

Septembar 2016. godine

## Međunarodna pomoć i demokratizacija medija na zapadnom Balkanu: naučene lekcije<sup>1</sup>

### 1. Uvod

Ovaj *policy memo* sumira ključne nalaze komparativnog istraživačkog projekta koji je ispitivao vezu između međunarodne pomoći medijima i demokratske transformacije medija u pet zemalja zapadnog Balkana: Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Makedoniji<sup>2</sup> i Srbiji. Svrha je projekta doprinos boljem razumijevanju faktora koji mogu utjecati na rezultate programa međunarodne pomoći i mehanizama kondicionalnosti usmjerenih na razvoj održivih i funkcionalnih medijskih institucija u zemljama koje prolaze kroz proces demokratizacije. Osim toga, nalazi pružaju uvid u implikacije transponiranja uvoznih institucionalnih modela u medijske sisteme društava u tranziciji na zapadnom Balkanu, te kao takvi mogu u budućnosti poslužiti kao potka sličnih programa pomoći.

### 2. Međunarodna medijska pomoć na zapadnom Balkanu

Zemlje zapadnog Balkana imaju različita iskustva s programima međunarodne pomoći. Usljed specifičnih postkonfliktnih okolnosti, te zahvaljujući ulozi međunarodnih aktera, u Bosni i Hercegovini i na Kosovu uloženi su veliki naponi usmjereni na reformiranje medijskog sektora u tim zemljama. Albanija, Makedonija i Srbija u manjoj su mjeri profitirale od programa pomoći tog tipa, pri čemu je Albanija primila znatno manje pomoći u odnosu na sve ostale zemlje u regiji (tabela 1).

Tabela 1: Pomoć medijima na zapadnom Balkanu 1996–2006. (u milionima eura)

	Obuka	Direktna podrška	Medijsko okruženje	Ukupno eura
Albanija	6,9	1,8	1,9	10,6
Bosna i Hercegovina	17,4	42	27,7	87,1
Hrvatska	2,4	19,7	14,5	36,6
Makedonija	3,4	9,2	11,2	23,8
Crna Gora	1,3	2,9	3,4	7,6
Srbija	5,4	26,4	13,1	44,9
Kosovo	6,1	45,6	6,9	58,6
Balkan	42,9	147,6	78,7	269,2

Izvor: Aaron Rhodes, *Ten Years of Media Support to the Balkans: An Assessment* (Amsterdam: Media Task Force of the Stability Pact for South Eastern Europe, 2007), str. 15.

Za manje od dvije decenije, a dobrim dijelom zahvaljujući međunarodnoj podršci, medijski sistemi većine analiziranih zemalja zapadnog Balkana prošli su kroz četiri temeljne reforme:

- liberalizaciju medijskog sistema u kombinaciji s uvođenjem novog pravnog okvira i regulatornih tijela;
- transformaciju državnih emitera u javne;

<sup>1</sup> Ovaj *policy memo* baziran je na članku: Kristina Irion i Tarik Jusić, "International Assistance and Media Democratization in the Western Balkans: A Cross-National Comparison", *Global Media Journal*, German Edition, Vol. 4, No. 2, Autumn/Winter 2014.

<sup>2</sup> Zvanično: Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija.

- prelazak sa analognog na digitalno emitiranje zemaljskog signala uz opću digitalizaciju medijskog sektora i
- profesionalizaciju žurnalizma, koja se ogleda u uvođenju samoregulatornog okvira i razvoju profesionalnih organizacija, kao što su udruženja novinara.

To je rezultiralo određenim brojem važnih postignuća, koja se u određenoj mjeri mogu pripisati programima međunarodne pomoći medijima na zapadnom Balkanu u: naprimjer, sve analizirane zemlje sada imaju pluraliziran medijski sektor; uveden je funkcionalan sistem izdavanja i regulacije dozvola za emitiranje; kleveta je dekriminalizirana; govor mržnje stavljen je pod kontrolu.

