digitalnih platformi, koje medijski zakoni ne obuhvataju.

Zakon o javnom informisanju i medijima i nakon brojnih promena uopšte ne pominje izbore niti postavlja bilo kakvu obavezu medija da se izborima bave.<sup>87</sup> Najnovije verzije Zakona o elektronskim medijima iz 2023. i 2025. godine govore o izbornim obavezama medija u jednom članu (Čl. 62), umesto samo u jednom stavu, kao ranije. Ključni princip rada medija sastoji se od jedne rečenice: (svaki pružalac medijske usluge je dužan) “da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije u predizbornom programu”, bez objašnjenja šta to podrazumeva.<sup>88</sup>

Izričite obaveze u prezentaciji izborne kampanje imaju samo javni servisi. Zakon o javnim medijskim servisima, kao deo javnog interesa, ovim medijima (Član 7) nalaže, prvo, “besplatno i jednako predstavljanje” svih izbornih kandidata i drugo, poštovanje principa “nepriistrasnog, pravičnog i uravnoteženog predstavljanja” izbornih kandidata u “redovnim informativnim programima i u posebnim emisijama koje su posvećene izornoj kampanji”. Debatni programi, u kojima se najlakše uočavaju razlike između ponuđenih političkih opcija, i koji su globalno smatraju izuzetno važnim u predsedničkim izborima, nisu obavezni ni za javni servis<sup>89</sup>. Zakon ih, ipak, “posebno preporučuje”, u vidu “radio i televizijskih duela ili sučeljavanja”.

Ključni pravni izvor regulacije nisu medijski zakoni, već podzakonski akt Regulatora elektronskih medija (REM) - Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje.<sup>90</sup> Od početka rada 2003. godine, ovo telo donelo je mnoštvo verzija Pravilnika. Poslednja potiče iz 2024. godine, nakon objedinjene javne rasprave o 15 nacрта novih pravilnika REM-a. Većina predloga iznetih u javnoj raspravi za izmene REM-ovog nacрта ovog Pravilnika nije usvojena.

<sup>86</sup> Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima.

<sup>87</sup> Jedini izuzetak je da se od medija zahteva da hitno objave ispravku ili odgovor izbornih kandidata na objavljenu informaciju o njima koju smatraju neistinitom (Član 98-102).

<sup>88</sup> Dalje se u istom članu navode pravila o objavljivanju rezultata ispitivanja javnog mnjenja (šest stavova), o političkom oglašavanju (tri stava), o obeležavanju izbornog programa (dva stava) i o tzv. funkcionerskoj kampanji (jedan stav). Zakon reguliše i obaveze Regulatora elektronskih medija u vezi sa kontrolom rada medija.

<sup>89</sup> Zakon o izboru narodnih poslanika je sve do 2020. godine obavezivao medije čiji je osnivač Republika Srbija da organizuju specijalizovane emisije za predstavljanje izbornih lista (Član 49), kao i emisije u kojima se obezbeđuje javno sučeljavanje njihovih izbornih programa (Član 50).

<sup>90</sup> <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-o-nacinu-izvršavanja-obaveza-pruzalaca-medijskih-usluga-tokom-izborne-kampanje.html>.

Pravilnik REM-a navodi tri vrste medijskih sadržaja tokom kampanje: besplatno predstavljanje svih izbornih kandidata, informisanje o njihovim aktivnostima i plaćeno oglašavanje. Ovim je promotivna uloga medija razdvojena na dve vrste sadržaja, a debatna uloga je zanemarena. Besplatna promocija je obavezna samo za javni servis, dok je komercijalna slobodni izbor svakog medija. Javnim servisima omogućeno je tako da emituju i besplatne i plaćene promotivne programe. To nije slučaj u tradicionalnim evropskim javnim servisima, koji se od drugih medija razlikuju upravo po tome što ne dozvoljavaju plaćene političke reklame, tj. ako ih i emituju, one su takođe besplatne.<sup>91</sup> Debatni programi nemaju status posebne, i poželjne, vrste sadržaja, već su tek opcija (posebne emisije u vidu intervjua ili diskusije) za informativni program koji redovnim radom proizvode novinari.

Bez obzira na obaveznost vrste sadržaja, Pravilnik u svima potencira nediskriminatorni princip. Predstavljanje mora biti “besplatno, jednako, bez diskriminacije, nepristrasno, pravično i uravnoteženo”. Političko oglašavanje se mora obavljati “pod jednakim programskim, tehničkim i finansijskim uslovima” za sve zainteresovane. Informativne emisije moraju da obezbede “zastupljenost bez diskriminacije, imajući u vidu značaj političkih stranaka i kandidata, odnosno značaj događaja u kojima oni učestvuju” i “istinito, objektivno, potpuno i blagovremeno” informisanje. Odredba o istinitosti i objektivnosti informisanja poziva se na sadržaj drugog Pravilnika REM-a,<sup>92</sup> koji uključuju obavezu odvajanja činjeničnog izveštavanja od mišljenja i komentara, poštovanje pravila da se čuje druga strana o spornom pitanju, neobjavlivanje komentara uvredljive prirode, izbegavanje manipulisanja izjavama, saopštenjima i fotografijama u cilju izmene njihovog osnovnog smisla, itd.

REM-ov Pravilnik sadrži i nekoliko važnih zabrana, kao što je objavljivanje sadržaja negativne kampanje protiv izbornih kandidata, njihovo prikriveno ili posredno preporučivanje, davanje privilegovanog položaja predstavnicima vlasti, itd. Najvažnija od njih se odnosi na tzv. funkcionersku kampanju, tj. mogućnost lidera vladajućih partija da koriste svoje državne pozicije za pridobijanje biračke podrške. Njome se medijima zabranjuje da tokom poslednjih 30 dana kampanje izveštavaju o zvaničnim javnim skupovima pri izgradnji raznih javnih objekata ako u njima učestvuju javni funkcioneri koji su istovremeno izborni kandidati. Ova zabrana uneta je u Pravilnik iz Zakona o elektronskim medijima, gde je uvedena 2023. godine, a produžena je sa 10 na 30 dana u odnosu na verziju Zakona iz 2021. godine.

Izloženi kratki pregled regulative medijske prezentacije izborne kampanje pokazuje da ona ima mnogo slabosti. Pored toga što ne postavlja nikakva posebna pravila za štampane medije, što ignoriše digitalne platforme koji su sve važniji izvor informacija o izborima, ona neprecizno formuliše poželjne uloge medija i ne sadrži dovoljne garancije pluralizma mišljenja u važnom društvenom procesu kakav su izbori. Zakonom su kao obavezni izričito navedeni samo besplatan promotivni program i redovno dnevno informisanje o kampanji u javnim medijskim servisima, dok je privatnim medijima prepušteno da biraju da li će se i kako odnositi prema potrebama izbornih kandidata i birača. Sledeći važan propust je neodgovarajući zahvat sprečavanja “funkcionerske kampanje”, jer navedena zabrana ne obuhvata državne funkcionere

---

<sup>91</sup> Plaćeno političko oglašavanje je generalno zabranjeno u Irskoj, Francuskoj, Belgiji, Portugalu, Švajcarskoj i Velikoj Britaniji. U pojedinim zemljama ono je dozvoljeno samo u izbornom periodu, na primer u Italiji, čiji javni servis je obavezan da obezbedi besplatan prostor za političko oglašavanje u posebnim blokovima programa, Regulisanje političkog oglašavanja (2020), Savet Evrope, <https://rm.coe.int/hf46-regulation-political-advertising-srp/1680a19004>.

<sup>92</sup> Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga, <https://www.rem.rs/uploads/files/Podzakonska%20regulativa/2024/Pravilnik%20o%20zastiti%20ljudskih%20prava%20u%20oblasti%20pruzanja%20medijskih%20usluga.pdf>.

koji nisu izborni kandidati, niti razne druge promotivne aktivnosti vlasti. Time izborna regulativa nije uspeła da uravnoteži pobedničke šanse izbornih kandidata iz vlasti i opozicije. Dodatno, u njoj nedostaje namera da se jednakost šansi ostvari nezavisno od finansijske moći izbornih kandidata. Savet Evrope preporučuje ograničavanje plaćenog oglašavanja, bilo finansijskim ili vremenskim granicama, kao i vrstom izvora finansija, kako bi se sprečio uticaj novca na rezultate izbora, što domaća regulativa ne čini.<sup>93</sup>

## Kontrola rada medija tokom izborne kampanje

Regulatorno telo za elektronske medije praktično je jedini državni organ koji nadzire i sankcioniše funkcionisanje medija tokom kampanje za sve vrste izbore.

Izvesnu nadzornu ulogu u parlamentarnim izborima ima i Nadzorni odbor, telo Narodne skupštine. Njegove nadležnosti, međutim, nisu dosledno formulisane.<sup>94</sup> On nema tehničke mogućnosti za praćenje medija, a može da reaguje samo javnim upozorenjima i inicijativom za pokretanje postupka pred nadležnim organima.

REM obavlja monitoring medija, prateći usaglašenost medijskih sadržaja sa zakonom. Na povrede zakona reaguje po službenoj dužnosti ili po prijavama. Njegova ovlašćenja kreću se od izricanje opomene i upozorenja do zabrane objavljivanja programskog sadržaja i oduzimanja dozvole za emitovanje.

Regulacija nadležnosti REM-a, procedura rada i donošenja odluka bila je veoma štura sve do 2023. godine.<sup>95</sup> Ovome je prethodio dug period pasivizacije Regulatora i jak politički sukob između vlasti i opozicije oko izbornih uslova i rada REM-a. Tokom parlamentarnih izbora 2016. godine, REM nije objavio izveštaj o nadzoru, a za predsedničke izbore 2017. godine nadzor nije ni obavljen, dok su svi prigovori odbačeni. Usledili su neuspeli politički pregovori između vlasti i opozicije o izbornim uslovima tokom 2019. godine, neispunjavanje zakonskih izmena predviđenih Medijskom strategijom 2020. godine, bojkot izbora 2020. godine od strane najvećih opozicionih stranaka, Međustranački dijalog uz posredovanje Evropskog parlamenta tokom 2021. godine, osnivanje Privremenog tela za praćenje medija tokom izborne kampanje 2022. godine kao alternativnog izvora ocena o radu medija,<sup>96</sup> da bi se Zakon o elektronskim medijima promenio krajem 2023, neposredno pred izbore.

Novom regulativom utvrđeno je kada počinje obaveza REM-a da nadzire izbornu kampanju u slučaju redovnih i vanrednih izbora, uvedena je obaveza javne rasprave o planu nadzora, precizirani su rokovi za pokretanje ispitnog postupka i za donošenje odluke o kršenju zakona, koji ranije nisu postojali. Definisane su sankcije medijima u slučaju nepažnjom izvršene i namerne povrede zakonskih obaveza u odnosu na kampanju, kao i novčana kazna za ne

<sup>93</sup> Jedino vremensko ograničenje za sve vrste oglašavanja postavlja Zakon o oglašavanju, koji medijima dozvoljava da emituju najviše 12 (privatni mediji), odnosno 6 minuta (javni mediji) reklama tokom jednog sata.

<sup>94</sup> Nadzorni odbor po ovom Zakonu sprovodi "opšti nadzor" nad postupcima izbornih kandidata i javnih servisa, tačnije kontrolu primene zakona o programu besplatnog predstavljanja izbornih kandidata. Na drugom mestu u Zakonu se kaže da on može da upozorava na postupke izbornih kandidata "i sredstava javnog obaveštavanja" kojima se ometa izborna kampanja i ugrožava jednakost prava njenih učesnika, što implicira da se bavi i drugim vrstama medija.

<sup>95</sup> NUNS, Pravna analiza položaja nezavisnog Regulatornog tela u oblasti elektronskih medija u Srbiji, <https://nuns.rs/media/2021/06/PRAVNA-ANALIZA-POLOZAJA-NEZAVISNOG-REGULATORNOG-TELA-U-OBLASTI-ELEKTRONSKIH-MEDIJA-U-SRBIJI.pdf>.

<sup>96</sup> Činili su ga predstavnici REM-a i predstavnici opozicionih partija, između kojih nije bilo saglasnosti, pa su dva dela ovog tela imale posebne završne izveštaje o radu medija.



postupanje po zakonskim obavezama. REM-u je prepušteno da sam odredi metodologiju analize rada medija tokom kampanje i periodičnost izveštavanja o njoj.

Pred izbore 2023. godine, REM se sopstvenim dokumentom obavezao da će objavljivati dvo-nedeljne izveštaje o rezultatima monitoringa medijskog izveštavanja tokom kampanje, pored završnog.<sup>97</sup> Prvi (nepotpuni) izveštaj objavljen je nakon što se kampanja već završila, a konačni izveštaj 14 meseci kasnije. Rokovi za razmatranje prijave nisu poštovani.

## Praksa izbornog izveštavanja

U svim izbornim ciklusima tokom poslednje decenije, izborni kandidati imali su jednak pristup i jednak tretman samo u jednoj vrsti medijskih sadržaja posvećenih izornoj kampanji i samo u jednom TV mediju sa nacionalnom pokrivenošću. To je besplatni program predstavljanja izbornih kandidata, u kome javni servis RTS svakome obezbeđuje jedan 30-minutni termin u (najmanje) 45 dana. On se emituje na manje gledanom kanalu (RTS2), a birači ga ne cene mnogo.<sup>98</sup>

Od svih razgovornih emisija, koje u raznim oblicima emituju gotovo sve glavne televizije, samo jedna, "Reč na reč" na RTS1, ugošćavala je uvek predstavnike i vladajućih i opozicionih partija, dok su u ostalima prvi bili češće prisutni.

U svim drugim vrstama medijskih sadržaja, sve televizije dostupne na teritoriji cele zemlje grubo su favorizovale partije vlasti i drastično marginalizovale glavne opozicione oponente.

Nejednakost izbornih kandidata bila je dvostruka: kandidati iz vlasti dobijali su više vremena i više pozitivnog publiciteta, dok su opozicioni u manje vremena češće i duže tretirani u negativnom vrednosnom kontekstu. Značajnu ulogu u privilegovanom položaju vlasti imao je intenzivni angažman državnih funkcionera u promociji vladajućih partija tokom obavljanja službenih dužnosti, što mediji nisu označavali kao deo kampanje.<sup>99</sup>

Izrazita nejednakost u prezentaciji aktivnosti, stavova i obećanja izbornih kandidata dokumentovana je u izveštajima Posmatračke misije OEBS/ODIHR,<sup>100</sup> izveštajima posmatračke misije Crta,<sup>101</sup> kao i izveštajima istraživačkih agencija,<sup>102</sup> akademskih istraživača i drugih organizacija.<sup>103</sup> Prema njihovim nalazima, nejednakost u tretmanu izbornih kandidata se iz ciklusa u ciklus povećavala.