Međutim, tako opsežna transformacija medija, u kombinaciji sa izuzetno kompleksnim širim procesima demokratizacije u tim društvima, suočava se s brojnim složenim izazovima:

- Važni zakoni često ne budu usvojeni na vrijeme; postoji visoka razina pravne nesigurnosti zbog stalnih promjena zakona, pravila i normi; postoji znatan raskorak između zvanično usvojenih pravila i njihove primjene u praksi, pošto se zakoni i politike primjenjuju selektivno.
- Postoji visoka razina politizacije medija, što za rezultat ima kolonizaciju medija od političkih partija i vlasti, te njihovo potčinjavanje političkim i poslovnim interesima.
- Na kraju, medijska tržišta svih proučavanih zemlja vrlo su mala kada se radi o prihodima, ali su prezasićena nesrazmjerno velikim brojem medija.

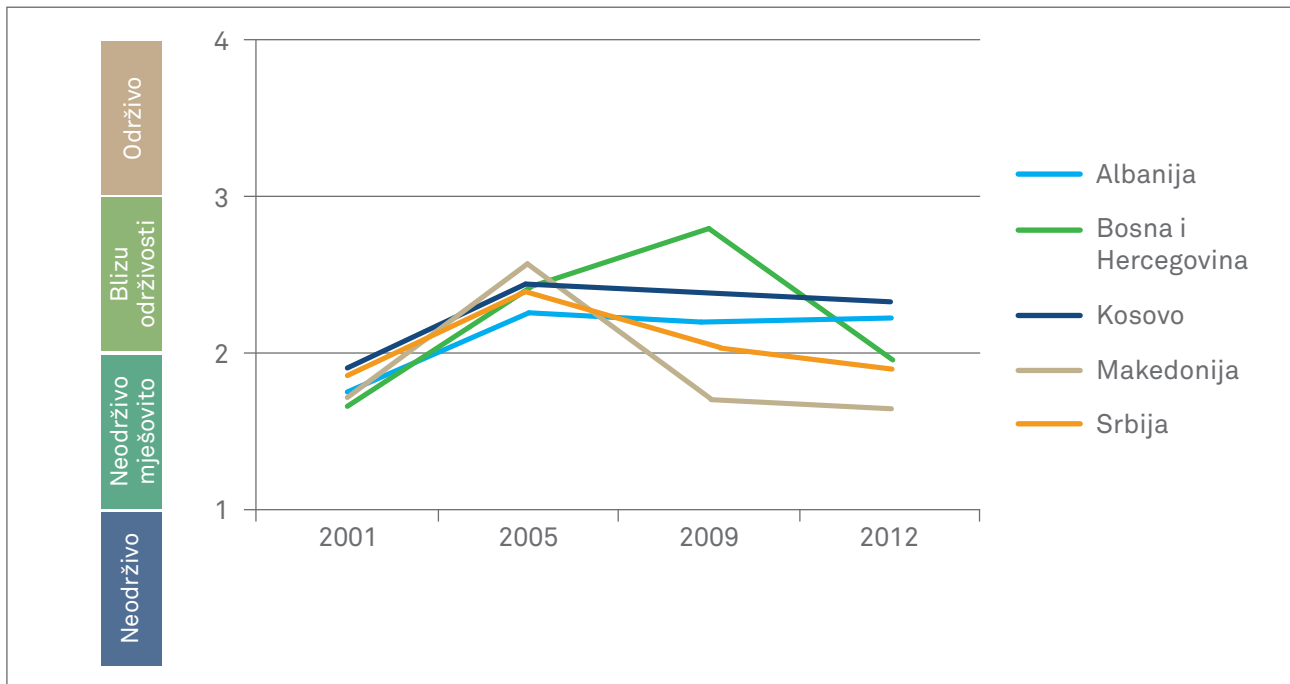
Usljed gore navedenog, rezultati programa pomoći medijima na zapadnom Balkanu razlikuju se od zemlje do zemlje. Dok su neki bili relativno uspješni, drugi su završili neuspjehom ili stagnacijom – to je prije svega slučaj s pokušajima uspostavljanja javnih emitera u analiziranim zemljama. Nadalje, u cijeloj regiji postoje tendencije vraćanja ranijih autoritarnih praksi, pri čemu se često poništavaju postignuća skorašnjih demokratskih reformi. Postoje brojni primjeri ovoga, kao naprimjer pokušaji da se formalno neovisne regulatorne agencije stave pod političku kontrolu. Iako u mnogim slučajevima postoji visoka razina formalne usklađenosti s najboljim evropskim praksama i standardima koje definiraju Vijeće Europe, OSCE i EU, postoji i opći deficit u provođenju tih normi – posljedica sistemskih opstrukcija lokalnih elita kojima su neformalni aranžmani draži nego vladavina prava. Ukupno uzevši, postoji jasna tendencija ka repolitizaciji javnih medijskih institucija, uparena sa erozijom demokratskih postignuća iz prethodne dvije decenije. Taj se trend u velikoj mjeri poklapa s gašenjem međunarodne pomoći u svih pet analiziranih zemlja. Nastojanja na pružanju pomoći privatnim medijima također su polučila mješovite rezultate, čega je primjer propast međunarodno sponzoriranog projekta TV-mreže OBN, koji su donatori napustili ranih dvijehiljaditih, nakon početnog ulaganja od 20 miliona dolara. Nadalje, programi pomoći usmjereni na profesionalizaciju novinarstva putem samoorganizacije i pristupâ odozdo prema gore, kao što je stvaranje profesionalnih novinarskih udruženja, uvođenje samoregulatornih kodeksa ponašanja i uspostavljanje samoregulatornih tijela, kao što su vijeća za štampu, nisu imala veći učinak po pitanju uvođenja u praksu viših etičkih i profesionalnih standarda izvještavanja.