<sup>97</sup> REM, 2023, Metodologija praćenja izborne kampanje 2023. godine - Polazne osnove za praćenje izborne medijske kampanje, <https://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202023/Methodologija%20pracenja%20izborne%20kampanje%202023%20godine.pdf>.

<sup>98</sup> Ovi programi imaju malu sazajnu vrednost. Monotoni su i zahtevaju visok nivo pažnje. Potrebno je uložiti mnogo vremena da bi se uočile razlike između izbornih kandidata.

<sup>99</sup> Praksa korišćenja državnog marketinga lidera vladajuće partije na državnoj dužnosti premijera za njenu promociju etabrirana je na izborima 2016. godine, kada se beleži značajno pogoršanje kvaliteta medijskog izveštavanja o izornoj kampanji. Mediji i izbori 2016, <http://www.birodi.rs/mediji-i-izbori-2016/>.

<sup>100</sup> Poslednji izveštaj dostupan na [https://www.osce.org/files/f/documents/c/2/565117\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/c/2/565117_0.pdf), a svi prethodni na <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/671/izvestaji-posmatrackih-misija-oebsodihhr.php>.

<sup>101</sup> <https://crta.rs/kategorija/izvestaji/>.

<sup>102</sup> Agencija Birodi, Mediji i izbori 2016, <http://www.birodi.rs/mediji-i-izbori-2016/>, Mediji, javnost i izbori 2017, <http://www.birodi.rs/mediji-javnost-i-izbori-2017/>, <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2020/06/Press-BIRODI-26.6..pdf>.

<sup>103</sup> Redovan monitoring obavlja Novosadska novinarska škola, od nedavno uključujući i društvene mreže. <https://novinarska-skola.org.rs/izbori-2022-monitoring-drustvenih-mreza/>.



## Sporne teme medijskog izveštavanja o izbornoj kampanji

Problemi medijske prezentacije izborne kampanje mnogo su složeniji od kvantitativne pa i kvalitativne nejednakosti u tretmanu izbornih kandidata. Oni uključuju nepovoljan medijski ambijent u kome se izbori održavaju, medijsku podršku permanentnoj kampanji vlasti u periodu između izbora, tzv. funkcionersku kampanju tokom izbora, nepoštovanje etike javne reči i novinarske etike, dominaciju promotivne uloge medija nad informativnom,<sup>104</sup> što sve umanjuje mogućnost birača da u pluralističkoj ponudi vizija razvoja društva naprave racionalni izbor za svoju bolju budućnost. Ključni uzrok ovih problema je neadekvatno delovanje Regulatora elektronskih medija koji ima nadležnosti u svakoj od spornih tema izborne komunikacije.

Opšti medijski ambijent je nepovoljan za slobodnu razmenu i racionalno promišljanje različitih viđenja društvenih problema i njihovih rešenja. Prema merenjima međunarodnih organizacija, sloboda medija u Srbiji se neprekidno pogoršava već godinama. Razvoj medijskog sistema nije išao u pravcu razvoja njegovih novih elemenata - medijskog tržišta, pluralizma i transparentnosti vlasništva, javnog medijskog servisa, regulatornog tela. Umesto toga, sužena je osnova za održiv medijski biznis, prošireni mehanizmi za njegovu spregu sa politikom i kreirana nova polarizovana medijska scena u čijem centru se nalaze mediji pod uticajem vlasti.

Svih pet televizija sa nacionalnom pokrivenošću svoju produkciju upodobljava potrebama vlasti.<sup>105</sup> Pluralizmu doprinose samo znatno manje uticajni kablovski kanali i društvene mreže, uprkos mreži botova koje organizuje vladajuća partija. Favorizovanje vladajuće partije u vodećim medijima tokom kampanje samo je nastavak uređivačke politike u kojoj je informisanje već zamenjeno (indirektno plaćenom) promocijom, a opozicija ne figurira kao legitimna politička alternativa.

Mediji finansijski zavisni od vlasti podupiru permanentnu kampanju vlasti koja predstavlja okosnicu njene komunikacije sa javnošću.<sup>106</sup> Ona se nesmanjenim intenzitetom vodi od završetka prethodnog do početka sledećeg izbornog ciklusa. Izuzetno česti javni nastupi prve ličnosti vlasti i drugih državnih funkcionera imaju neupitan privilegovan tretman u medijima. Njihova primarna uloga nije pružanje informacija od važnosti za javnost, već interpretacija raznovrsnih zbivanja u društvu i vrednovanje njihovih učesnika, po meri političkih interesa vlasti. Mediji ne dovode u pitanje viđenja stvarnosti iz vlasti niti ih uravnotežuju sa vizurama drugih aktera.

Sveprisutni monopol političkog diskursa vlasti u najuticajnijim medijima prekida se kratkim periodom pluralizma tokom izborne kampanje. Tada obično vodeći mediji u malom delu programa – kratkim dnevnim blokovima prikaza kampanje (“izborna hronika”) - posvete uravnoteženu pažnju vladajućim i opozicionim subjektima. To, međutim, ne može da nadomesti dugotrajnu dominaciju medijskog prisustva vlasti. U kontekstu već etabliranih viđenja društvenih zbivanja, poruke vladajuće stranke tokom kampanje deluju kao adekvatniji odgovor na potrebe društva nego poruke opozicije.

<sup>104</sup> Matic, J.; Milivojević, S. (2020) Tri decenije izborne komunikacije, u *Kako, koga i zašto smo birali: Izbori u Srbiji 1990-2020. godine*, Institut za političke studije i Službeni glasnik, Beograd.

<sup>105</sup> Ovo potvrđuju monitoring izveštaji Novosadske novinarske škole tokom mnogo godina. Na primer - Analiza sadržaja informacija od javnog značaja objavljenih u informativnim programima TV u Srbiji (2023), <https://novinarska-skola.org.rs/wp-content/uploads/2023/04/Monitoring-2022-CIP-1.pdf>

<sup>106</sup> Crta (2022) Izbori 2022: Kampanja pre kampanje, <https://crta.rs/izbori-2022-kampanja-pre-kampanje/>.



Permanentni državni marketing tokom izbora dobija oblik tzv. funkcionerske kampanje, koja je glavni kanal samopromocije vladajuće partije u informativnom programu, jer se ovde najrevnosnije prate sve javne aktivnosti državnih funkcionera. Ovo je stara boljka izborne komunikacije, korišćena od samog početka višestranačja, sa ciljem preliivanja pozitivnog imidža države u pozitivni imidž partije kroz državne zvaničnike koji su i partijski lideri. Dobijajući značajnu pažnju medija za obavljanje svojih službenih dužnosti pri promociji projekata vlasti, oni pripisuju rezultate rada državnih institucija kojima rukovode u zaslugu svoje partije, iako su oni plod korišćenja javnih resursa i aktivnosti mnogo ljudi različitih političkih opredeljenja. Opozicioni lideri nisu u mogućnosti to da čine.

Repertoar aktivnosti javnih funkcionera u vreme kampanje, koje zamagljuje granicu između države i partije, je neiscrpan.<sup>107</sup> Mediji o njima izveštavaju u emisijama vesti, mimo bloka posvećenog izborima, ali u ukupnom skor, partija državnog zvaničnika ovim dobija vidljivije mesto, veći prostor i veći pozitivan publicitet. Pretvaranjem državnog marketinga u partijsku promociju, vladajuća partija u svesti publike postaje prirodni deo državne strukture, a ne njen – privremeni i promenljivi - politički deo.

Centralni deo medijske scene čine tabloidni mediji (televizije, dnevne novine i njihovi portali). Tabloidizacija medijske sfere snizila je opšte novinarske standarde, naročito oštetivši pluralizam.<sup>108</sup> U njoj dominira agresivan i ostrašćen govor, koji se pojačava tokom izborne kampanje. a čiji je glavni cilj delegitimizovanje političke alternative. Pored izbornih kandidata, izvori diskvalifikatorske komunikacije su mediji bliski vlasti. Ovakvo ponašanje suprotno je zakonskim odredbama o zabrani diskriminacije i o poštovanju ljudskih prava i dostojanstva ličnosti, kao i Kodeksu novinara. I pored postojanja odgovarajućeg pravnog okvira, nadležne institucije nisu efikasne u suzbijanju netolerantnog govora, doprinoseći time sužavanju prostora za pluralistički politički život, širenju kulture tolerisanog nasilja i produblivanju društvenih podela.

U medijskom izveštavanju ustaljeno je odsustvo analitičkog novinarskog pristupa. To je tradicija ustanovljena 1992. godine na insistiranje opozicije da se on onemogućí posle iskustva na izborima 1990. godine. Tada su novinari državne televizije, u svojstvu komentatora, zloupotrebljavali svoj položaj za grubo diskreditovanje opozicije.<sup>109</sup> U novije vreme je uloga novinara dodatno redukovana. U izbornim blokovima informativnih emisija o dnevnim događajima u kampanji, umesto nepristranih novinarskih izveštaja emituju se afirmativni materijali koje su pripremili sami izborni učesnici, u formi novinarskih priloga. Odustajanjem od svoje aktivne uloge u korist javnosti, mediji su postali „protočni bojler” za prikrivene PR sadržaje.

Vodeći komercijalni mediji u celini sadržaja koji se bave izbornom kampanjom bolje uslužuju potrebe izbornih kandidata nego birača. U njihovoj ukupnoj produkciji naglašenija je

---

<sup>107</sup> “posete firmama, školama, bolnicama, sudovima, otvaranje fabrika, gradilišta, sajmov, potpisivanja ugovora i memoranduma o izgradnji i ulaganju, stipendiranju, predstavljanje planova izgradnje, uručenje stipendija, pomoći i poklona, razgovor sa građanima, radnicima”, kao i posete inostranstvu, susreti sa domaćim i stranim zvaničnicima, sportistima i slično, sastanci sa raznim akterima, učešće na javnim manifestacijama, skupovima, itd [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf).

<sup>108</sup> Štetka, V. Mihelj, S. (2023), *The Illiberal Public Sphere: Media in Polarized Societies*, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-54489-7>.

<sup>109</sup> Matić, J. (2006) *Televizijska prezentacija izbornih kampanja za parlamentarne izbore u Srbiji 1990-2000*, <https://doiserbia.nb.rs/phd/fulltext/BG20060717MATIC.pdf>.

promotivna uloga na račun informativne, koja treba da brani javni interes. Plaćena promocija, kako u vidu reklamnih spotova tako i zakupljenih termina, nije ograničena, pa nekada čini dominantni deo izbornih sadržaja. Debatne emisije, čak i kada omogućuju susrete izbornih kandidata suprotstavljenih političkih orijentacija, često se svode na promociju izbornih obećanja bez njihovog argumentovanog preispitivanja bilo od strane rivala ili voditelja u ulozi štoperice. Novinari informativnih emisija su svojim pasivnim odnosom prema intenzivnoj funkcionerskoj kampanji i promotivnim video proizvodima koje izborni kandidati sami pripremaju u vidu novinarskih priloga, čak i uređivanje ove neprikosnovene oblasti svog profesionalnog rada prepustili izbornim kandidatima.

Odgovornost Regulatora elektronskih medija za neadekvatan rad medija tokom izborne kampanje je neosporna. U dodeljivanju licenci za emitovanje REM se nije rukovodio imperativom medijskog pluralizma, već je pripomogao razvoj polarizovanog medijskog polja, u kome centralno mesto imaju mediji koji masovno krše Zakon o elektronskim medijima i Kodeks novinara.<sup>110</sup> Regulator nije koristio svoja ovlašćenja da obezbedi nepristrasno i uravnoteženo informisanje i time onemogući dominaciju nosilaca permanentne kampanje vlasti. Nije uspeo da spreči funkcionersku kampanju. Nije kažnjavao nelegalni i huškački medijski govor. Nije sprečio političku kolonizaciju informativnog programa promotivnim prilozima izbornih učesnika. Nije se trudio da ograniči plaćeno oglašavanje. Nije kažnjavao medije ni za kršenje bazičnog uslova legitimnih izbora – reprezentacija bez diskriminacije.<sup>111</sup>

### **Neadekvatan pristup problemima medijske prezentacije kampanje u Medijskoj strategiji**

Medijska strategija nije pristupila problemu medijske prezentacije izbora ni svestrano ni temeljno. U opisu stanja pohvaljeni su mogućnost izbornih kandidata da svoje poruke prenesu biračkom telu, “jednaka minutaža učesnicima izbora” u programima javnih medijskih servisa, kao i regulatorni okvir za delovanje elektronskih medija. Kao glavna negativnost izdvojen je ograničen pristup birača “nepristrasnim novinarskim informacijama, a zbog ‘sveprisutne autocenzure’ i nedostatka ‘analitičkog i kritičkog izveštavanja’”, sa pozivanjem na jedan od mnogih izveštaja Posmatračke misije OEBS/ODIHR.<sup>112</sup> U negativnom tonu je pomenut i “ekonomski i politički uticaj” koji “dovodi u pitanje slobodu i nezavisnost uređivačke politike” medija, ali nisu navedeni ni izvori ovog pritiska ni njegove posledice (osim autocenzure). Fenomen tzv. funkcionerske kampanje se uopšte ne pominje, a ignorisano je i pitanje odgovornosti REM-a za rad medija.

Kao “strateško” rešenje problema navedeni su “obezbeđeni uslovi za ravnopravno medijsko pokrivanje svih učesnika u predizbornoj kampanji”. O površnosti ovog zahvata govori indikator njegove uspešnosti - broj minuta koje izborni učesnici dobijaju u medijima. Ovim je “ravnopravno medijsko pokrivanje” redukovano na samo jednu – kvantitativnu – komponentu, koja se smatra najminimalnijim postignućem adekvatnog medijskog izveštavanja.

---

<sup>110</sup> Kritiku ponašanja medija uputile su važne međunarodne organizacije za zaštitu slobode medija, kao i domaće profesionalne organizacije, <https://nuns.rs/srbija-rem-ova-dodela-tv-dozvola-pokazuje-neuspeh-u-zastiti-medijskog-pluralizma/>.