Stoga nije nikakvo iznenađenje što pet posmatranih zemlja u ranim dvijehiljaditim bilježi znatan napredak u rezultatima po IREX-ovom indeksu održivosti medija (IREX Media Sustainability Index),<sup>3</sup> ali do 2012. većina njih se vratila na pozicije od prije deceniju, što je naročito vidljivo u slučajevima Bosne i Hercegovine, Srbije i Makedonije (slika 1).

---

<sup>3</sup> Indikatori IREX-ovog indeksa održivosti medija grupirani su oko pet ciljeva: sloboda govora, profesionalno novinarstvo, pluralnost izvora vijesti, poslovno upravljanje i institucije za podršku. Izvor: International Research and Exchanges Board (IREX), "Media Sustainability Index (MSI) Methodology", 14. juli 2011.

Slika 1: Zapadni Balkan IREX MSI



Izvor: Kristina Irion i Tarik Jusić, "International Assistance and Media Democratization in the Western Balkans: A Cross-National Comparison", *Global Media Journal*, German Edition, Vol. 4, No. 2, Autumn/Winter 2014, str. 12.

Tako rapidan napredak u ranoj fazi, nakon kojeg je uslijedio nedavni pad rezultata prema IREX-ovom indeksu, može se, makar djelomično, pripisati značajnom smanjenju međunarodne pomoći medijima nakon 2005. godine, u kombinaciji s obnovom klijentelističkih veza između medija i lokalnih centara političkog i ekonomskog utjecaja.

### 3. Zaključak

Uspjeh programa međunarodne pomoći medijima u velikoj mjeri ovisi o lokalnom kontekstu. U većini ovdje analiziranih slučajeva, uvozna rješenja i transponirane institucije nisu se uspjele u potpunosti ukorijeniti u lokalne medijske sisteme. Naprotiv, nakon nedavnog povlačenja međunarodnih donatora i smanjenja programa pomoći medijima, svih pet zemalja zapadnog Balkana prolaze kroz retrogradne procese i smanjenje rezultata reformi provedenih tokom posljednje dvije decenije. Održivosti uvedenih medijskih institucija, normi i praksi sve veći izazov predstavlja repolitizacija medijskih sistema u tim zemljama. Stoga nije razumno očekivati da transponirane medijske institucije nadmaše lokalni kontekst. Srednjoročno do dugoročno, održiva demokratizacija medijskih institucija neizbježno će ovisiti o razvoju demokratske političke kulture u zemljama koje su bile predmet studije, a to je proces koji će trajati znatno duže nego što se obično predviđa da traju nastojanja na pružanju pomoći medijima.