<sup>111</sup> Birodi (van)izborna analiza: Uloga REM-a i nadležnosti koje ovo telo sistematski ne sprovodi, <https://www.birodi.rs/birodi-van-izborna-analiza-rem-a-uloga-rem-a-i-nadleznosti-koje-ovo-telo-sistematski-ne-sprovodi/>.

<sup>112</sup> Izveštaj o predsedničkim izborima 2017. godine, <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/674/Izvestaj%20OEBS%20SRB%20Presidential%202017-final%20report.pdf>.

Akcionim planom za primenu Strategije predložene su dve aktivnosti. Prva se odnosi na izmene Zakona o elektronskim medijima koje bi trebalo da preciznije regulišu rad REM-a tokom izborne kampanje, kontrolu „funkcionerske kampanje“ i efikasnije sankcije i brže donošenje odluka. Ova aktivnost je samo delimično ostvarena, sa jednogodišnjim zakanjenjem. REM-u je ostalo pravo da sam odlučuje tokom kojih izbora (parlamentarni, predsednički, lokalni) vrši nadzor, kojih medija, kojom metodologijom, i kako o tome javno izveštava.

Druga aktivnost odnosi se na “razmatranje mogućnosti” uvođenja kontrole rada medija koji nisu pod nadzorom REM-a, kroz izmenu Zakona o izboru narodnih poslanika. Nije javno poznato da li je nadležno Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave nešto učinilo na razmatranju ove mogućnosti. Ono je, ipak, učinilo nešto suprotno od planiranog - pripremila je predloge izmena ovog Zakona, koji je zadržao stare odredbe o Nadzornom odboru, telu Narodne Skupštine sa zadatkom nadzora izborne kampanje. U njemu su opstale sve zakonske manjkavosti koje postoje još od 2000. godine - nejasne nadležnosti, odsustvo realne moći (osim javnih istupanja) i neadekvatna struktura članova (prevlast članova bliskih vlasti).

## **Preporuke**

Da bi izbori bili slobodni i poštenu, potrebna je radikalna promena regulative o prezentaciji izbora kako u tradicionalnim medijima, tako i na digitalnim platformama, efikasnija kontrola rada svih vrsta medija u interesu javnosti i medijskog pluralizma i uvođenje kažnjavanja medijskog kršenja zakonskih obaveza ravnopravnog tretmana učesnika izborne kampanje.

Zakon o javnom informisanju i medijima treba da uvede jasnu obavezu svih vrsta tradicionalnih medija, štampe, radija i televizije, kao i onlajn portala, da izveštavaju o izbornom procesu, kao događaju od javnog interesa i centralne važnosti za parlamentarnu demokratiju i da pri tome tretiraju izborne kandidate na nepristrasan i ravnopravan način u svim posebnim vrstama medijskih sadržaja o kampanji. Medijsko izveštavanje treba da se zasniva na pravu na profesionalnu autonomiju i na analitičko izveštavanje.

Potrebno je uvesti pravne mere za regulaciju digitalnih platformi (društvenih mreža, onlajn pretraživača, podkasta, blogova, specijalizovanih tematskih portala itd), a posebno pitanja kao što su moderacije sadržaja (dezinformacije, govor mržnje), negativne kampanje, onlajn političko oglašavanje, zloupotreba podataka o ličnosti, targetiranje pojedinaca i grupa, korišćenje “deepfake” video materijala, lažni onlajn sajtovi i slično.

Plaćeno oglašavanje tokom kampanje treba precizno zakonski regulisati (ko ima pravo na reklamiranje, zabrana korišćenja javnih resursa u oglasnim porukama, ograničenja). Političko oglašavanje treba da bude ograničeno postavljanjem dnevnih vremenskih i prostornih granica, broja dnevnih blokova (slotova) i broja oglasa koje može da plasira jedan izborni kandidat.

Rad medija tokom izborne kampanje, kao i predstavljanje pluralizma političkih mišljenja van izbornog perioda, treba da budu kriterijumi pri odlučivanju REM-a o licenci za emitovanje.

Zakon o elektronskim medijima treba da definiše odgovornost REM za obavljanje nadzorne uloge tokom izborne kampanje i način sankcionisanja Saveta REM-a za neispunjavanje zakonskih obaveza.



Potrebna su nova zakonska rešenja, uključujući sankcije, za razdvajanje države i partija i za sprečavanje učešća državnih funkcionera u izbornoj kampanji pri obavljanju državnih dužnosti, prema jasnim i detaljnim pravilima. Državni funkcioneri neće organizovati posebne državne ceremonije niti promotivne aktivnosti tokom trajanja izborne kampanje, mimo redovnih dužnosti. Predsednik Republike, sa stanovišta svog ovlašćenja da predstavlja državno jedinstvo, odnosiće se neutralno prema svim izbornim kandidatima.

Zakonom o javnim medijskim servisima obavezati javne medije da organizuju debatne emisije u formatu analitičke rasprave o rešenjima problema koja po istraživanjima javnog mnjenja najviše interesuju birače.

REM-ov Pravilnik treba dopuniti zabranom prenosa skupova izbornih kandidata i emitovanja materijala izbornih učesnika umesto novinarskih izveštaja u informativnom programu.

Nadzorni odbor, telo Narodne skupštine, trebalo bi da bude nadzorno telo za poštovanje Kodeksa ponašanja u fer izbornoj kampanji. Ovaj kodeks potpisali bi poslanički klubovi u Narodnoj skupštini, predstavnici izvršne vlasti i predstavnici javnih servisa, dobrovoljno i drugih medija, a sadržao bi pravila ponašanja izbornih kandidata, državnih organa i javnih medija kojima se obezbeđuje slobodna i pravedna izborna kampanja.

#### **4.6. Medijski pluralizam (forme, žanrovi, izvori)**

Autori Medijske strategije imali su opravdanu potrebu da preciziraju značenje odrednice Medijski pluralizam (u okviru odeljka 4). Raznolikost i kvalitet medijskog sadržaja, navodeći da ona podrazumeva “forme, žanrove i izvore”.

Naime, medijski pluralizam je višeslojan pojam.<sup>113</sup> Pojednostavljeno, on uključuje tzv. eksterni i interni pluralizam<sup>114</sup>. Prvi je povezan sa raznovršnošću vlasništva, vrsta medija, tehnoloških i drugih karakteristika medijskog sistema u celini (“medijski pejzaž”). Često se označava i kao strukturni ili kvantitativni pluralizam, nasuprot koncentraciji i monopolu. Interni pluralizam se odnosi na raznovrsnost sadržaja unutar medija i obično se označava kao kvalitativni pluralizam ili medijski diverzitet.

Ova dva aspekta pluralizma su usko povezana. Strukturno, pluralistički medijski sistem je preduslov sadržajne raznovrsnosti, tj. postojanja različitih informacija i pogleda koji odražavaju relevantne razlike u društvu. Medijski pluralizam, dakle, uključuje i pluralizam vlasništva (postojanje različitih i međusobno nezavisnih ponuđača medijskog sadržaja) i pluralizam ponude mišljenja (raznovrsnost medijskog sadržaja), ali i nezavisno novinarstvo koje ih obezbeđuje na oba polja i laku dostupnost medijskih sadržaja (na različitim tehnološkim platformama), kao i političku klimu u kojoj se poštuje sloboda medija.

Zaštita medijskog pluralizma je važan deo regulatornog okvira i medijske politike u mnogim zemljama. Ona teži da osigura ravnotežu moći i uticaja u javnoj sferi, kako bi se sprečio

---

<sup>113</sup> Klimkiewicz, B. (2010) Structural Media Pluralism, International Journal of Communication 4, <http://ijoc.org>.

<sup>114</sup> Grupa autora (2021) Medijska regulatorna tela i medijski pluralizam, Regionalna publikacija, Savet Evrope, <https://www.rem.rs/uploads/files/Baners/Medijska%20regulatorna%20tela%20i%20medijski%20pluralizam.pdf>



preveliki uticaj interesa pojedinih tržišnih učesnika i podstakla veća prisutnost glasova marginalnih društvenih zajednica.

U pristupu zaštiti pluralizma postoji razlika između američke i evropske tradicije,<sup>115</sup> iako i one beleže periode približavanja. Generalno govoreći, američka se fokusira na tržišni pristup i deregulaciju, dajući primat privatnoj slobodi izbora potrošača na "tržištu ideja", dok evropska insistira na javnoj regulatornoj intervenciji i obavezama medija prema društvu. Američki pristup vidi glavne garancije pluralizma u raznovrsnom vlasništvu i snažnoj tržišnoj konkurenciji. U pogledu sadržaja se insistira na kulturnom diverzitetu, i to preko raznovrsne strukture zaposlenih i demografske zastupljenosti posebnih etničkih i kulturnih grupa u medijskim sadržajima, ali i na garancijama pristupu raznovrsnim produkcionim formama.

I u evropskom pristupu su raznovrsni vlasnici i tržišna konkurencija veoma važni za ostvarenje potreba publike, ali ne i dovoljni da osiguraju prisutnost različitih ili suprotstavljenih glasova. Nasuprot protržišne orijentacije koja daje prioritet individualnom izboru potrošača, on insistira na društvenoj obavezi pružanja suprotstavljenih izbora, tj. na dostupnosti medijskog sadržaja koji odražava različite političke i kulturne stavove. Posebno se od javnih medija očekuje da omoguće "različitim grupama i interesima koji postoje u društvu da se izraze – uključujući tu jezičke, socijalne, ekonomske, kulturne ili političke manjine".<sup>116</sup>

Među tradicionalne evropske regulacione instrumente raznovrsnosti medijskih sadržaja spadaju regulacija sadržaja programa javnog servisa, kvote nezavisnih produkcija i lokalnog sadržaja, programski standardi za komercijalne medije, finansijska podrška medijima nacionalnih i kulturnih manjina, neprofitnim medijima i drugima koji odražavaju društvene razlike i nude marginalizovana gledišta<sup>117</sup>.

Razlike u poimanju medijskog pluralizma donele su različite načine njegovog merenja. U okviru Evropske unije razvijen je Monitoring medijskog pluralizma kojim se svake godine procenjuju rizici po medijski pluralizam u članicama EU i u državama kandidatima,<sup>118</sup> među kojima je Srbija.<sup>119</sup> Praćenje pluralizma i analiza rizika (nizak, srednji, visok) ostvaruje se na osnovu 25 indikatora u okviru četiri različite oblasti: osnovna zaštita (medijsko zakonodavstvo i regulatorne institucije); pluralnost tržišta (vlasništvo, konkurencija, ekonomska održivost medija); politička nezavisnost (medijska autonomija, državna pomoć, nezavisnost javnog servisa) i socijalna inkluzija (pristupačnost medija za žene, manjinske zajednice, medijska pismenost).

<sup>115</sup> Napoli, M. P. (2015) *Assessing Media Diversity in the US.: A Comparative Analysis of the FCC's Diversity Index and the EU's Media Pluralism Monitor*, Valcke, P; Sükösd, M; Picard, G. R. (2015) *Media Pluralism and Diversity*, Springer Nature Link.

<sup>116</sup> Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka br R (99) 1 o merama za unapređenje medijskog pluralizma, <https://rm.coe.int/16804fa377>.

<sup>117</sup> Karppinen, K. (2006) *Media Diversity and the Politics of Criteria: Diversity Assessment and Technocratisation of European Media Policy*. *Nordicom Review*, 27(2).  
[https://www.researchgate.net/publication/242117149\\_Media\\_Diversity\\_and\\_the\\_Politics\\_of\\_Criteria\\_Diversity\\_Assessment\\_and\\_Technocratisation\\_of\\_European\\_Media\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/242117149_Media_Diversity_and_the_Politics_of_Criteria_Diversity_Assessment_and_Technocratisation_of_European_Media_Policy);

Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o pružanju audiovizualnih medijskih usluga 2010/13 (Audiovisual Media Services Directive), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj/eng>.

<sup>118</sup> Godišnji izveštaj za sve obuhvaćene države objavljuje evropski Centar za medijski pluralizam i slobodu medija, <https://cmpf.eui.eu/projects-cmpf/media-pluralism-monitor/>.

<sup>119</sup> Poslednji izveštaj za Srbiju objavljen je juna 2025. godine i odnosi se na 2024. godinu.  
<https://cadmus.eui.eu/bitstreams/1d850cd7-aa6f-4d96-9506-81288a7e296a/download>.

U nekim drugim mernim instrumentima primarni su pristup medijskim sadržajima i infrastrukturi, geografska centralizacija, raznovrsnost vrsta medija i žanrova, raznovrsnost unutar javnog medijskog servisa, ili raznovrsnost tema izveštavanja, izvora informacija, geografskih lokacija, nivo originalne i reprizne produkcije.

## Regulativa medijskog pluralizma u Srbiji

Uporedna analiza medijskih zakona u poslednjih 25 godina pokazuje da je domaća regulativa tokom vremena sve više pažnje posvećivala medijskom pluralizmu, ali je ostala više usmerena na eksterni nego na interni pluralizam.

Prvi reformski medijski zakoni iz 2002. i 2003. godine nisu pominjali medijski pluralizam, ali jesu regulisali medijsku koncentraciju<sup>120</sup> i zabranjivali „bilo kakav vid monopola u oblasti javnog informisanja”<sup>121</sup> radi zaštite “načela slobodne utakmice i pluralizma ideja i mišljenja”. Iako neefikasni u sprečavanju koncentracije vlasništva<sup>122</sup>, oni su uspostavili vezu između dva aspekta medijskog pluralizma.

Medijski pluralizam prvi put je definisan kao cilj medijske politike 2011. godine u prvoj Medijskoj strategiji (Strategiji razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine). Strategija se oslanjala na evropski regulatorni pristup. Ona je obavezala državu da podrži “razvoj medijskog pluralizma koji podrazumeva raznolikost vlasništva, izvora informacija i medijskih sadržaja”<sup>123</sup> i promenama zakona obezbedi zaštitu pluralizma na nacionalnom i lokalnom nivou.

Ipak, nova Medijska strategija iz 2020. godine<sup>124</sup> je konstatovala da zakonske promene ostvarene 2014. godine nisu adekvatno realizovale strateške ideje iz 2011. Ona uključuje medijski pluralizam kako u opšti, tako i u posebne ciljeve unapređenja sistema javnog informisanja. Kritikujući prethodna zakonska rešenja, Strategija ističe da se koncept pluralizma medija ne može izjednačiti sa konceptom pluralizma vlasništva, jer se “u slučaju medija, pluralizam odnosi i na raznovrsnost izvora informacija i medijskih sadržaja”. Pored neefikasne regulacije koncentracije, u njoj je uočeno nepostojanje adekvatnih kriterijuma “za merenje medijskog pluralizma u sadržinskom smislu, naročito kada se radi o informativnom programu”.

Međutim, regulacija pluralizma u pogledu raznovrsnosti medijskih sadržaja i načina njegove kontrole i merenja u medijskim zakonima iz 2023. i 2025. godine, proizašlim iz ove strategije, nije donela kvalitativni pomak u odnosu na zakone iz 2014. godine.

Zakon o javnom informisanju i medijima iz 2025. godine<sup>125</sup> i stari iz 2014.<sup>126</sup> na isti način definišu ciljeve i zaštitu medijskog pluralizma. Njihovi odeljci o ovoj temi (članovi 53-55, tj. 45-47) odnose se isključivo na sprečavanje “pretežnog uticaja” putem objedinjavanja

<sup>120</sup> Zakon o radiodifuziji, 2002. Član 98.

<sup>121</sup> Zakon o javnom informisanju, 2003, Član 7.

<sup>122</sup> Novosadska novinarska škola (2025), Monopol prisutan – pluralizam odsutan, <https://novinarska-skola.org.rs/wp-content/uploads/2025/03/Monitoring-NNS-BIRODI-2024-1.pdf>.

<sup>123</sup> Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/75/1/reg>.

<sup>124</sup> Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godina, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/11/1>.

<sup>125</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_informisanju\\_i\\_medijima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_informisanju_i_medijima.html);

<sup>126</sup> <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2014/83/4/reg>.



vlasništva nad medijima (u istim i različitim segmentima medijskog tržišta), iako se u oba kao cilj regulacije medijskog pluralizma navodi “raznovrsnost izvora informacija i medijskih sadržaja”. U pogledu sadržajne raznovrsnosti, oba zakona nalažu postojanje sadržaja i medija za nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom. Ovi sadržaji ne posmatraju se u kontekstu medijskog pluralizma već prava na informisanje i na slobodu izražavanja ovih društvenih grupa.

Bez obzira što je ovo jedini zakon koji reguliše štampane medije, u njemu nema čak ni pokušaja da se odredi šta bi bio pluralizam štampe niti čija je nadležnost da brine, na primer, o uravnotežavanju razvoja tabloidne i kvalitetne dnevne štampe ili zabavne i tematski specijalizovane štampe (ekonomske, kulturne, itd).

Zakon o javnim medijskim servisima ne pominje medijski pluralizam, ali navodi “pluralizam sadržaja i pluralizam mišljenja” (Čl. 4) kao jedno od osnovnih načela rada javnog servisa.<sup>127</sup> U njemu se na mnogo načina pominju obaveze javnog servisa u pogledu programskih sadržaja<sup>128</sup> koje odgovaraju ideji internog pluralizma, ali se one tretiraju u kontekstu ostvarivanja javnog interesa, a ne medijskog pluralizma.

Primarni izvor definicije i regulacije pluralizma je Zakon o elektronskim medijima<sup>129</sup>. Po njemu, medijski pluralizam označava “različite oblike osnivanja pružalaca medijskih usluga, raznovrsnost medijskog sadržaja u pogledu ravnopravnog i uravnoteženog izražavanja političkog mišljenja, kao i raznovrsnost programskog sadržaja u okviru vrste i karaktera programa pružaoca medijske usluge” (Čl. 4).

Međutim, ova definicija se ne koristi dosledno. Izraz “medijski pluralizam” se u ostalim članovima zakona (ukupno 11) koristi samo za označavanje eksternog pluralizma, i uvek u smislu njegovog narušavanja.<sup>130</sup> U tri člana Zakona se koristi izraz “medijski i politički pluralizam”. On se pominje kao jedna od vrednosti koje Zakon štiti (Čl. 3), kao jedno od načela regulacije (Čl. 5) i kao cilj nadzora Regulatornog tela za elektronske medije (Čl. 31), a da sadržaj termina “politički pluralizam” nigde nije objašnjen.

Izraz “raznovrsnost sadržaja” se takođe pominje u tri člana. Od centralnog značaja je član 61 koji utvrđuje obavezu medija u tom pogledu: (svaki) pružalac medijske usluge, u skladu sa svojom programskom koncepcijom, dužan je da “obezbedi raznovrsnost sadržaja u pogledu mogućnosti slobodnog izražavanja, političkog i kritičkog mišljenja, kao i u okviru vrste i karaktera programa”. U preostala dva, on se samo pominje u kontekstu procedure za izdavanje dozvole (Čl. 103 i 107).

Zakon o elektronskim medijima se ne bavi niti elaboracijom aspekata raznovrsnosti sadržaja, niti jasnim identifikovanjem mehanizama njene zaštite i podsticanja. On samo propisuje opšte obaveze medija u odnosu na programske sadržaje, među kojima je nekoliko kvota obaveznih sadržaja (u pogledu jezika, porekla produkcije, učešća domaće muzike) i ovlašćuje Regulatorno telo za elektronske medije (REM) da sadržajnu raznovrsnost uredi kroz proceduru dodele

<sup>127</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_informisanju\\_i\\_medijima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_informisanju_i_medijima.html).

<sup>128</sup> Na primer, u definiciji javnog medijskog servisa (“... pružalac medijske usluge... koji raznovrsnim, uravnoteženim, visokokvalitetnim programima u oblasti informisanja, obrazovanja, kulture i zabave omogućava ostvarivanje javnog interesa odnosno zadovoljava potrebe svih delova društva”, Čl. 2), navođenju delatnosti javnog servisa (Čl. 3), elementima javnog interesa koje javni medijski servis ostvaruje (Čl. 7), itd.

<sup>129</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_elektronskim\\_medijima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html).

<sup>130</sup> To su članovi Zakona 89, 93, 97, 100, 106, 111, 119, 120, 121, 122 i 124.

dozvola i određivanje visine naknade za pružanje medijske usluge. Sva tri mehanizma (kvote, dozvole, naknade) korišćena su i ranije.

Glavni tumač sadržajne raznovrsnosti, dakle, nije zakon, već podzakonski akt REM-a, Pravilnik o uslovima i kriterijumima za izdavanje dozvole za pružanje medijske usluge.<sup>131</sup> Elementi raznovrsnosti ovde figuriraju kao osnova za procenu doprinosa ukupnoj raznovrsnosti i kvalitetu programa koji nudi aplikant za dobijanje dozvole u svojoj programskoj koncepciji (Čl. 27).

Kriterijumi se odnose na nekoliko vrsta sadržaja. To je učešće pojedinih vrsta programa, odnosno njihova kombinacija, koji po Pravilniku mogu biti informativni, dokumentarni, naučno-obrazovni, kulturno-umetnički, zabavni, rijaliti, dečiji i program za maloletnike, verski, filmski i serijski, muzički, sportski program i igre.

Zatim je to zastupljenost sadržaja u ukupnom godišnje objavljenom programu kojima zakon određuje obavezni kvotni minimum - sopstvene produkcije (25%), evropskih audio-vizuelnih dela (50%), srpskih audio-vizuelnih dela (25%), evropskih audio-vizuelnih dela nezavisnih producenata (10%), srpskih audio-vizuelnih dela nezavisnih producenata i srpskih muzičkih dela (25%) u dnevnom objavljenom muzičkom programu. Sledeća grupa kriterijuma odnosi se na učešće sadržaja na jezicima nacionalnih manjina, sadržaja namenjenih informisanju osoba sa invaliditetom i drugih manjinskih grupa i sadržaja namenjenih deci i maloletnicima.

Najzad, posebnu grupu kriterijuma čine procene o unikatnosti programske ponude u određenoj zoni pokrivanja, prisutnost novih programskih formata, bavljenje važnim društvenim pitanjima koja su bila zanemarena ili se obrađuju na nov način i o doprinosu programa razvoju društva u oblasti informisanja, kulture i obrazovanja razvoju građana i razvoju zajednice.

O značaju aspekata raznovrsnosti može se zaključiti samo posredno, na osnovu kriterijuma za određivanje visine naknade koju plaćaju emiteri. Po pravilniku REM-a<sup>132</sup> najveći popust na visinu naknade dobija se kada naučno-obrazovni, kulturno-umetnički, dečiji i sopstveni dokumentarni program, zajedno ili pojedinačno, čine najmanje 20% ukupnog godišnjeg objavljenog programa i kada je udeo sadržaja na jezicima nacionalnih manjina veći od 20%. Popusti, mada minimalni, dobijaju se i za učešće više od 5% sopstvenog informativnog programa i za 2% ili više od 5% programa pristupačnog osobama sa oštećenim sluhom ili vidom.

Iako je REM odredio kriterijume za dodeljivanje dozvole po zakonskoj obavezi da budu “nediskriminatorni, objektivni i merljivi” (Čl. 103), oni niti garantuju niti podstiču značajnu raznovrsnost sadržaja. Osim sadržaja određenih kvotama, vrednost ostalih se meri poređenjem programskih elaborata konkurenata za dozvolu, pa oni imaju relativnu, a ne apsolutnu vrednost.

Za “prolaznu” raznovrsnost po kriterijumu vrste programa dovoljno je da ih bude dva, a za “pobedničku” tri od 13 vrsta navedenih u Pravilniku. Posebni uslovi na postoje ni za žanrovsku vrstu programa javnih medijskih servisa, koji treba da ostvaruju najraznovrsniji program.

<sup>131</sup> Pravilnik - O uslovima i kriterijumima za izdavanje dozvole za pružanje medijske usluge, <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-o-uslovima-i-kriterijumima-za-izdavanje-dozvole-za-pruzanje-medijske-usluge.html>.

<sup>132</sup> Pravilnik o visini, izmeni visine i načinu obračunavanja naknade za pružanje medijske usluge, <https://www.rem.rs/uploads/files/Podzakonska%20regulativa/2024/Pravilnik%20o%20visini%2C%20izmeni%20visine%20i%20nacinu%20obracunavanja%20naknade%20za%20pruzanje%20medijske%20usluge.pdf>

Navedene obavezujuće kvote su, inače, proizvod usaglašavanja sa evropskim regulatornim okvirom. Ono što je bio deo starog domaćeg rešenja<sup>133</sup> – da emiter opšte vrste mora imati informativni, naučno-obrazovni, kulturno-umetnički, dokumentarni i dečiji program i da ga njihov (pojedinačni ili zbirni) udeo od najmanje 20% čini kvalitetnim, tj. raznovrsnim – ukinuto je pri usvajanju novog Pravilnika REM-a o uslovima za izdavanje dozvole na početku 2024. godine.

I u Zakonu i u Pravilniku uočljivo je odsustvo bilo kakvog određenja kriterijuma “ravnopravnog i uravnoteženog izražavanja političkog mišljenja”, odnosno “mogućnosti slobodnog izražavanja, političkog i kritičkog mišljenja”, što je sastavni deo definicije medijskog pluralizma u Zakonu, odnosno zakonske obaveze medija. Nigde se ne navode ni nadležnost i postupanje REM-a u odnosu na narušavanje obaveza internog pluralizma.

### **Kontrola i merenje internog medijskog pluralizma**

Medijskim zakonima ustanovljena je samo jedna institucija sa zadatkom kontrole internog medijskog pluralizma. To je REM, koji se bavi samo elektronskim medijima. Zakon o elektronskim medijima, koji reguliše nadležnosti ovog tela, mnogo detaljnije propisuje njegove obaveze u pogledu eksternog pluralizma nego u pogledu raznovrsnosti sadržaja.

REM, u stvari, i ne nadzire interni pluralizam kao takav. U opšte ciljeve nadzora nad radom elektronskih medija, što je njegova unikatna nadležnost, Zakon o elektronskim medijima ubraja obezbeđivanje zakonitosti postupanja medija i sprečavanje štetnih posledice po “zakonom zaštićena dobra”, koja pored slobode izražavanja, ljudskog dostojanstva, javnog zdravlja, javne bezbednosti i drugog, uključuju i medijski i politički pluralizam (Čl. 31)<sup>134</sup> Konkretno, zakonska dužnost REM-a je da vršenjem nadzora ispituje da li mediji ispunjavaju minimalne uslove za rad, zakonske i podzakonske obaveze i “uslove pod kojima im je izdata dozvola”, što se “posebno odnosi na vrstu i karakter programa” (isto).

Način na koji REM obavlja ove zadatke sveden je na jednu aktivnost. To je monitoring celokupnog godišnjeg emitovanog programa nekoliko izabраних emitera i objavljivanje godišnjih izveštaja o njegovim rezultatima.<sup>135</sup> Monitoring, kako REM sam navodi u svojim izveštajima, usmeren je na praćenje “načina ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza” pojedinačnih emitera. Pri tome, REM sam donosi odluku o tome koji emiteri su predmet monitoringa, koje zakonske i programske obaveze se nadziru, kao i da izveštaji sadrže samo kvantitativne rezultate.

Opsežni nadzor celokupnog godišnjeg programa obuhvata samo nekoliko elemenata: žanrovsku strukturu programa (vremenska i procentualna zastupljenost pojedinih vrsta programa), odnos premijera i repriza, poštovanje kvotnih minimuma obaveznih sadržaja i mera

---

<sup>133</sup> Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa <https://www.rem.rs/uploads/files/Podzakonska%20regulativa/Pravilnik%20o%20minimalnim%20uslovima%20za%20pruzanje%20medijske%20usluge%20i%20kriterijumima%20za%20odlucivanje%20u%20postupku%20izdavanja%20dozvole%20za%20pruzanje%20medijske%20usluge%20na%20osnovu%20sprovedenog%20javnog%20konkursa.pdf>

<sup>135</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_elektronskim\\_medijima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html).<sup>135</sup> <https://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-pruzalaca-medijskih-usluga/izveshtaji#gsc.tab=0>.

<sup>135</sup> <https://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-pruzalaca-medijskih-usluga/izveshtaji#gsc.tab=0>.



zaštite maloletnika putem kategorizacije programa, a u slučaju javnih servisa i udeo programa posvećen osetljivim društvenim grupama.<sup>136</sup>

Nadzorom se ne prati usklađenost programa sa Programskim elaboratima, koji čini deo uslova pod kojima im je izdata dozvola, način i stepen ostvarivanja različitog političkog i kritičkog mišljenja, niti valorizacije prvobitnih ocena REM-a pri dodeli dozvole o unikatnosti programa, prisutnost novih programskih formata, bavljenju relevantnim društvenim pitanjima i doprinosu razvoju građana i razvoju zajednice.

REM ovaj posao obavlja na gotovo isti način, na istom uzorku medija, od 2010. godine. Predmet monitoringa su kanali javnih medijskih servisa i komercijalne televizije dostupne na celoj državnoj teritoriji. Tokom vremena menjao se broj posmatranih medija (od šest na četiri komercijalne TV, uključivanje/isključivanje javnih radio kanala i kanala RTS 3) i sadržaj kvotnih programskih obaveza. Jedina važna promena je da je ukinuto praćenje poštovanja Kodeksa ponašanja emitera koji je 2015. godine zamenjen sa nekoliko pravilnika REM-a, čije odredbe nisu deo monitoringa.<sup>137</sup>

Komercijalni emiteri su redovno praćeni do 2020. godine, da bi od 2021. do 2023. monitoringom bili obuhvaćeni samo javni servisi<sup>138</sup>. Tokom 2022-2023. godine, nakon što je REM produžio dozvole za četiri TV sa nacionalnim pokrivanjem, a što je izazvalo nezadovoljstvo u stručnoj, političkoj i opštoj javnosti, REM je obavio dva povezana tromesečna “kontrolna” monitoringa njihovog programa koji je prvi put obuhvatio i usklađenost programa sa njihovim programskim elaboratima, na osnovu kojih su dozvole dobili. REM-ova metodologija, kojom je utvrđeno da su posmatrani mediji uglavnom poštovali svoje programske elabore, takođe je izazvala nezadovoljstvo, posebno u stručnoj javnosti<sup>139</sup>.

Osnovna vrednost REM-ovog monitoringa “ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza” emitera jesu podaci o žanrovskoj strukturi programa. Iako ne otkrivaju ništa o pluralizmu mišljenja i reprezentaciji društvenih subjekata, oni pokazuju da je i po najjednostavnijem kriterijumu raznovrsnost medijske ponude mala i da se godinama ne poboljšava. Dominacija tri iste vrste programa – informativnog, zabavnog i igranog – karakteriše sve “nacionalne” televizije, dok su u svima izrazito zanemareni dečiji, naučno-obrazovni i kulturno-umetnički programi. U programu RTS1, koga karakteriše najveća žanrovska raznovrsnost, u periodu 2022-2024. godina učešće kulturno-umetničkog programa je prosečno iznosilo 1,3% emisionog vremena, naučno-obrazovnog 1%, a dečijeg 0,4%.<sup>140</sup>

## Zaključak i preporuke

<sup>136</sup> Primer tipičnog izveštaja je izveštaj o programima javnog medijskog servisa RTS za 2021. godinu, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/Go  
dsniji%20izvestaj%20o%20ispunjavanju%20zakonskih%20i%20programskih%20obaveza%20RTS%202021.pdf

<sup>137</sup> [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2015\\_08/t08\\_0084.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2015_08/t08_0084.htm)

<sup>138</sup> <https://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-pruzalaca-medijskih-usluga/izveshtaji#gsc.tab=0>

<sup>139</sup> <https://nuns.rs/srbija-rem-ova-dodela-tv-dozvola-pokazuje-neuspeh-u-zastiti-medijskog-pluralizma/>

<sup>140</sup> <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/Izvestaj%20o%20ispunjavanju%20zakonskih%20i%20programskih%20obaveza%20Radio-televizije%20Srbije%20za%202024.%20godinu.pdf>



Dosadašnja regulacija, kontrola i merenje raznovrsnosti programskih sadržaja pokazali su kao neadekvatni. Nijedan od njenih dugotrajno podsticanih i nadziranih aspekata (na primer, žanrovska raznovrsnost, sadržaji za društveno osetljive grupe, učešće nezavisnih produkcija) nije uspešno razvijen, a poslednjih godina izrazito je smanjen pluralizam političkih mišljenja,<sup>141</sup> uprkos tome što je postao deo definicije sadržajne raznovrsnosti.

Digitalna komunikacija donela je uvećanje izvora medijskih sadržaja, ali i fragmentaciju medijske publike i slabljenje društvenih veza. Stoga je važno očuvati medije opšte vrste, kao izvore negovanja zajednice, njenih kulturnih vrednosti i tradicija i povezivanja članova društve preko zajedničkih socijalnih iskustava. To je pre svega zadatak medijskih javnih servisa, ali i nespecijalizovanih komercijalnih medija sa različitim programskim i uređivačkim politikama.

Medijski zakoni stoga treba jasno i precizno da definišu programske obaveze medija opšte vrste, ali i da propišu jasne sankcije za njihovo nepoštovanje. Ovo posebno važi za javne servise i za njihovu obavezu da se jednako odnose prema svim vrstama društvenih grupa kao izvoru informacija i predmetu reprezentacije. Neophodan je veći fokus na mere za obezbeđivanje kvalitetnih sadržaja umesto na kvantitativno-kvotne dimenzije raznovrsnosti.

Efikasnost naknade kao mehanizma podsticanja raznovrsnosti treba snažno pojačati. Time bi mediji mogli biti motivisani da povećaju udeo nekog od pojedinačnih “kvalitetnih” vrsta programa, što bi povećalo kvalitet njihove žanrovske raznovrsnosti. Potrebno je na isti način motivisati medije i da svoje informativne programe učine raznovrsnim, bilo većim udelom analitičkog pristupa, živog programa, debatnog programa, informacija iz različitih delova zemlje, istraživačkih poduhvata, itd.

Neophodno je proveravati poštovanje Programskog elaborata kod svakog emitera i sankcionisati njegovo nepoštovanje kao povredu programske obaveze.

Pluralizam političkih mišljenja je deo obaveze istinitog, nepristrasnog i potpunog informisanja i neophodno ga je uključiti u kontrolu, i to najmanje jednom u pola godine, ali i primereno sankcionisati kao tešku povredu programskih obaveza.

Izveštaji REM-a o poštovanju programskih obaveza treba da sadrže i kvalitativne nalaze, pored kvantitativnih.

Detaljnu analizu raznovrsnosti unutar informativnog programa, posebno kvantitativno-kvalitativnu, REM bi mogao da poveri nekoj od akademskih institucija ili organizacija sa iskustvom u toj vrsti analize.

REM treba da organizuje javne rasprave o rezultatima svojih monitoringa o ispunjenju programskih obaveza medija, i to posebno za javne servise, a posebno za komercijalne medije.

Javni servis treba da uključi pripadnike marginalizovanih društvenih grupa u svoju kadrovsku strukturu i da kontinuirano edukuje svoje novinare o inkluzivnom novinarstvu. Istraživački centar javnog medijskog servisa treba da prati percepciju sadržinske različitosti kod publike, a Programski savet uključi ovu temu kao posebnu tokom javnih rasprava o programskom sadržaju.

---

<sup>141</sup> Novosadska novinarska škola, Monopol prisutan – pluralizam odsutan, <https://novinarska-skola.org.rs/wp-content/uploads/2025/03/Monitoring-NNS-BIRODI-2024-1.pdf>

#### 4.7. Mediji i društveno osetljive grupe

Medijski pluralizam i inkluzivno novinarstvo promovišu pravo svih društvenih grupa da budu pravedno i autentično zastupljeni u medijskim prikazima stvarnosti. Raznovrsnost glasova u javnoj sferi omogućuje međusobno razumevanje i poštovanja različitosti i time doprinosi izgradnji društvene kohezije.

Žene su najbolji primer kako mediji u savremenom svetu reprezentuju pluralističku prirodu društva. Žene su u većini zemalja podjednako brojne kao muškarci,<sup>142</sup> ali su one u informativnim tradicionalnim medijima u proseku prisutne u 26% sadržaja (29% u onlajn medijima). Tri četvrtine je posvećeno muškarcima. Vidljivost žena se povećala za 2% u poslednjih 15 godina. Ovo su podaci za 2025. godinu iz najvećeg globalnog istraživanja medijske prezentacije žena u informativnim sadržajima, koje se obavlja svakih pet godina u poslednje tri decenije.<sup>143</sup> Informativni sadržaji su odabrani za analizu jer se smatraju činjenično zasnovanim, objektivnim i pouzdanim i imaju najveći uticaj na formiranje mišljenja.

Prema podacima za Srbiju, žene su bile prisutne u 28% sadržaja štampe, radija i televizije i u 36% sadržaja informativnih vebajtova.<sup>144</sup>

Žene su tek jedna od društvenih grupa koje nisu dovoljno medijski vidljive, a koje se zbog nekih ličnih ili kolektivnih osobenosti, po kojima se razlikuju od ostalih, označavaju kao društveno osetljive ili ranjive, u najvećem broju slučajeva i kao manjinske jer čine manjinu stanovništva.

Prema izveštaju REM-a, tokom 2024. godine, javni servis RTS1 namenio je društveno osetljivim grupama 4,67% programa.<sup>145</sup> Glavnina je bila prilagođena osobama sa invaliditetom, dok su drugim osetljivim grupama posvećene četiri emisije, ne računajući reklamne spotove (jedna informativna i tri dečije) sa 1% uдела u celokupnom programu. Slično je bilo i prethodne godine.<sup>146</sup>

#### Dvostruko medijsko marginalizovanje društveno osetljivih grupa

Termin "društveno osetljive grupe" nije pravno definisan. U javnim politikama on podrazumeva ljude koji se suočavaju sa preprekama u pristupu društvenim resursima i uslugama, tj. sa većim rizikom od društvene isključenosti. Ovim grupama je potrebna dodatna sistemska podrška kako bi se pod ravnopravnim uslovima uključile u društveni život.

<sup>142</sup> Prema Republičkom zavodu za statistiku, u Srbiji je 2024. godine živelo 3.4 miliona žena i 3,2 miliona muškaraca. <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=17030&a=18&s=1801?s=1801>

<sup>143</sup> Global Media Monitoring Project, (GMMP) <https://whomakesthenews.org/wp-content/uploads/2025/12/GMMP2025-GlobalReport.pdf>

<sup>144</sup> Ibid, Istraživanje je sproveo Fakultet političkih nauka u Beogradu, kao deo međunarodnog istraživačkog tima GMMP.

<sup>145</sup>

<https://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/Izvestaj%20o%20ispunjavanju%20zakonskih%20i%20programskih%20obaveza%20Radio-televizije%20Srbije%20za%202024.%20godinu.pdf>

<sup>146</sup> Od 4,55% programa, dve dečije, jedna informativna i jedna dokumentarna emisija sa 1% učešća bile su namenjene posvećene drugim ranjivim grupama

<https://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/Izvestaj%20o%20ispunjavanju%20zakonskih%20i%20programskih%20obaveza%20Radio-televizije%20Srbije%20za%202023.%20godinu.pdf>



Najčešće lične ili grupne karakteristike koje neke grupe čine ranjivim, vezane su za rod, uzrast, etničku pripadnost, versko opredeljenje, invaliditet, privatnost i identitet, socijalni status, obrazovanje i drugo. U jednom od zvaničnih državnih dokumenata, kao osetljive društvene grupe se navode „osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, starije osobe, Romi i Romkinje, LGBTI zajednica, neobrazovana lica, nezaposleni, izbegla i interno raseljena lica i stanovništvo koje živi u ruralnim sredinama“.<sup>147</sup> Zakon o javnim medijskim servisima kao primere osetljivih grupa ističe decu, omladinu i stare, manjinske grupe, osobe sa invaliditetom, socijalno i zdravstveno ugrožene osobe (Čl. 7).<sup>148</sup>

Osetljive društvene grupe su više od ostalih izložene diskriminaciji i diskriminatorskom postupanju u pojedinim oblastima. Ovo je konstatovano u Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije iz 2013. godine,<sup>149</sup> a potvrđeno u novoj Strategiji za period od 2022. do 2030. godine posvećivanjem pažnje upravo ovim kategorijama stanovništva u planiranju strateških mera njihove zaštite.<sup>150</sup> Stoga je njihova medijska prezentacija važno društveno i medijsko pitanje.

Uprkos brojnoj i detaljnoj pravnoj regulativi koja garantuje ista ljudska prava svima bez obzira na lične karakteristike, društveno osetljive grupe su u medijima marginalizovane, i to na dva načina. Pored toga što su više odsutne nego prisutne, one su predstavljene na način koji udovoljava dominantnim stereotipima i predrasudama i te predstave naturalizuje. Umesto da se nepovoljan društveni status i uloga ovih društvenih grupa razmatraju kao proizvod određenih društveno-istorijskih okolnosti i preovlađujućih kulturnih normi, oni se predstavljaju kao prirodna i univerzalna pojava.

Žene se, na primer, najčešće pojavljuju u tri uloge - da ilustruju opšte mišljenje javnosti (npr. u uličnim anketama), iznesu lično iskustvo ili svedoče o događajima kojima su prisustvovali.<sup>151</sup> Na četvrtom mestu po učestalosti, one su izvor informacija o sebi i svojim aktivnostima, a na šestom izvor stručnog mišljenja.

Od 2015. godine do danas svega 3-4% medijskih sadržaja u svetu slikaju muškarce i žene mimo uobičajenih uverenja o rodnim karakteristikama, ulogama, sposobnostima ili ponašanju.<sup>152</sup> Osobe sa invaliditetom su često predstavljene senzacionalistički i stereotipno: ili kao heroji koji zaluzuju divljenje zbog uspeha koje su postigle uprkos svojih fizičkih nedostataka, ili žrtve sudbine koje zaslužuju sažaljenje.<sup>153</sup> Oni sami žele da budu viđeni drugačije - kroz lične identitete koji nisu povezani sa invaliditetom, ali se njihov autentični glas o sebi retko čuje.

<sup>147</sup> <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0/%D0%BE%D1%81%D0%B5%D1%82%D1%99%D0%B8%D0%B2%D0%B5-%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B5-%D0%B8-%D1%99%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0/>

<sup>148</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_medijskim\\_servisima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_medijskim_servisima.html)

<sup>149</sup> [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2013\\_07/t07\\_0182.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2013_07/t07_0182.htm)

<sup>150</sup> <https://minlmpdd.gov.rs/wp-content/uploads/2024/04/Strategija-prevencije-i-zastite-od-diskriminacije-za-period-od-2022-do-2030-godine-250122-1.pdf>

<sup>151</sup> Global Media Monitoring Project, (GMMP), <https://whomakesthenews.org/wp-content/uploads/2025/12/GMMP2025-GlobalReport.pdf>

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> Trajković, J. (2020), Predstavljanje osoba sa invaliditetom u srpskoj štampi, <https://aseestant.ceon.rs/index.php/comman/article/view/25721/16973>

Dvostrukom degradacijom osetljivih društvenih grupa mediji legitimizuju i etabliraju stereotipna tradicionalna shvatanja vezana za osobenosti društvenih grupa i otežavaju njihovo uključivanje u zajednicu. Time se sužava društveni prostor za prihvatanje različitosti i razvijanje društvene solidarnosti.

### **Medijska strategija: odsustvo inovativnih rešenja**

Medijska strategija u okviru poglavlja o medijskom pluralizmu govori o problemu medijske nevidljivosti i neadekvatnog izveštavanja o osetljivim društvenim grupama, od kojih posebno navodi decu, mlade, stare i žene.<sup>154</sup> U njoj se ukazuje na opstajanje retkog, a po kvalitetu stereotipnog i diskriminatornog prikazivanja osetljivih društvenih grupa uprkos postojanju niza sektorskih strategija, zakona i priručnika o etičkom novinarskom pristupu, usmerenih na poboljšanje položaja i prava ranjivih kategorija stanovništva.

Ipak, dva važna aspekta teme ostala su van domašaja Strategije. Prvo, da je na globalnom nivou razvijen širok društveni pokret koji promovise proaktivnu ulogu medija u podsticanju razumevanja i prihvatanja različitosti među ljudima kroz koncept inkluzivnog novinarstva.<sup>155</sup> Njegov glavni nosilac su organizacije civilnog društva, posebno one koje se bave razvojem medija. Aktivnosti ove vrste vidljive su i u Srbiji, posebno nakon osnivanja Instituta za medije i različitost – Zapadni Balkan 2014. godine.<sup>156</sup>

Drugo, Strategija je propustila da istakne da je u javnoj sferi poslednjih godina stereotipno medijsko izveštavanje o pojedinim ranjivim društvenim grupama preraslo u otvorenu promociju diskriminacije, uvredljivog govora i govora mržnje. Ovaj fenomen je toliko raširen da njegova normalizacija postaje integralni deo političke kulture.<sup>157</sup>

Iz nepotpunog uvida Strategije u problem medijske raznovrsnosti proistekli su predlozi za popravljavanje stanja koji se već uveliko primenjuju godinama unazad. Od osam predloženih aktivnosti, pet se odnosi na obrazovanje novinara o nediskriminativnom tretmanu osetljivih društvenih grupa, podsticanje proizvodnje novih, inkluzivnih sadržaja i na analizu medijskog izveštavanja.

Ove aktivnosti već uspešno obavljaju mnoge organizacije civilnog društva. Na primer, samo tokom 2023. i 2024. godine objavljeno je šest priručnika za novinare sa uputstvima za etički medijski odnos prema ranjivim grupama – svih u celini (1),<sup>158</sup> osobama manjinskog rodnog

<sup>154</sup> <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/11/1>

<sup>155</sup> Matić, J. (2024) Media Diversity Activism in Serbia, <https://www.media-diversity.org/wp-content/uploads/2024/12/Activism-in-Serbia-Activities-and-Actors-Jovanka-Matic.pdf>

<sup>156</sup> Institut je regionalna podružnica međunarodnog Instituta za medijski diverzitet, sa sedištem u Beogradu. Bavi se istraživanjima medijskog predstavljanja ranjivih društvenih grupa, edukacijom novinara, unapređenjem medijske pismenosti i promocijom poštovanja različitosti. <https://nuns.rs/institut-za-medije-i-razlicitosti-zapadni-balkan-obelezio-deset-godina-rada/>

<sup>157</sup> Dnevni list Danas: U medijima intenzivno zastupljen govor mržnje: Kako to odgovara vlastima i zašto prolazi nekažnjeno? <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/govor-mrznje-mediji-srbija/>

<sup>158</sup> Priručnik za novinare i novinarke, Diskriminacija i ravnopravnost, [Priručnik za novinare i novinarke - Borba za ravnopravnost • Poverenik za zaštitu ravnopravnosti](#)

identiteta (2)<sup>159</sup>, osobama sa poremećajima mentalnog zdravlja (2)<sup>160</sup> i osobama sa invaliditetom (1).<sup>161</sup> One su pridružene čitavom korpusu već postojećih stručnih priručnika o izveštavanju o osetljivim grupama u celini, ili pojedinačno, kao što su žene, deca, mladi, osobe sa invaliditetom, LGBT osobe, izbeglice i tražioci azila, kao i višestruko nepriviligovane grupe, kao što su žene koje trpe porodično ili onlajn nasilje.<sup>162</sup>

U isto vreme realizovano je osam projekata<sup>163</sup> čija je glavna ili jedna od aktivnosti bilo obrazovanje novinara o etičkom izveštavanju o ženama, osobama sa invaliditetom, romskoj etničkoj zajednici i LGBT zajednici. Dodatno, ostvareno je sedam projekata<sup>164</sup> sa ciljem podizanja medijske pismenosti pojedinih društveno osetljivih grupa (mladi, žene, Romi, osobe sa invaliditetom) ili generalne publike, kako bi prepoznali medijske stereotipe i naučili kako da im se odupru.

Monitoring medijskog izveštavanja o društveno osetljivim grupama već godinama sa redovnom učestalošću obavljaju Krovna organizacija mladih (reprezentacija mladih),<sup>165</sup> Institut za medije i različitosti – Zapadni Balkan (prisustvo govora mržnje),<sup>166</sup> Šer Fondacija (onlajn napadi na osobe zbog rodne, etničke, verske i druge pripadnosti), a 2023. godine urađeno je istraživanje o izveštavanju o osobama sa mentalnim teškoćama (Psihološki centar za mentalno zdravlje u zajednici).<sup>167</sup>

Od navedenih 25 aktivnosti, državne institucije su finansijski pomogle dve, dok su ostale finansirali strani donatori. Stoga se čini pohvalno da Strategija planira korišćenje projektnog finansiranja javnim novcem za podsticanje proizvodnje novih sadržaja o marginalizovanim grupama i za edukaciju novinara na temu medijske raznovrsnosti. Njen cilj, ipak, trebalo je da bude predlaganje novih, a ne već postojećih rešenja. Na primer, civilne organizacije su tokom 2023-2024. godine, mimo projektnog sufinansiranja, realizovale tri projekta, čiji je naglasak bio na proizvodnji novih sadržaja o marginalizovanim grupama uz pomoć iskusnih mentora,

---

<sup>159</sup> Smernice za profesionalno, verodostojno i etičko izveštavanje o LGBTIQ+ zajednici, <https://www.mladi.org.rs/resursi/smernice-za-profesionalno-verodostojno-i-eticko-izvestavanje-o-lgbtiq-zajednici/>

Rodne dezinformacije: koncept i preporuke, <https://novinarska-skola.org.rs/wp-content/uploads/2024/08/Publikacija-Rodne-dezinformacije.pdf>

<sup>160</sup> Kako izveštavati o mentalnom zdravlju, Priručnik za novinare i novinarke, <https://www.mentalhub.org/wp-content/uploads/2023/04/Kako-izvestavati-o-mentalnom-zdravlju-2023.pdf>

Priručnik za etičko izveštavanje medija o mentalnom zdravlju mladih, <https://koms.rs/2024/04/prirucnik-za-eticko-izvestavanje-medija-o-mentalnom-zdravlju-mladih/>

<sup>161</sup> Akademska inkluzivna asocijacija, Priručnik za izveštavanje o osobama sa hendikepom, [https://mega.nz/file/U3sXhDgb#ZXOBii2ioykPQBR4tVzSfqLaO2ntc3i\\_QEnz36Gh6\\_w](https://mega.nz/file/U3sXhDgb#ZXOBii2ioykPQBR4tVzSfqLaO2ntc3i_QEnz36Gh6_w)

<sup>162</sup> Na primer, Priručnik o etičkom izveštavanju o izbeglicama i tražiocima azila za novinare, Smernice za medijsko izveštavanje o nasilju prema ženama, Pravilnik protiv zloupotrebe dece u medijske svrhe, Preporuke za razvoj diverziteta i etike u medijskim sadržajima za mlade, Priručnik za etičko i nediskriminatorno izveštavanje o nasilju prema žena u onlajn sferi.

<sup>163</sup> [https://www.media-diversity.org/wp-content/uploads/2024/12/Activisam-in-Serbia\\_Activities-and-Actors\\_Jovanka-Matic.pdf](https://www.media-diversity.org/wp-content/uploads/2024/12/Activisam-in-Serbia_Activities-and-Actors_Jovanka-Matic.pdf).

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Sprovodi se od 2017. godine, Mladi u medijskom ogledalu 2024, [https://koms.rs/wp-content/uploads/2025/04/Mladi\\_u\\_medijskom\\_ogledalu\\_2024.pdf](https://koms.rs/wp-content/uploads/2025/04/Mladi_u_medijskom_ogledalu_2024.pdf).

<sup>166</sup> Sprovodi se od 2021. godine, <https://www.reportingdiversity.org/wp-content/uploads/2024/04/Monitoring-Report-on-Hate-Speech-in-Serbia.pdf>.

<sup>167</sup> <https://www.mentalhub.org/wp-content/uploads/2024/04/Crtice-i-senke-2024.pdf>.



kao i na proizvodnji multimedijalnih sadržaja, što već predstavlja novinu u odnosu na predloge iz Strategije.<sup>168</sup>

Aktivnošću organizacija civilnih grupa lansirano je nekoliko inovativnih inicijativa, kao što su projekat proizvodnje alternativnih narativa u odnosu na uočeni diskvalifikatorski i društveno štetan medijski govor, uz učešće medijske publike,<sup>169</sup> stvaranje Mreže novinara za inkluziju<sup>170</sup>, kao i Mreže psihologa koji su voljni da medijima pruže stručna mišljenja i pomoć kada se bave temom mentalnog zdravlja<sup>171</sup>.

Strategija očekuje promene od novinara, ne i od drugih aktera. U njoj se ne pominju javni medijski servisi, a to su mediji kojima Zakon o javnim medijskim servisima nalaže posebnu obavezu – da u zadovoljavanju potreba u informisanju svih delova društva bez diskriminacije, naročito vode računa o društveno osetljivim grupama (Član 7). Od javnih servisa bi svakako trebalo zahtevati veće učešće sadržaja sopstvene produkcije namenjenih ovom delu stanovništva od trenutnog od 1%.

Dodatno, republički javni servis bi mogao da u svoju politiku zapošljavanja uvrsti angažovanje pripadnika društveno osetljivih grupa (kao što su etničke manjine, osobe sa invaliditetom) kao novinara vidljivih široj publici, što je praksa mnogih javnih servisa u svetu.

Država bi mogla da pomogne u uključivanju kurseva o izveštavanju o ranjivim društvenim grupama u studijske programe novinarstva, kroz državno stipendiranje kadrova za njihove predavače ili studenata specijalističkih studija. Korisno bi bilo i uspostaviti redovnu saradnju između nadležnih državnih organa (Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti) i organizacija aktivnih na polju medijskog diverziteta radi koordinacije aktivnosti. Kroz ovu saradnju mogao bi se dati dodatni podstrek za razvoj inovativnih rešenja, umesto ponavljanja već postojećih.

Država bi mogla da ustanovi posebnu nagradu za medij koji se ističe adekvatnim reprezentovanjem marginalizovanih grupa. Od 12 nagrada za novinarstvo dodeljenih između oktobra 2023. i oktobra 2024., koje su povezane sa pitanjima medijske raznovrsnosti, direktno ili indirektno, delom ili u potpunosti, nijednu nije dobio medij koji neguje inkluzivno novinarstvo. Od svih njih, Nagrada za toleranciju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti<sup>172</sup> najdirektnije vrednuje novinarski doprinos promociji tolerancije i borbi protiv diskriminacije. Ipak, ona odaje priznanje novinarima, tj. njihovim pojedinačnim radovima, a ne mediju koji se ističu po afirmaciji pozitivnog odnosa prema različitostima.

Dodatne aktivnosti predviđene Strategijom, koje se odnose na zaštitu maloletnih lica od neprimerenih medijskih sadržaja, uključene i u Akcioni plan, nisu ostvarene.

---

<sup>168</sup> Mentorski projekat Instituta za medije i različitost – Zapadni Balkan „Lokalno novinarstvo za mlade novinare i omladinske medije (<https://www.mladi.org.rs/poziv-za-mlade-reportere-ke-koji-e-zele-da-izvestavaju-o-svojoj-lokalnoj-zajednici/>) i Fondacije Ana i Vlade Divac „Medijska pismenost mladih“ (<https://www.divac.com/Vesti/3374/Odabrano-40-polaznikaca-programa-Medijska.shtml>); Multimedijalni projekat portala Storyteller „Jedana dan u cipelama manjine“ (<https://www.storyteller.rs/sr/storyteller-vas-poziva-na-filmsko-vece-posveceno-marginalizovanim-grupama/>).

<sup>169</sup> <https://www.reportingdiversity.org/take-part-in-our-campaign/>.

<sup>170</sup> Inicijativa Akademske inkluzivne asocijacije, udruženja studenata sa hendikepom.

<sup>171</sup> Inicijativa novosadskog Psihološkog centra za mentalno zdravlje u zajednici.

<sup>172</sup> <https://ravnopravnost.gov.rs/godisnja-medijska-nagrada-poverenika-za-zastitu-ravnopravnosti-za-2025-godinu/>.



Medijska strategija nije se opredelila prema pitanju korišćenja rodno osetljivog jezika u medijima koje može doprineti popravljajući položaja žena kao najveće društveno osetljive grupe.

### Od stereotipa do govora mržnje

Mnogo veći propust Strategije od predlaganja starih rešenja jeste izbegavanje da se identifikuje problem raširenosti izrazito senzacionalističke i agresivne komunikacije, sa elementima govora mržnje, koji je često usmeren na društveno osetljive grupe. U tabloidnoj štampi, na komercijalnim televizijama, onlajn portalima i na društvenim mrežama, normalizovano je verbalno nasilje koje targetira nepoželjne grupe na osnovu ličnih karakteristika. Neretko se vode prave kampanje blaćenja i sramoćenja, kako određenih društvenih grupa, tako i pojedinaca, kojima se pripisuju negativne karakteristike neke grupe.

Ranije podrazumevane granice netolerancije prema drugom i drugačijem su se drastično promenile. Diskvalifikatorska klima prvo je normalizovana u javnom političkom govoru, a zatim legitimizovana svakodnevnim prisustvom uvredljivog, diskriminatornog i huškačkog govora u medijima bliskim vlasti. Njome se proizvodi opšta atmosfera straha i nesigurnosti, osnažuje mržnja i uspostavlja polarizacija kao dominantan društveni odnos.

Prema jednom od istraživanja o prisutnosti govora mržnje u medijima, tokom 20 meseci (maj 2022 - decembar 2023.),<sup>173</sup> Institut za medije i različitosti Zapadni Balkan evidentirao je 113 slučajeva sa najviše publiciteta.<sup>174</sup> Oni su najčešće bili usmereni na rod (25%), etničku pripadnost (20% - Albanci, Hrvati, Bošnjaci, Romi), seksualne manjine (18%) i na političke i ideološke protivnike (12%). Glavni izvori govora mržnje bili su mediji (35%) i političari, državni funkcioneri i političke partije (30%), kao i privatna lica kao korisnici društvenih mreža (19%). U sledećih 18 meseci (januar 2024 – jun 2025.) registrovana su 102 slučaja govora mržnje.<sup>175</sup> U mnogima od njih targetirano je više različitih identiteta istovremeno, na osnovu roda, seksualne orijentacije ili etničke pripadnosti, ali i političkih stavova. Karakteristika ovog perioda je pooštavanje jezika koji su mediji koristili u napadima na političke protivnike.

Međunarodne organizacije već godinama konstatuju da u Srbiji opstaje govor mržnje u političkom i javnom govoru protiv raznih ranjivih grupa. Najčešće su to etničke manjine, žene, LGBT zajednica, izbeglice i migranti.<sup>176</sup>

U izveštaju Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije, tela Saveta Evrope (EKRI), iz 2024. godine Srbiji se preporučuje da kao prioritetnu meru organizuje sveobuhvatnu studiju o različitim oblicima govora mržnje, njegovim izvorima i uticaju na targetirane grupe, u cilju planiranja mera njegovog sprečavanja i iskorenjivanja.<sup>177</sup> U njemu se naglašava da su visoki državni funkcioneri, političari i verski dužnosnici dužni ne samo da se uzdrže od govora mržnje nego i da osude takve slučajeve kad dolaze od drugih.

<sup>173</sup> Anja Anđušić, Izveštaj o monitoringu govora mržnje u Srbiji, [https://www.reportingdiversity.org/wp-content/uploads/2024/04/Monitoring-Report-on-Hate-Speech-in-Serbia\\_SR.pdf](https://www.reportingdiversity.org/wp-content/uploads/2024/04/Monitoring-Report-on-Hate-Speech-in-Serbia_SR.pdf).

<sup>174</sup> Monitoring je obuhvatio tradicionalne medije, onlajn portale i društvene mreže.

<sup>175</sup> [https://www.reportingdiversity.org/wp-content/uploads/2025/09/MRHS\\_SRB\\_FINAL.pdf](https://www.reportingdiversity.org/wp-content/uploads/2025/09/MRHS_SRB_FINAL.pdf).

<sup>176</sup> Krstić, I. (2024) Prisutnost govora mržnje u medijima u Srbiji, <https://rm.coe.int/3-prisutnost-govora-mrznje-u-medijima-u-srbiji-2024/1680b3d563>.

<sup>177</sup> <https://rm.coe.int/fourth-ecri-report-on-serbia/1680b06413>.



Kako su politički događaji tokom 2025. godine još više zaoštrili postojeću polarizaciju društva, kao i medijsku polarizaciju, pitanju govora mržnje i agresivne komunikacije treba posvetiti dužnu pažnju pri planiranju budućih reformi medijskog sistema.

Sve dosadašnje preporuke o ovoj temi treba aktuelizovati – usklađivanje pravne regulative (razlikovanje krivičnog i prekršajnog govora mržnje), efikasnije delovanje institucija koje imaju mandat i mogućnost da sankcionišu govor mržnje (pravosuđe, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana, naročito regulatornih i samoregulatornih tela - REM i Savet za štampu, koji mogu da prijave slučajeve pravosudnim instancama), doslednost tužilaštva i sudstva u primeni zakona, uspostavljanje kredibilnog sistema za praćenje govora mržnje u medijima i na društvenim mrežama, edukacija tužilaca, sudija, novinara, javne kampanje afirmacije tolerantnog i inkluzivnog govora, itd.

#### **4.8. Uspostavljanje povoljnog okruženja za razvoj medija civilnog sektora**

Osnovna društvena uloga medija civilnog društva – definisanih kao mediji trećeg sektora – uz javne servise i privatne medije, koji mogu biti u tradicionalnim i digitalnim formama, i koji zadovoljavaju interese određene društvene grupe i specifične ciljeve javnog interesa u oblasti javnog informisanja<sup>178</sup>, ogleda se u davanju glasa onima koji su inače marginalizovani ili zanemareni u mejnstrim medijima – lokalnim zajednicama, ranjivim grupama, manjinskim zajednicama i civilnom sektoru uopšte.

Mediji civilnog društva<sup>179</sup> su neprofitni mediji koje osnivaju udruženja građana i druge organizacije civilnog društva, sa ciljem da proizvode sadržaje od javnog interesa i zastupaju potrebe lokalnih i marginalizovanih zajednica.

Za razliku od komercijalnih medija, koji prvenstveno slede tržišnu logiku, i javnih servisa, koji deluju na osnovu zakonski definisanih obaveza i finansiranja iz budžeta, mediji civilnog društva zasnivaju se na vrednostima građanskog aktivizma, javnog interesa i participacije.

Među najpoznatijim medijima ovog sektora se Televizija Forum iz Prijepolja, osnovana 2008. godine, kao prva TV stanica civilnog sektora u Srbiji i na Balkanu koju su osnovale žene, kao i portali Magločistač, Storyteller, Pančevo.city, Agrosmart, Fabrika kreativnosti, SOinfo, InfoVranjske, Glas Šumadije, FAR, Bujanovačke, Jugpress, Autonomija.info, VOICE, i drugi.

Mediji civilnog sektora funkcionišu kao lokalni i regionalni elektronski mediji: radio i televizija, i kao digitalni portali. Oslanjaju se donatorsku podršku, projektno finansiranje, u nekim slučajevima podršku publike, delimično - neki od njih - kroz komercijalne sadržaje, i kroz volonterski rad. Njihova medijska uloga nije samo informativna, već i edukativna i participativna: kroz sadržaje nastoje da podstaknu aktivno građanstvo, da promovišu kulturnu i društvenu raznolikost i da obezbede transparentnost rada institucija na lokalnom ili nacionalnom nivou.

Međutim, položaj ovih medija u Srbiji ostaje izrazito nepovoljan. Suočavaju se sa hroničnim nedostatkom finansijske održivosti, zavisnošću od kratkoročnih projekata i politički pristrasnim modelima sufinansiranja iz javnih sredstava. Njihov rad otežavaju i problemi

<sup>178</sup> Mediji civilnog društva - uputstvo za upotrebu

<https://serbia.osce.org/sites/default/files/f/documents/b/a/292301.pdf>

<sup>179</sup> U nekim drugim medijskim sistemima oni su poznati kao mediji zajednice, neprofitni mediji, mediji trećeg sektora, i drugo.

vidljivosti – budući da često deluju van tržišno atraktivnih centara i sa ograničenim tehničkim i ljudskim resursima – kao i nedovoljno prepoznatom uloga u zakonodavnom okviru

## Prvi koraci u prepoznavanju i regulisanju medija civilnog sektora u Srbiji

Proces tranzicije medija nakon 2000. godine pružio je priliku za razvoj medija civilnog sektora, ali ona je prvih godina uglavnom propuštena, između ostalog zbog toga što su nadležne institucije privatizaciju medija predstavljale kao jedini oblik transformacije. Civilno društvo i novinari na početku tranzicije nisu bili dovoljno informisani o ovoj vrsti medija i značaju koji oni mogu imati za društvo i društvene grupe u okviru njega, a nedostajao je prvih godina angažman profesionalnih udruženja medija, kao i međunarodnih organizacija koje su pomagale medijima u Srbiji da se oni promoviraju.

Od 2002. godine mediji civilnog sektora postaju zakonski prepoznati<sup>180</sup>. Međutim, nisu postojala dovoljna sistematska rešenja za podršku održivosti takvih inicijativa. Zbog toga je i njihov broj bio mali<sup>181</sup> a položaj marginalan. Osnivala su ih različita udruženja građana kao što su manjinske organizacije, Forum žena, i druge neprofitne grupe.

Vremenom, njihov broj počinje da raste, posebno sa ubrzanim razvojem digitalne sfere i osnivanja sve većeg broja portala koje registruju organizacije civilnog sektora. Tako je u oktobru 2019. godine bilo već skoro 500 medija civilnog društva<sup>182</sup>. Više od polovine osnovano je u period između 2016. i 2019. godine. Ova brojka pominje se i 2022. godine<sup>183</sup>.

Iako bi na prvi pogled takav porast mogao biti ohrabrujući s obzirom na društvenu ulogu ove vrste medija postoje sumnje da su neki od njih osnivani i zbog zloupotrebe javnih sredstava, kroz proces projektnog sufinansiranja medija. Portal Voice<sup>184</sup> piše da se u praksi pokazuje da značajan broj ovih medija funkcioniše kao GONGO mediji – formalno neprofitni, a zapravo bliski vlasti i usmereni na trošenje budžetskog novca kroz konkurse. Analize konkretnih slučajeva pokazuju da su pojedini takvi mediji dobijali milionske iznose, dok istinski nezavisni mediji civilnog društva ostaju na margini i bore se za opstanak. Na taj način ugrožava se sama ideja civilnog sektora u medijima, koji bi trebalo da rade po principima javnog servisa i da budu korektiv društva, a ne instrument propagande.

## Medijska strategija 2020-2025. i mediji civilnog sektora

Medijska strategija 2020–2025 predstavljala je - barem formalno - pokušaj da se pitanje održivosti i razvoja medija civilnog društva sistematičnije reši. Sa rastom broja registrovanih

---

<sup>180</sup> Zakon o radiodifuziji, 2002, <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-22-januara-2001.1036.html>. Zakon je predviđao je tri vrste radiodifuznih medija: javne, komercijalne i medije civilnog društva. Ovaj Zakon (član 95) definisao je medije civilnog društva kao medije — radio i TV stanice — čija je uloga da zadovolje specifične interese određenih društvenih grupa i udruženja građana. Programi su mogli da imaju samo lokalni domet, a radio i TV stanice mogle su da funkcionisati isključivo na neprofitnoj osnovi. Finansiranje ovih medija moglo je da dođe iz grantova, donacija građana, sponzorstava i ograničenog oglašavanja. Ovi mediji su, prema tom Zakonu, oslobođeni plaćanja naknada za licencu i emitovanje.

<sup>181</sup> Prema podacima Republičke Radiodifuzne Agencije (RRA), na početku 2010. godine u Srbiji je 26 medija civilnog sektora – dvadeset radio stanica i šest televizijskih (Danas, 1. februar 2010).

<sup>182</sup> U Srbiji registrovano 500 medija civilnog društva, <https://voice.org.rs/voice-u-srbiji-registrovano-500-medija-civilnog-drustva>

<sup>183</sup> NDNV, Izazovi održivosti medija civilnog društva, 2022.

<sup>184</sup> Ibid.



medija civilnog sektora, posebno na digitalnim platformama, Strategija je prepoznala potrebu za jačanjem ovog sektora, kako kroz unapređenje regulative, tako i kroz uspostavljanje održivijih modela finansiranja. Analiza stepena realizacije tih ciljeva omogućava uvid u to u kojoj meri su stvoreni uslovi da mediji civilnog sektora iz marginalne pozicije pređu u legitimnog aktera medijskog pluralizma u Srbiji.

Medijska strategija obećala je podršku pluralizmu i razvoju medijskog sistema u kome i civilni sektor ima zagarantovano mesto<sup>185</sup>. Prvi akcioni plan (2020–2022) trebalo je da operacionalizuje ove ciljeve. Strategija je u pogledu medija civilnog društva polazila od nekoliko ključnih problema: nedostatka stabilnog finansiranja, neregulisane prakse projektnog sufinansiranja, političkog uticaja na lokalne samouprave i marginalizovanog položaja neprofitnih medija<sup>186</sup>.

Prema tekstu Strategije, nosilac mere 4.8 je Ministarstvo kulture i informisanja, a partneri Ministarstvo finansija, REM i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom.

Mera je podrazumevala sledeće aktivnosti:

- Zakonski prepoznati sve neprofitne medije civilnog sektora, bez obzira na tehnologiju i pokrivanje.
- Podržati njihov razvoj kroz umanjeње naknada, povlašćene tarife i projektno sufinansiranje sadržaja od javnog interesa.
- Omogućiti finansijsku održivost putem izmena regulative o donacijama i mikrofinansiranju.
- Izraditi studiju o osnivanju posebnog fonda za finansiranje civilnih medija.

Predviđeni izvori finansiranja na osnovu prvog Akcionog plana su prihodi iz budžeta i finansijska pomoć EU.

Tokom prethodnih pet godina zabeleženi su određeni pomaci kroz legislativnu sferu: donošenje novih zakona – Zakona o javnom informisanju i medijima i Zakona o elektronskim medijima – u čijem su kreiranju učestvovali i predstavnici medijskih udruženja<sup>187</sup>. U normativnom smislu, ovi zakoni prvi put preciznije prepoznaju neprofitne medije i njihov značaj u ostvarivanju javnog interesa, i fokusiraju se ne samo na elektronske medije, kao u ranijim pravnim aktima, već na sve platforme na kojima ovi mediji funkcionišu. To se najčešće odnosi na digitalne medije, odnosno portale.

<sup>185</sup> Vlada Republike Srbije, Medijska strategija 2020–2025, januar 2020.

<https://www.srbija.gov.rs/dokument/441801/medijska-strategija.php>

<sup>186</sup> 2. Ministarstvo kulture i informisanja, Akcioni plan za sprovođenje Medijske strategije 2020–2022, decembar 2020. <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2020/148/1>

<sup>187</sup> Ministarstvo kulture, Formirana Radna grupa za izradu radne verzije Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju, 2021 <https://kultura.gov.rs/vest/sr/7137/formirana-radna-grupa-za-izradu-radne-verzije-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-javnom-informisanju.php>

Zakonom o javnom informisanju i medijima (usvojen u oktobru 2023), krovnim medijskim zakonom, po prvi put su u formalno definisani<sup>188</sup> mediji civilnog sektora<sup>189</sup>. Zakonska regulativa ostala je, međutim, nedovoljno razrađena, a stavke koje se odnos na medije civilnog sektora su šture.

Najveći izazovi ostali su nerazrešeni.

Pre svega, projektno sufinansiranje i dalje je predmet ozbiljnih kritika. Lokalni konkursi, iako formalno utemeljeni u Strategiji, često su sprovedeni netransparentno, uz favorizovanje medija bliskih vlasti. Mediji civilnog sektora, kao i drugi i nezavisni mediji, i dalje često dobijaju minimalne iznose ili su u potpunosti isključeni iz procesa projektnog sufinansiranja. Kako neki od urednika medija civilnog sektora ističu, to se posebno dešava na lokalnom nivou<sup>190</sup>. Stabilni izvori finansiranja nisu uspostavljeni. Planirani fondovi i specijalni programi za civilne medije nisu zaživeli. Oni i dalje zavise od kratkoročnih grantova, međunarodnih donacija, nisko plaćenog ili volonterskog rada, što ih čini krhkim i ranjivim.

Studija Nezavisnog društva novinara Vojvodine ističe da su mediji civilnog društva na rubu egzistencije, čime je ugrožen i javni interes<sup>191</sup>. Analiza ističe da trenutni modeli finansiranja nisu dovoljno transparentni i često favorizuju prorežimske medije, dok mediji civilnog društva, ako dobiju sredstva, često dobijaju minimalne iznose koji nisu dovoljna za njihov rad. Neki od medija civilnog sektora zbog toga odustaju od učešća u konkursima, jer ne vide isplativost ulaganja rada u pripremu predloga projekata, ako će dobijeni iznosi biti zanemarivi.

Eksperti smatraju da bi budžetska sredstva mogla doći i na druge načine, osim projektnog sufinansiranja: iz dela takse za javne medijske servise, dela javnih prihoda koji potiču od operatora elektronskih komunikacija, dela javnih prihoda koji potiču od igara na sreću, donacija.<sup>192</sup> Osim donacija, među potencijalnim izvorima finansiranja medija civilnog društva pominju se i indirektno subvencije poput subvencija za zapošljavanje mladih novinara, ili oslobađanje na plaćanje pdv-a na promet dobara namenjenim za rad medija civilnog sektora.

Mediji civilnog sektora pokretali su i crowdfunding kampanje kao vid podrške svojoj većoj finansijsko stabilnosti. Od slučaja do slučaja, one su imale manje ili više uspeha.

Izrada studije o mogućnosti formiranja posebnog fonda za finansiranje medijskih sadržaja i programa medija civilnog sektora spada u predviđene aktivnosti Akcionog plana 2020-2022.

---

<sup>188</sup> Član 36 definiše ih kao: „Sredstva javnog informisanja koja svoje usluge pružaju u javnom interesu, radi zadovoljavanja specifičnih interesa pojedinih društvenih grupa i organizacija građana. Izdavač medija civilnog sektora ne može biti pravno lice koje je osnovano radi sticanja dobiti.“

Član 37 dalje precizira šta nije medij u smislu ovog zakona (npr. publikacije, blogovi, forumi, društvene mreže, osim ako su registrovani u Registru medija).

<sup>189</sup> U ovom krovnom medijskom zakonu iz 2014. godine mediji civilnog sektora nisu bili prepoznati. Oni su se u zakonodavnom okviru do sada pojavljivali samo u Zakonu o elektronskim medijima.

<sup>190</sup> TV Forum, Mediji civilnog sektora - zašto su medijima važni građani ke i zašto su građanima kama važni mediji?, 2024. [https://www.youtube.com/watch?v=C3ftxSXnIvg&list=TLGGilMd\\_N0-ugyMTA4MjAyNQ](https://www.youtube.com/watch?v=C3ftxSXnIvg&list=TLGGilMd_N0-ugyMTA4MjAyNQ)

<sup>191</sup> NDN Vojvodine, Mediji civilnog društva na rubu egzistencije, ugrožen javni interes, 2024 <https://ndnv.org/2024/06/mediji-civilnog-drustva-na-rubu-egzistencijeugrozen-javni-interes/>

<sup>192</sup> NDNV, Branka Dragović Savić: Mediji civilnog društva su jedini javni medijski servis građana, 2024 <https://ndnv.org/2024/06/branka-dragovic-savic-mediji-civilnog-drustva-su-jedini-javni-medijski-servis-gradana/>



Takav fond do sada nije formiran. Razlog za to leži I u činjenici da s država nije obavezala na stvaranje takvog fonda, već samo na razmatranje njegovog formiranja.

Studija NDNV analizira, u saradnji sa predstavnicima medija civilnog sektora, formiranje fonda za podršku medijima civilnog društva. Ukoliko je dobro organizovan, takav fond bi omogućio stabilnije izvore finansiranja i poboljšalo kvalitet informisanja građana, navodi se.<sup>193</sup> Pojedini mediji inicijativu za formiranje fonda za medije civilnog društva smatraju odličnom, ali upozoravaju da „postoji realna bojazan da bi i ona mogla biti zloupotrebljena” te da je neophodno razraditi uslove rada fonda kako bi se moguće zloupotrebe predupredile

Iako su u vreme trajanja Medijske strategije 2020-2025. postavljeni institucionalno-legislativni temelji za preciznije definisanje i zakonodavno uređenje sektora medija civilnog sektora, promene u praksi, nisu se desile – naročito tamo gde su mediji civilnog sektora najpotrebniji: u manjinskim i lokalnim zajednicama.

Razlozi za ograničene rezultate uključuju: Politički otpor – lokalne vlasti, koje raspolažu konkursnim sredstvima, nisu bile spremne da podrže medije kritički nastrojene prema njima. Takođe, ne postoji mehanizama kontrole – iako su zakoni usvojeni, sistem nezavisnog nadzora nad sprovođenjem konkursa<sup>194</sup> nije uspostavljen<sup>195</sup>. I konačno, finansijska nestabilnost – bez dugoročnih fondova, civilni mediji ostaju zavisni od projekata i grantova, što ograničava njihov razvoj i profesionalizaciju.

Strategija je, dakle, ispravno dijagnostifikovala probleme, ali aktivnosti države nisu u dovoljnoj meri dovele do potrebnih promena. Štaviše, medijske organizacije, poput Nezavisnog društva novinara Vojvodine su često uradile na praktičnom nivou više za medije ovoga sektora nego državni organi - posebno kada je u pitanju prikupljanje I analiza podataka među redakcijama civilnog sektora i razmatranje mogućih mera za unapređenje njihovog položaja.

## **Evropska praksa vezana za medije civilnog društva poslednjih godina**

U poslednjih nekoliko godina u Evropi su uvedene mere koje redefinišu položaj i značaj medija civilnog sektora (community media), a koje bi bile dragocene i za Srbiju. Najpre, European Media Freedom Act (2024) postavlja standarde za transparentnost vlasništva i raspodelu državnog oglašavanja, čime se sprečava diskriminacija neprofitnih i lokalnih medija u odnosu na komercijalne.<sup>196</sup> Paralelno, direktiva protiv SLAPP tužbi (2024) pruža pravnu zaštitu malim

---

<sup>193</sup> Kako se navodi u studiju NDNV, Fond za medije civilnog sektora postojao je u susednoj Hrvatskoj, što je rezultiralo snažnim razvojem ovih medija koji su se nametnuli kao ozbiljna alternativa na medijskoj sceni sa kvalitetnim istraživačkim, analitičkim i kritičkim medijskim sadržajima koji su ostvarili veliki uticaj na društvo u tom periodu. Nakon njegovog ukidanja, što je bila politička odluka HDZ-a, otvorio se Fond za pluralizam regulatorne Agencije za elektroničke medije koja oko pet odsto od ukupnog prihoda koji dolazi od naplate TV i radio pretplate preusmerava i neprofitnim medijima. Takođe, Evropski socijalni fond neprofitnim medijima u Hrvatskoj opredeljuje oko četiri miliona evra.

Mediji civilnog društva iz Srbije ne mogu da koriste Evropski socijalni fond, njihovo finansiranje je u najvećoj meri projektno, ali na lokalnim, pokrajinskom i nacionalnom konkursu učestvuju pod istim uslovima kao i profitni mediji.

<sup>194</sup> Analiza UNS-a: Izdavanje za projektno sufinansiranje medija trostruko manje nego pre privatizacije <https://nuns.rs/analiza-uns-a-izdavanje-za-projektno-sufinansiranje-medija-trostruko-manje-nego-pre-privatizacije/>

<sup>195</sup> Baza Udruženja novinara Srbije o projektnom sufinansiranju proizvodnje medijskih sadržaja

<sup>196</sup> Council of the EU, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/media-freedom-eu/>

redakcijama i portalima koji često rade pod najvećim pritiscima<sup>197</sup>. Evropska praksa pokazuje i značaj posebnih fondova za pluralizam i medije civilnog društva, koji finansiraju sadržaje od javnog interesa i obezbeđuju višegodišnju stabilnost, dok programi Creative Europe Journalism Partnerships (2023–2025) podstiču prekograničnu saradnju i inovacije u zajedničkom novinarstvu<sup>198</sup>. Savet Evrope dodatno preporučuje da države olakšaju pristup lokalnim frekvencijama i digitalnim platformama za neprofitne zajedničke medije, čime se omogućava njihova vidljivost i održivost<sup>199</sup>.

Primena ovih mera u Srbiji kao zemlji kandidatu za članstvo u Evropskoj uniji, značila bi prelazak sa ad-hoc grantova na sistemsku podršku medijima civilnog sektora, uz pravnu i finansijsku zaštitu njihovog rada, što bi moglo dugoročno uticati na jačanje demokratskog kapaciteta društva.

### **Preporuke za novu Medijsku strategiju**

Stabilno i transparentno finansiranje ostaje ključno pitanje za naredni period. Nova Strategija bi trebalo da stavi fokus na formiranje posebnog fonda za finansiranje sadržaja od javnog interesa koje proizvode mediji civilnog društva. Stvaranje takvog fonda za državu bi trebalo da bude obavezujuće. Podrška bi trebalo da bude višegodišnja, a ne ograničena na projektne cikluse, sa jasnim kriterijumima, nezavisnim telima za odlučivanje i obavezom potpune transparentnosti u dodeli sredstava. Time bi se obezbedila predvidljivost i kontinuitet, što je uslov za profesionalizaciju i dugoročan razvoj ovih medija. Mehanizmi kontrole uključivali bi analizu koja bi doprinela razlikovanju istinskih organizacija civilnog društva od GONGO organizacija. Za to je potrebna prvenstveno politika volja.

Država bi kroz regulatorne promene trebalo da omogući poreske i druge olakšice za individualne i korporativne donacije namenjene medijima civilnog sektora, uključujući i olakšan pristup mikrofinansiranju i crowdfunding platformama. Trebalo bi takođe razviti mehanizme kako bi davanja civilnom sektoru, uključujući medije ovog sektora, vodila umanjenju poreskih davanja građana i kompanija. Umanjenje naknada za korišćenje radio-frekvencija i uvođenje povlašćenih tarifa za autorska i srodna prava doprineli bi smanjenju troškova poslovanja, što je naročito važno za manje lokalne stanice i portale koji rade sa ograničenim resursima.

Razvoj kapaciteta i inovacija trebalo bi da budu važna stavka nove strategije. Potrebni su programi obuka i mentorstva koji bi pomogli civilnim medijima da dalje razvijaju održive poslovne modele, uvode digitalne inovacije i jačaju vezu sa publikom. Razmene iskustava sa kolegama iz medija ovog sektora u regionu i Evropi su dragoceni. Portali i drugi digitalni formati zaslužuju posebnu podršku u segmentu multimedijalne i interaktivne produkcije, dok saradnja sa univerzitetima i istraživačkim institucijama može doprineti kvalitetnijem i istraživačkom novinarstvu u civilnom sektoru.

Medijska pismenost i participacija građana predstavljaju još jedno važno polje. Mediji civilnog sektora trebalo bi da budu integrisani u nacionalne programe medijske pismenosti, jer upravo

---

<sup>197</sup> European Commission, 2024, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy_en)

<sup>198</sup> European Commission, Digital Strategy <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/media-freedom>

<sup>199</sup> Council of Europe, Community Media Guidelines <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/community-media>

oni najčešće omogućavaju aktivno uključivanje publike u kreiranje sadržaja. Na taj način se ne jača samo održivost ovih medija, već i poverenje građana u informacije od javnog značaja.

Na kraju, strategija bi trebalo da predvidi uspostavljanje nezavisnog mehanizma za monitoring i evaluaciju mera, sa zadatkom da redovno meri efekte podrške, objavljuje javno dostupne izveštaje i prilagođava politike stvarnim potrebama civilnog sektora. Samo tako je moguće obezbediti da deklarativna podrška medijima civilnog društva preraste u sistemsku i doslednu javnu politiku.

Sve ovo bi, naravno, bilo moguće samo u sklopu radikalnih promena opšteg medijskog okruženja u zemlji.

### **Zaključna razmatranja**

Bez jasne, koordinirane i kontinuirane politike razvoja, prvenstveno države, teško je zamisliti održiviji razvoj medija civilnog sektora. Oni su posredan indikator demokratizacije društva, snage civilnog sektora, pluralizma medija i učešća građana u javnoj sferi. Metode pomoći medijima zajednice koji su uspostavljeni u različitim evropskim zemljama mogli bi se primeniti za podsticanje razvoja medija zajednice u Srbiji.

Nedostatak stimulativnog zakonodavstva je jedna od ključnih prepreka za razvoj, društveni uticaj i održivost medija civilnog sektora. S obzirom na činjenicu da mediji ovog sektora imaju definisano mesto u zakonu i da su predviđene određene finansijske olakšice ostvareni su potrebni – ali ne i dovoljni uslovi – za njihov razvoj i održivost.

Veća raznovrsnost izvora finansiranja osigurava nezavisnost i stabilnost sektora i pojedinačnih medija.

Mediji civilnog sektora mogu zadovoljiti brojne komunikacijske potrebe građana i na različite, kreativne načine, pozitivno uticati na društvenu koheziju i medijski pluralizam u okviru lokalne, manjinske ili zajednice interesovanja.