To predstavlja značajan izazov dominantnim pristupima međunarodnoj pomoći medijima, koje karakterizira kratkoročno razmišljanje, odsustvo dugoročne strategije i nedostatak koherentnih pristupa izgradnji institucija. Svi dokazi ukazuju na potrebu za uvođenjem dugoročnih, konzistentnih međunarodnih programa pomoći medijima koji su prilagođeni lokalnim potrebama i kontekstualnim odrednicama zemlje o kojoj se radi.

Iako EU mehanizmi kondicionalnosti zemljama zapadnog Balkana i dalje pružaju jak poticaj za nastavak reformi medija, postoji hitna potreba za poboljšanjem provedbe zvanično usvojenih standarda i normi, prije nego što nepodudaranje forme i sadržine obesmisli reforme.

## 4. Preporuke

S obzirom na gore navedeno, može se skicirati određeni broj preporuka vezanih za međunarodnu pomoć medijima na zapadnom Balkanu, a moguće je da su primjenjive i drugdje:

- *Strateški, dugoročni pristup*: Pri zadovoljavanju lokalnih potreba, od najveće je važnosti zadržati strateški pogled na reforme kako bi se osigurali uvjeti za konsolidaciju održivih medijskih institucija. Prije svega, međunarodna pomoć medijima ne bi se trebala gasiti prerano i trebala bi ispratiti reforme i dalje od faze lokalizacije i domestifikacije uvezenih medijskih institucija.
- *Stabilnost i konzistentnost politika*: Kako bi se reforme ukorijenile, lokalne i međunarodne zainteresirane strane trebale bi raditi na formuliranju konzistentnih ciljeva medijskih politika, te osigurati stabilnost politika.
- *Lokalno vlasništvo nad reformama*: Međunarodna pomoć medijima trebala bi medijskim reformama prilaziti na način da uključuje lokalne zainteresirane strane i kod njih njeguje osjećaj vlasništva nad reformama.
- *Senzibiliziranost na lokalni kontekst*: Međunarodna pomoć medijima trebala bi biti prilagođena lokalnom kontekstu i izbjegavati bilo kakve nepotrebne distorzije lokalnih medijskih tržišta.
- *Provedba*: Posebnu pažnju treba posvetiti osiguravanju provedbe formalno uvedenih reformi. Nesklad između forme i suštine reformi treba riješiti na početku, ukoliko je cilj održivost uvedenih medijskih institucija.
- *Monitoring i kontrola*: Na kraju, postoji potreba za sistematskim monitoringom i međunarodnom kontrolom napretka medijskih reformi, što služi kao osnov EU mehanizama kondicionalnosti, diplomatskih nastojanja i budućih programa međunarodne pomoći medijima.

Ova publikacija nastala je u okviru projekta "Razvoj funkcionalnih medijskih institucija na zapadnom Balkanu – komparativna studija", koji su 2012. i 2013. proveli Centar za društvena istraživanja "Analitika" iz Bosne i Hercegovine, u saradnji sa Centrom za istraživanje i kreiranje politika (Center for Research and Policy Making) iz Makedonije, Albanskim medijskim institutom (Albanian Media Institute) iz Albanije, te organizacijom Demokratija za razvoj (Democracy for Development) sa Kosova.

Projekt finansira Regional Research Promotion Programme (RRPP) Western Balkans. Program RRPP njeguje i promovira istraživanja na polju društvenih znanosti na zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Crna Gora i Srbija). Program koordinira i njime upravlja Interfakultetski institut za centralnu i istočnu Evropu (IICEE) sa Univerziteta u Fribourgu (Švicarska). U potpunosti ga finansira Švicarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), Federalni odjel za vanjske poslove. Stavovi izneseni u ovoj publikaciji su stavovi autora i ne odražavaju nužno mišljenja Agencije ili Univerziteta u Fribourgu.



**Analitika - Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija, koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na ukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.**

Hamdije Kreševljakovića 50, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba