



Projekat su podržali Delegacija Evropske unije u Srbiji, u okviru programa „Podrška civilnom društvu 2015“, Fondacija za otvoreno društvo i Ministarstvo kulture i informisanja RS. Stavovi izrečeni u dokumentu predstavljaju stavove autora i ne oslikavaju stavove EU niti drugih donatora.

**DRAGANA MATOVIĆ I BILJANA PURIĆ**

**ANALIZA OBRAZLOŽENJA  
KOMISIJA ZA DODELU  
SREDSTAVA NA  
KONKURSIMA ZA  
SUFINANSIRANJE  
MEDIJSKIH SADRŽAJA:  
NEJASNO I  
NETRANSSPARENTNO**

**KAŽI  
TRAŽI!** ŠTA  
TE  
ZANIMA

Inicijativa za poboljšanje  
medijskog sadržaja  
plaćenog novcem građana

Ovaj dokument nastao je u okviru projekta **Javni novac za javni interes\***, koji predstavlja inicijativu tri organizacije (BIRN, NUNS i Slavko Čuruvija fondacija) za poboljšanje medijskih sadržaja plaćenih novcem građana, zakonske regulative i procedura koje uređuju ovu oblast, na nacionalnom i lokalnom nivou.

Autorke analize su Dragana Matović i Biljana Purić, istraživačice na projektu Javni novac za javni interes, iz organizacije civilnog društva Ekološko udruženje Avalon, a urednica dokumenta je Tanja Jakobi, direktorka Centra za javne politike iz Beograda.



Projekat su podržali Delegacija Evropske unije u Srbiji, u okviru programa „Podrška civilnom društvu 2015“, Fondacija za otvoreno društvo i Ministarstvo kulture i informisanja RS. Stavovi izrečeni u dokumentu predstavljaju stavove autora i ne oslikavaju stavove EU niti drugih donatora.

\* <https://kazitrazi.rs/o-projektu/>

# REZIME

Iako su istraživači tokom 2018-te godine detaljno analizirali gotovo sve faze procesa projektnog sufinansiranja medija u Srbiji, nezadovoljavajući kvalitet obrazloženja komisija, odnosno rešenja o dodeli sredstava, prvenstveno je tretiran kao posledica problema koja su prethodili donošenju odluka – ispravnosti toka konkursa, imenovanja i sastava stručnih komisija, ili mu se prilazilo iz ugla posledica – proizvodnje nekvalitetnih medijskih sadržaja u praksi. U ovom predlogu javne politike po prvi put su detaljno analizirana obrazloženja komisija i rešenja o dodeli sredstava na izabranom uzorku konkursa sprovedenih u toku 2017. godine.

Ovo istraživanje je komplementarno sa istraživanjem prakse Upravnog suda\* i ukazuje da je problem nekvalitetnih obrazloženja, iz kojih javnost i zainteresovani mediji ne mogu da steknu uvid u kriterijume za raspodelu javnog novca za javne sadržaje, daleko rasprostranjeniji od onog na koji ukazuju malobrojna sudska rešenja.

Posle konsultovanja dosadašnjih predloga za unapređenje procesa donošenja odluka komisija u Srbiji, regionu i na evropskim medijskim konkursima, autori ovog predloga javne politike ukazuju na potrebu da se pored uvođenja bodovanja, kao već testiranog metoda za ocenjivanje kvaliteta medijskih sadržaja, komisijama pruži i dodatna pomoć u vezi sa deskriptivnim ocenjivanjem projekata na jednoobrazan i konzistentan način, i tako smanji arbitrarnost u njihovom odlučivanju. Autori takođe upućuju na obavezu državnih organa da u postupku sastavljanja rešenja, poštuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koji daje jasne smernice o propisanom sadržaju rešenja.

Ove preporuke međutim, ne mogu dati odgovarajuće rezultate ukoliko se ne isprave i drugi uočeni nedostaci u procesu dodele sredstava po osnovu budžetskog sufinansiranja medijskih sadržaja.

Decembar, 2018.

\* Istraživanje Analiza prakse upravnog suda na projektu Javni novac za javni interes  
<https://kazitrazi.rs/wp-content/uploads/2019/01/praksa-upravnog-suda-analiza.pdf>

# KONTEKST

Projektno sufinansiranje zamišljeno je kao jedan od ključnih instrumenata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja i zaštiti medijskog pluralizma.<sup>1</sup> Iako je ono poželjniji model finansiranja medija od državnih subvencija, u praksi ovakav model finansiranja nije uspeo da obezbedi medijski pluralizam, bolji kvalitet medijske produkcije i fer uslove.<sup>2</sup> Tokom trogodišnje primene ovog instrumenta, kako sugerišu istraživanja i izveštaji organizacija civilnog društva i medijskih i novinarskih udruženja, uočeni su brojni problemi koji proizilaze kako iz nedovoljno preciznih i zaokruženih propisa<sup>3</sup>, pre svega, Zakona o javnom informisanju i medijima (ZIJM)<sup>4</sup> i Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja (u daljem tekstu Pravilnik), tako i iz prakse.<sup>5</sup>

U procesu primene uočeni su brojni problemi u svim fazama sprovođenja konkursa: tako je na primer izbegavanje lokalnih samouprava da u konkursnoj dokumentaciji utvrde konkretan javni interes koji će sufinansirati obesmisliło ideju predlagača zakona da se kroz sprovođenje konkursa zadovolje specifični interesi lokanih sredina i građana koji u njima žive. Nepreciznosti u propisivanju kriterijuma za izbor medijskih stručnjaka i nejasna definicija sukoba interesa članova komisija, dovela je do nezakonitog ili spornog formiranja sastava komisija. Netransparetnost i nedorečenost obrazloženja odluka komisija i sledstveno, rešenja o dodeli sredstava medijima iz lokalnih i nacionalnih izvora takođe je apostrofirana kao jedan od problema.<sup>6</sup>

Opisani problemi u funkcionisanju projektnog sufinansiranja prisutni su od samog početka njihove primene.<sup>7</sup>

Prema podacima medijskih udruženja, u 2017. godini, u jednoj petini konkursa je zabeleženo niz ozbiljnih zakonskih nepravilnosti a u gotovo tri petine slučajeva bilo je proceduralnih i drugih grešaka, posebno na lokalnom nivou.<sup>8</sup> U 2018. godini kršenje propisa zabeleženo je i u konkursima koje je sprovelo Ministarstvo kulture i javnog informisanja.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Ekspertski izveštaj Medijska reforma nakon pet godina od usvajanja Medijske strategije: Presek stanja i preporuke za budućnost, Miloš Stojković i Jasna Matić, napravljen za potrebe OEBS konferencije "U susret savremenoj medijskoj politici", održanoj u Beogradu dana 17. i 18. novembra 2016. godine str.4

<sup>2</sup> Meka cenzura: Promene u medijskom sektoru sa goreg na lošije, BIRN, dostupno na [http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2016/02/izvestaj\\_meka\\_cenzura\\_final.pdf](http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2016/02/izvestaj_meka_cenzura_final.pdf)

<sup>3</sup> Izveštaj Pravna analiza projektnog sufinansiranja sadržaja od interesa za javnost u Republici Srbiji, NUNS, autor: Miloš Stojković, april 2017. godine, dostupno na: <http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2017/11/ure%c4%90enje-projekt-nog-sufinansiranja.pdf> posećeno 6.septembra 2018.

<sup>4</sup> Zakon o javnom informisanju i medijima ("Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje)

<sup>5</sup> Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja („Službeni glasnik RS“, broj 16/2016)

<sup>6</sup> Izveštaj Pravna analiza *Ibid str.*

<sup>7</sup> Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja, dostupno na: <http://www.ndnv.org/wp-content/uploads/2016/06/BelaKnjigaWEB.pdf> (pristupljeno 20.9.2018.)

<sup>8</sup> Sufinansiranje javnog interesa u javnom informisanju NUNS, objavljeno 9.03.2018. dostupno na <http://www.nuns.rs/info/news/35038/sufinansiranje-javnog-interesa-u-javnom-informisanju.html> posećeno 30.10.2018.

<sup>9</sup> Saopštenje NUNS i NNDV: Ministarstvo usvojilo najgore prakse, Fonet, 11.10.2018. <http://nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/projekt-nog-finansiranje-medija/38535/ministarstvo-usvojilo-najgore-prakse.html> posećeno 2.11.2018.

Napor istraživača i praktičara bio je pre svega usmeren na pokušaje da se isprave nepravilnosti koje su prethodile činu odluke, počevši od insistiranja na poštovanju procedure u raspisivanju konkursa do edukacije članova komisija o pravilnom ocenjivanju projekata podnetih na konkursima za sufinansiranje medijskih sadržaja. U sklopu ovih napora je urađen i predlog za dopunu ZIJM i pripadajućeg pravilnika kojim bi se propisala pravila za bodovanje podnetih projekata i time unapredila transparentnost odlučivanja komisija.<sup>10</sup>

Iskustva iz regiona pokazuju da je uvođenje bodovanja doprinelo transparentnosti u samom ocenjivanju<sup>11</sup> ali ne i u sastavljanju obrazloženja komisija, koje su ostale predmet kritika javnosti zbog svoje nedorečenosti i netransparentnosti.<sup>12</sup>

Na potrebu da se posebna pažnja posveti kvalitetu argumentacije u obrazloženjima komisija ukazala je i analiza prakse Upravnog suda. Naime, ovaj organ u velikom broju slučajeva presuđivao u korist tužilaca, medija kojima sredstva na ovakvim konkursima nisu dodeljena, stajući na stanovište da oštećeni mediji i javnost iz rešenja o dodeli sredstava nisu mogli da utvrde razloge zbog kojih je tuženi organ, odlučio da se sredstva raspodeli na način kako je to učinjeno u osporenim rešenjima.<sup>13</sup>

Na tragu napora da se na odgovarajući način standardizuje način donošenja odluka komisija i sastavljanja obrazloženja, u ovom predlogu javne politike po prvi put su kvalitativnim i kvantitativnim metodama, na izabranom uzorku, analizirani tekstovi obrazloženja komisija.

<sup>10</sup> Priručnik za članove komisija za ocenjivanje projekata za ostvarivanje javnog interesa u javnom informisanju, NUNS, Autori: Natalija Bratuljević i Tanja Maksić, dostupno na [http://nuns.rs/sw4i/download/files/box/\\_id\\_451/Priru%C4%8Dnik.pdf](http://nuns.rs/sw4i/download/files/box/_id_451/Priru%C4%8Dnik.pdf), pristupljeno 7.10.2018.

<sup>11</sup> Vidi na primer Pravilnik o fondu za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija ("Narodne novine" broj 150. od 13.12.2013.) koji propisuje model bodovanja

<sup>12</sup> Analiza društvenog utjecaja Fonda za pluralizam i raznovrsnost elektroničkih medija IPSOS, 2014, str 35 dostupno na [https://www.e-mediji.hr/repository\\_files/file/413/](https://www.e-mediji.hr/repository_files/file/413/) posećeno 1.11.2018.

<sup>13</sup> bora brief

# INSTITUCIONALNI OKVIR

Proces izbora projekta koji se konkursno sufinansiraju definisan je ZIJM, kao i pripadajućim Pravilnikom.

Sufinansiranje projekata se sprovodi na osnovu javnog konkursa i pojedinačnih davanja u toku jedne kalendarske godine koje raspisuje organ u čijoj je nadležnosti javno informisanje na lokalnom, pokrajinskom ili republičkom nivou. Odluku o tome koji će projekti biti finansirani donosi rukovodilac organa koje je raspisalo konkurs, a na osnovu predloga stručne komisije koja taj predlog donosi prateći jasno definisane kriterijume<sup>14</sup>. Stručna komisija je dužna da prilikom donošenja odluka sačini obrazloženje u kojem navodi zašto je neki projekat prihvaćen ili odbijen.

Član 23. navedenog Zakona definiše kriterijume za odlučivanje o dodeli sredstava, a oni su dalje razrađeni Pravilnikom (član 18.). Kriterijumi su podeljeni u nekoliko tematskih kategorija koje su definisane kroz dve grupe mera. Prva grupa mera odnosi se na ocenjivanje podesnosti projektnih aktivnosti da ostvare javni interes, kroz evaluaciju relevantnosti projekta za ostvarivanje javnog interesa, uticaja i izvodljivosti projekta, institucionalnih i profesionalnih kapaciteta, kao i budžeta i opravdanosti troškova.

Druga grupa mera propisuje evaluaciju profesionalne i etičke privrženosti medijskim standardima učesnika na konkursu i eventualnih mera koje je medij koji je prekršio profesionalne standarde preduzeo da te propuste otkloni.

<sup>14</sup> Kriterijumi su propisani članom 23. Zakona o javnom informisanju i medijima i dalje definisani članom 18. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa.

# UZORAK I METODOLOGIJA

Ovom analizom obuhvaćeno je 14 od 140 konkursa za sufinansiranje sadržaja na nacionalnom i lokalnom nivou raspisanih u toku 2017. godine i to dva konkursa koja je raspisalo Ministarstvo kulture i informisanja i 12 konkursa koje su raspisale lokalne samouprave. Uzorak za je sastavljen tako da u njemu budu proporcionalno zastupljeni konkursi koji su bili raspisani u skladu sa zakonom i oni koje je Medijska koalicija proglasila neispravnim zbog neispunjavanja zakonskih minimuma prilikom objavljivanja javnog poziva za finansiranje medija.<sup>15</sup> U 2017. godini je prema ovom izvoru bilo 94 ispravnih i 39 neispravnih konkursa na lokalnom nivou<sup>16</sup>. Svi konkursi na nacionalnom nivou (7) bili su ispravni.

Republički nivo je u uzorku predstavljen sa dva najveća konkursa koji su izazvali najviše interesovanja medija: za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja za štampane medije i novinske agencije<sup>17</sup> i za sufinansiranje projekata za proizvodnju medijskih sadržaja namenjenih televiziji.<sup>18</sup>

U uzorak ispravnih konkursa uvršteni su sledeći gradovi: Beograd<sup>19</sup>, Niš<sup>20</sup>, Novi Sad<sup>21</sup>, Pančevo<sup>22</sup>, Dimitrovgrad<sup>23</sup>, Leskovac<sup>24</sup>, Pirot<sup>25</sup> i Valjevo<sup>26</sup>. Ovi gradovi ispunjavaju i kriterijum geografske zastupljenosti u uzorku.

<sup>15</sup> Sufinansiranje javnog interesa u javnom informisanju, NUNS, objavljeno 9.03.2018. dostupno na: <http://www.nuns.rs/info/news/35038/sufinansiranje-javnog-interesa-u-javnom-informisanju.html> pristupljeno 15.10.2018.

<sup>16</sup> Hronika napada i pritisaka na novinare, NUNS, Autori: Marija Vukasović, Svetozar Raković, Tamara Skrozza dostupno na: [http://www.bazenuns.rs/uploads/useruploads/DocumentsDbase/NUNS-Hronika-napada-i-pritisaka-na-novinare-2017-\(1\)-\(3\).PDF](http://www.bazenuns.rs/uploads/useruploads/DocumentsDbase/NUNS-Hronika-napada-i-pritisaka-na-novinare-2017-(1)-(3).PDF) posećeno 25.10.2018.

<sup>17</sup> Konkurs za sufinansiranje projekata proizvodnje sadržaja za štampane medije, radio, internet medije i novinske agencije u 2017. godini <http://www.kultura.gov.rs/lat/konkursi/konkurs-za-sufinansiranje-projekata-proizvodnje-medijskih-sadrzaja-za-stampane-medije-radio-internet-medije-i-novinske-agencije-u-2017--godini>

<sup>18</sup> Konkurs za sufinansiranje projekata za proizvodnju medijskih sadržaja namenjenih televiziji u 2017. godini <http://www.kultura.gov.rs/lat/konkursi/konkurs-za-sufinansiranje-projekata-za-proizvodnju-medijskih-sadrzaja-namenjenu-televiziji-u-2017--godini>

<sup>19</sup> Konkurs za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja iz oblasti javnog informisanja na teritoriji grada Beograda u 2017. godini <http://www.beograd.rs/lat/gradski-oglasi-konkursi-i-tenderi/1738471-konkurs-za-sufinansiranje-projekata-proizvodnje-medijskih-sadrzaja-iz-oblasti-javnog-informisanja-na-teritoriji-grada-beograda-u-2017-godini/>

<sup>20</sup> Konkurs za sufinansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja na teritoriji grada Niša u 2017. godini <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/KONKURS-20171.pdf>

<sup>21</sup> Javni konkurs za sufinansiranje projekata sredstvima iz budžeta grada Novog Sada u cilju ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja <http://www.kultura.novisad.rs/lat/javni-konkurs-za-sufinansiranje-projekata-sredstvima-iz-bud%20C5%BEeta-grada-novog-sada-u-cilju> i <http://www.kultura.novisad.rs/lat/javni-konkurs-za-sufinansiranje-projekata-sredstvima-iz-bud%20C5%BEeta-grada-novog-sada-u-cilju-1>

<sup>22</sup> Konkurs za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja iz oblasti javnog informisanja u 2017. godini <http://www.pancevo.rs/informisanje/k-o-n-k-u-r-s-za-sufinansiranje-projekata-proizvodnje-medijskih-sadrzaja-iz-oblasti-javnog-informisanja-u-2017-godini/>

<sup>23</sup> Konkurs za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja iz oblasti javnog informisanja u 2017. godini <http://www.dimitrovgrad.rs/fajlovi/dokumenta/konkursi/5.1.2017./Konkurs.pdf>

<sup>24</sup> Javni konkurs za sufinansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja na teritoriji grada Leskovca u 2017. godini <http://www.gradleskovac.org/index.php/projekti/konkurs-informisanje-2017>

<sup>25</sup> Konkurs za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja iz oblasti javnog informisanja u 2017. godini [www.uns.org.rs/sw4i/download/files/box/\\_id\\_2330/JavniPoziv.pdf](http://www.uns.org.rs/sw4i/download/files/box/_id_2330/JavniPoziv.pdf)

<sup>26</sup> Konkurs za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja iz oblasti javnog informisanja [https://valjevo.rs/Dokumenta/GradValjevo/Oglas\\_Obavestenja/2017/Konkurs%20Info%202017.pdf](https://valjevo.rs/Dokumenta/GradValjevo/Oglas_Obavestenja/2017/Konkurs%20Info%202017.pdf)

U uzorku neispravnih konkursa su četiri lokalna konkursa koje su raspisale lokalne samouprave u Čupriji<sup>27</sup>, Vladičinom Hanu<sup>28</sup>, Smederevu<sup>29</sup> i Majdanpeku<sup>30</sup>, gde su pored nepravilnosti u raspisivanju konkursa zabeležene i druge nepravilnosti kao što su: smenjivanje članova komisije (Smederevo) i odbijanje gradskih vlasti da isprave ukazane nepravilnosti u procesu (Vladičin Han, Majdanpek i Čuprija).

Ovakav izbor napravljen je sa idejom da se oceni da li su i koliko neregularnosti u raspisivanju konkursa, izboru komisija i dr. imale uticaja na kvalitet obrazloženja.

Obrazloženja ili odluke komisija i rešenja o dodeli sredstava za sufinansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa iz oblasti javnog informisanja (u daljem tekstu: obrazloženja komisija) prikupljeni su iz baze podataka na sajtu kazitrazi.rs,<sup>31</sup> (sva dokumenta za ispravne konkurse) i, dodatno, sa sajtova lokalnih samouprava (Beograd, Novi Sad, Pančevo Dimitrovgrad, Leskovac, Valjevo, Čuprija, Smederevo, Niš); kao i sa sajtova Udruženja novinara Srbije<sup>32</sup> (Pirot i Vladičin Han) i elektronske pravne baze Paragrafa (Službeni list lokalne samouprave Majdanpek)<sup>33</sup>. Za konkurse na republičkom nivou, dokumenta su prikupljena sa sajta Ministarstva kulture i informisanja.<sup>34</sup> U ovom istraživanju analizirani su oni dokumenti koji su sadržajni i dostupni u internet arhivama. U uzorak su uključena samo ona obrazloženja komisija koja su u potpunosti podržana u rešenju o dodeli sredstava organa lokalne samouprave i Republike.<sup>35</sup>

Analizom nisu obuhvaćeni zapisnici o radu komisija koji su ponekad dosta detaljniji jer je cilj istraživanja bio da se oceni kvalitet onih dokumenata u koje javnost ima uvid i/ili predstavljaju osnov za odlučivanje Upravnog suda. U specifičnom slučaju Valjeva gde je komisija svoju oduku i obrazloženja uvrstila u zapisnik, a u obrazloženju samo navela podržane i odbijene projekte, napravljen je uvid u zapisnike, ali je analizirano samo obrazloženje da bi se sačuvala jednoobraznost pristupa.

Kvantitativni i kvalitativni kriterijumi za ocenjivanje obrazloženja za dodelu sredstava razvijeni su na bazi kriterijuma za evaluaciju medijskih projekata iz člana 18. Pravilnika, kojih je ukupno 24.

U kvalitativnoj analizi izdvojeni su primeri dobrih i loših praksi.

<sup>27</sup> Konkurs za sufinansiranje projekata radi ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja u 2017. godini <http://www.cuprija.rs/lat/info/1393-konkurs-za-sufinansiranje-projekata-radi-ostvarivanja-javnog-interesa-u-oblasti-javnog-informisanja-u-2017-godini.html>

<sup>28</sup> Konkurs opštine Vladičin Han za sufinansiranje medijskih projekata <http://www.uns.org.rs/sr/desk/akcija/44281/konkurs-opstine-vladicin-han-za-sufinansiranje-medijskih-projekata.html>

<sup>29</sup> Javni poziv za učešće na konkursu za sufinansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja za 2017. godinu [http://www.smederevo.org.rs/Print-Smederevo\\_3007\\_lat](http://www.smederevo.org.rs/Print-Smederevo_3007_lat)

<sup>30</sup> nedostaje konkurs opštine Majdanpek TREBA TEKST KONKURSA NE RESENJE

<sup>31</sup> kazitrazi.rs je veb-sajt projekta „Javni novac za javni interes“ u realizaciji Balkanske istraživačke mreže (BIRN Srbija), Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) i fondacije Slavko Ćuruvija, u okviru programa Podrška civilnom društvu koji finansira Evropska Unija (EU) kroz Delegaciju EU u Srbiji

<sup>32</sup> Udruženje novinara Srbije <http://www.uns.org.rs/>

<sup>33</sup> Službeni list opštine Majdanpek, godina X, br 16, od 14. juna 2017. [https://www.paragraf.rs/opstinska-glasila/majdanpek/majdanpek\\_pdf/majdanpek-16-2017.pdf](https://www.paragraf.rs/opstinska-glasila/majdanpek/majdanpek_pdf/majdanpek-16-2017.pdf)

<sup>34</sup> <http://www.kultura.gov.rs/>

<sup>35</sup> Analizirani su sledeći dokumenti po gradovima: Beograd – Rešenje o raspodeli sredstava; Dimitrovgrad – Obrazloženje komisije o raspodeli sredstava; Leskovac – Predlog odluke komisije o raspodeli sredstava; Niš – Rešenje o dodeli sredstava; Novi Sad – Rešenje o raspodeli sredstava I i II; Pančevo – Odluka komisije o raspodeli sredstava II; Pirot – Rešenje o dodeli sredstava; Valjevo – rešenje o dodeli sredstava iz budžeta grada Valjeva za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja iz oblasti javnog informisanja, podizanja kvaliteta informisanja osoba sa invaliditetom i nacionalnih manjina za 2017. godinu i Zapisnika sa sednice komisije o raspodeli sredstava od 22.05.2017. godine; Čuprija – Rešenje o dodeli sredstava; Majdanpek – Rešenje o dodeli sredstava; Smederevo – Odluka komisije o raspodeli sredstava; Vladičin Han – Rešenje o dodeli sredstava; Republički nivo – Rešenja o raspodeli sredstava



# NALAZI

S obzirom da je u Zakonu o javnom informisanju i pravilniku propuštena prilika da se propišu bliža uputstva o ocenjivanju projekata na konkursima i da ni drugim dokumentima nisu data uputstva, bodovna lista, niti bilo kakva druga vrsta smernica o tome kako komisije treba da pristupaju ocenjivanju i sastavljanju obrazloženja, sve komisije rukovodile su se sopstvenim, često *ad hoc* ustanovljenim pravilima.

U uzorku konkursa sprovedenih na lokalnom nivou, izdvajaju se dva ekstrema: veoma dobro napisano obrazloženje komisije koja je odlučivala u Dimitrovgradu i tri primera u kojima je obrazloženje u potpunosti izostalo: u rešenjima iz Novog Sada, Valjeva i Majdanpeka navedena su samo imena projekata i medija kojima su odobrena ili odbijena sredstva za finansiranje. U slučaju Majdanpeka, navedena su samo imena onih čiji su projekti podržani na konkursu.

U većini obrazloženja navodi se da li razmatrani projekti ispunjavaju formalne kriterijume konkursa, (9 od 14 konkursa). U nekim slučajevima se taksativno navodi kako je postupljeno u slučaju da prijave na konkursu nisu bile ispravne i da li su aplikanti ispravili nedostatke (Beograd, Dimitrovgrad), i šta je komisija preduzela ukoliko je neki medij nepropisno aplicirao sa više projekta (Beograd, Niš).

U obrazloženjima su najčešće data nepotpuna, nejasna ili nedovoljna objašnjenja o specifičnim temama od javnog interesa i ciljnim grupama čije potrebe za informisanjem podržani projekti zadovoljavaju. To je slučaj sa gotovo tri petine analiziranih obrazloženja.

Ovo je s jedne strane rezultat činjenice da su svi pozivi za konkurse napisani na jednoobrazan način bez preciziranja specifičnih potreba za određenim informativnim sadržajima, a zatim i nerazumevanja komisija šta je javni interes, propuštanja da se u obrazloženja/rešenja unesu argumenti koji su navedeni u zapisnicima ili prosto svesnog propuštanja komisija da daju odgovarajuća objašnjenja.

U relativno velikom broju slučajeva komisije navode da su odlučile da smanje budžet određenih projekata, da nalože novu preraspodelu sredstava ili da odbiju finansiranje projekata u kojima ideja, tehnička i finansijska izvedba projekta nisu po njihovoj oceni na odgovarajući način usaglašeni, bez jasnog obrazloženja (Beograd). U retkim prilikama (Piro, delimično Niš) mediji koji su odbijeni i javnost mogu i sami, na osnovu ponuđenih argumenata, da procene da li su ovakve ocene bile utemeljene.

Vrlo retko se u obrazloženjima navodi da li su se komisije bavile pitanjem organizacionih i stručnih kapaciteta medija da sprovedu predložene projekte, a u još manjem broju slučajeva komisije navode i razloge koji su ih naveli da ocene da pojedini mediji ne ispunjavaju ovaj kriterijum (Dimitrovgrad). Ovim ocenama komisije su se najčešće bavile kod odbijenih predloga, opet samo u formi konstatacije.

Samo jedna komisija, ona u Pančevu, je posebno komentarisala da li su im stručne službe dale na uvid podatke o tome da li su mediji koji su se prijavili na konkurs ispunjavali etičke standarde propisane Kodeksom.<sup>36</sup> Komisija u Pančevu je u nekoliko slučajeva navela da je bila upoznata da sa činjenicom da je Savet za štampu izrekao meru medijima koji su aplicirali i izjasnila se da je uvažila dokaze da će se aplikant ubuduće držati profesionalnih pravila rada. U više obrazloženja komentarisano se profesionalni ugled medija, ali ne u direktnoj vezi sa merama Saveza za štampu.

Obrazloženje iz Smedereva je jedini primer gde su na transparentan način navedeni ukupna vrednost projekta, iznosi koji će biti pokriveni iz sredstava medija i za koje se traži budžetska podrška i iznos koji je komisija dodelila mediju.

Obrazloženja komisija koje su odlučivale u dva analizirana konkursa koje je raspisalo Ministarstvo kulture i informisanja pokazuju da je Ministarstvo učinilo delimičan pokušaj da kroz sopstveno delovanje da primer dobre prakse u sastavljanju jasnih obrazloženja. Ova obrazloženja se izdvajaju od ostalih po sažetom i jasnom opisu specifičnih tema i ciljnim grupama kojima se bave podržani projekti i njihovom važnošću za društvo. Stiče se utisak da su prijavljeni medijski sadržaji, po svojim temama, ciljnim grupama koje tretiraju i predloženoj medijskoj produkciji kvalitetniji od onih na lokalnom nivou te je i komisijama bilo lakše da izdvoje i definišu teme i ciljne grupe.

U samo jednom obrazloženju komisije nedvosmisleno se navodi da su članovi komisije potpisali izjavu o sukobu interesa (Vladičin Han).

U samo dva obrazloženja komisija nedvosmisleno se navodi da su članovi komisije jednoglasno prihvatili predloge (Vladičin Han<sup>37</sup> i Leskovac) i u samo jednom obrazloženju navodi se da su članovi komisije glasali u skladu sa pravilima, zasebno iznoseći mišljenja (Vladičin Han).

<sup>36</sup> Još dve komisije ocenjivale su meru pružanja veće garancije privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima (Dimitrovgrad i Smederevo)

<sup>37</sup> Komisija u Vladičinom Hanu navodi pored pojedinih projekata da je odluku donela jednoglasno.

# IZDVOJENI PRIMERI DOBRE I LOŠIH PRAKSI

Najbolje obrazložen predlog odluke u našem uzorku dala je komisija u Dimitrovgradu koja je odlučivala o raspodeli sredstava po osnovu sufinansiranja proizvodnje medijskih sadržaja od javnog interesa i medijskih sadržaja na jeziku nacionalne manjine.

Članovi komisije su u obrazloženju precizno naveli koje su specifične potrebe građana Dimitrovgrada, kako većinskog tako i manjinskog stanovništva u ovom području, ali i u prekograničnom području, imali u vidu. Takođe, oni su se u obrazloženju pozvali na znanja koja su imali u vezi sa ukupnom medijskom produkcijom u regionu u dužem periodu, aktivnostima same opštine na promociji različitih sadržaja na koje se odnose predloženi medijski projekti i prekograničnih projekata relevantnih za odlučivanje.

Članovi komisije naveli da su u odlučivanju napravili razliku između projekata kojima se predlaže finansijska podrška redovnoj medijskoj produkciji, a koji se najčešće i pogrešno podržavaju na ovakvim konkursima<sup>38</sup>. Detaljnija analiza obrazloženja ukazuje na to da je komisija u nekoliko slučajeva odstupila od tog pravila dajući podršku projektima kojima se promovišu redovne aktivnosti opštine Dimitrovgrad ili se kroz medijske sadržaje podržavaju opštinske promotivne aktivnosti najčešće u oblasti turizma ili manje korišćenih mera socijalne zaštite. U jednom primeru – proizvodnji sadržaja namenjenih bugarskoj manjini data je nedvosmislena podrška proizvodnji redovnih informativnih sadržaja s obzirom da su mediji koji su ih u prethodnom periodu proizvodili ugašeni, ili su ukinuti.

Članovi komisije su u obrazloženjima posebno naglašavali inovativnost u proizvodnji medijskih sadržaja i njihovoj evaluaciji, jasno navodeći u čemu se te inovacije sastoje. Takođe, posvetili su značajnu pažnju održivosti projekata i predviđenim budžetskim troškovima. U situacijama u kojima su procenili da se projektom finansiraju (i) redovne aktivnosti, budžetira korišćenje već postojeće opreme ili nepotrebno angažuje radna snaga reagovali su smanjujući budžet, opet uz jasno obrazloženje na koje dupliranje kapaciteta se odnosi njihova intervencija.

Kao relativno uniforman i detaljan pristup u prikazivanju podržanih i odbijenih projekata može se izdvojiti i pristup komisije koja je ocenjivala projekte u Pirotu. U opisu projekata koji su prijavljeni za konkurs komisija daje sažet prikaz javnog interesa za građane grada Pirota, trajanje projekta i način izvedbe tj. broj medijskih sadržaja koji će biti proizvedeni. O obrazloženju za prihvatanje ili odbijanje projekata komisija daje relativno detaljna objašnjenja koja se odnose na (ne)jasan javni interes, preciznost u odabiru ciljnih grupa

<sup>38</sup> Ispod radara: monitoring implementacije projektnog finansiranja medija, BIRN dostupno na <http://birnsrbija.rs/ispod-radara-monitoring-implementacije-projektnog-finansiranja/> posećeno 1.11.2018.

na koje se projekat odnosi, kapacitete samog medija ili tehničke odlike projekata. Ipak, kod nekih podržanih projekata izostaje jasno preciziranje da li je u pitanju specifičan interes građana Pirota ili je neka tema prepoznata kao važan nacionalni interes a koji je komisija odlučila da podrži na teritoriji ove opštine. Na primer, jedan od podržanih projekata se bavi informisanjem roditelja o prednostima vaspitanja dece u porodici ili u vrtiću ali se ne navode relevantni podaci za opštinu Pirot iz kojih bi se moglo zaključiti da je rano uključivanje u obrazovni proces problem u ovoj opštini. U obrazloženju za prihvatanje jednog projekata navodi se da je on u "u skladu sa javnim interesom određenim republičkim propisima" čime komisija pokazuje nerazumevanje svrhe projektnog sufinansiranja na lokalnom nivou. Iz više obrazloženja vidljivo je da se podržavaju sadržaji unutar već postojećih informativnih emisija ili proizvodnja redovnih sadržaja pod novim imenom koji se tiče „informisanja građana o radu svih relevantnih institucija u Pirotu“ i izveštavanja građana "o aktuelnostima i dešavanjima u Pirotu" ili o „infrastrukturnim projektima u Pirotu“ čime se nastavlja već dobro uočena praksa promovisanja rada javnih samouprava a ne javnog interesa<sup>39</sup>. Iz obrazloženja je vidljivo da se komisija u nekoliko slučajeva pri odlučivanju vodila idejom da obezbedi funkcionisanje lokalnih medija pa se u obrazloženju za prihvatanje jednog od projekata kaže da će on "obezbediti isplatu plata za zaposlene" a u drugom da je projekat veoma informativan i angažuje veliki broj zaposlenih..

Obrazloženja komisije u Leskovcu i Nišu spadaju u obrazloženja koje sadrže kratka i nekonzistentna objašnjenja o razlozima zbog kojih je neki projekat podržan ili odbijen. Te kratke naznake u primerima iz Leskovca i Niša nagoveštavaju da su članovi komisija u procesu odlučivanja iznosili i obimniju i na podacima zasnovanu argumentaciju ali je nisu naveli u objašnjenjima. Tako se na primer iz obrazloženja za podržane i odbijene projekte u Nišu vidi da su članovi komisije detaljno razmatrali podnete budžete (i značajno ih revidirali i smanjivali u slučaju podržanih projekata) i da su brižljivo proveravali podatke koje su neki od medija naveli u prijavama. Ovakva raširena praksa upućuje na potrebu da propišu detaljnija uputstva za pisanje obrazloženja i da se nastavi sa obučavanjem medijskih stručnjaka za rad u komisijama.

U prilog potrebe propisivanja pravila za pisanje obrazloženja i obuku opštinskih organa da pri sastavljanju rešenja vode računa i postojećim odredbama zakona i o specifičnostim medijskih konkursa najbolje govori primer rešenja o dodeli sredstava iz Čuprije.

U potpisu rešenja je zamenik predsednika opštine, ali je iz teksta rešenja nejasno da li su u rešenju preuzeta obrazloženja komisije (kako se navodi u delu teksta) ili su one lični izbor zamenika predsednika opštine („mišljenja sam“). U delu teksta u kojem se navode razlozi za odbijanje projekata nekih medija navodi se da su te odluke donete na osnovu mišljenja članova opštinskog veća opštine Čuprija.

Iz obrazloženja se može zaključiti da je u procesu donošenja odluka stavljen znak jednakosti između informisanja javnosti i javnog interesa i da je kroz

<sup>39</sup> Pogledaj na primer Izveštaj: Projektno finansiranje medija, Subotica, BIRN dostupno na <http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2016/10/Projektno-finansiranje-medija-grad-Subotica.pdf> posećeno 1.11.2018.

podršku projektima, pre svega podržan rad medija i novinara dok se specifični ciljevi projekata ne navode.

U slučaju nekih od podržanih projekata/medija navodi se da će se njihovom podrškom obezbediti da vesti iz Čuprije budu emitovane i u medijima sa nacionalnom pokrivenošću budući da su vlasnici ili glavni urednici lokalnih medija istovremeno i dopisnici nacionalnih medija. Iako takav dvostruki novinarski angažman nije sporan, ovo nije kriterijum koji je predviđen Pravilnikom.

Takođe, navodi se da je važan kriterijum u odlučivanju bilo iskustvo komisije/opštine koje su sa medijima imali u prethodnim krugovima finansiranja ovih medija iz javnih izvora.

Sva sredstva dobili su mediji sa sedištem u ovoj opštini. Tako su na konkursu podržana sva tri lokalna radija a u obrazloženju je navedeno da je poseban značaj ovih projekata to što će „javni interes u oblasti javnog informisanja (biti) ostvaren i kroz radio kao medij“.

Jednom mediju dodeljen je novac zbog prethodno pokazanog profesionalizma, i zbog toga što je reč o sajtu koji je „čitljiv“ „prijatan na oko“ i „lak za snalaženje“.

Većina kako podržanih tako i odbijenih projekata ima slične ili iste naslove kao na primer „Čuprija – juče danas sutra“ (više projekata sa varijacijama ovog naslova), „Čuprija grad tradicije i evropskih standarda“, „Čuprija privredni razvoj i turizam – karte za budućnost održivog razvoja“ i „Za Čupriju, o Čupriji“.

# ZAKLJUČCI

Dobijeni nalazi potvrđuju rezultate analize koja je prethodila izradi „Priručnika za članove komisija za ocenjivanje projekata za ostvarivanje javnog interesa u javnom informisanju“ Koalicije novinarskih i medijskih udruženja, a koja je pokazala da su učesnici istraživanja imali problema u određivanju javnog interesa, da su se u ovo poslu vodili uglavnom vodili svojim znanjem i iskustvom, samostalno informisali o lokalnim prilikama pre samih zasedanja konkursnih komisija kao i da su se oslanjali jedni na druge, a posebno na članove komisija koji žive ili rade u određenom regionu, opštini i gradu, te imaju neposredna znanja o lokalnim prilikama i medijskoj situaciji.

Iz analiziranih obrazloženja i rešenja u ovom uzorku, nije jasno da li su u procesu odlučivanja članovi komisija u drugim dokumentima, koji najčešće nisu dostupni javnosti i ne predstavljaju dokaz na sudu, potpunije i iscrpnije razmatrali da li projekti podneti na konkursu ispunjavaju sve propisane kriterijume i da li su u potpunosti poštovali sve procedure u donošenju odluka.

Iz analiziranih rešenja u ovom uzorku, vidljivo je da javne uprave nisu uložile napor da rešenja o dodeli sredstava usaglase sa pravilima koje u sastavljanju rešenja propisuju Zakon o opštem upravnom postupku.

Neujednačenost kvaliteta obrazloženja o dodeli sredstva po osnovu konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja, i rešenja javnih uprava ukazuju na odsustvo razumevanja ili zanemarivanje činjenice da je rešenje o dodeli sredstava javna isprava na osnovu koje postupa Upravni sud.

Analiza iskustava iz regiona i sa evropskih konkursa ukazuje na važnost da svi elementi konkursnog postupka budu u potpunosti poštovani. To pre svega znači da tekstovi konkursa moraju biti jasni, precizni i imati jasno specifikovane zahteve koje se od aplikanata traže, kako u formalnom tako i u suštinskom smislu.

Ovakvi konkursi sadrže opis situacije relevantne za konkursno finansiranje i dokumente i istraživanja na koje se predlagač konkursa oslanjao pri koncipiranju projektnog zadatka.

Konkursne komisije koje ocenjuju projekte imaju dve istovetne liste sa izlistanim kriterijumima za ocenjivanje. U jednu listu se upisuju bodovi a u drugu obrazloženje za takvu odluku. To znači da svaki sistem bodovanja prati i jasna narativna ocena u kojoj ocenjivač iznosi argumente za svoju odluku.

# PREPORUKE

## Ministarstvo kulture i javnog informisanja

Izmenama u Zakonu o javnom informisanju i medijima i Pravilniku, ili u zasebnom, obavezujućem dokumentu, propisati obavezu predlagača konkursa da precizira javni interes za koji se odobrava sufinansiranje medijskih sadržaja i priloži strateške i druge dokumente relevantne za temu konkursa.

Uvesti obavezujući Pravilnik za članove komisija za ocenjivanje projekata za ostvarivanje javnog interesa u javnom informisanju i razviti jednoobrazne liste za ocenjivanje projekta u skladu sa predloženim Priručnikom.

Propisati standardizovanu formu za sastavljanje obrazloženja.

Sopstvenim primerom javnim upravama ukazati na standarde u sastavljanju obrazloženja komisija i rešenja javnih organa po osnovu obrazloženja.

U saradnji sa medijskim udruženjima i donatorskom zajednicom sprovesti obučavanje članova komisija i predstavnika lokalnih samouprava o primeni propisa iz oblasti sufinansiranja medijskih sadržaja.

## Lokalne samouprave

U javnim pozivima za sufinansiranje medijskih sadržaja jasno naznačiti prioritete u oblasti javnog informisanja bazirane na javno dostupnim strateškim dokumentima, istraživanjima i drugim relevantnim dokumentima koji bliže preciziraju specifičan javni interes u oblasti javnog informisanja.

U toku trajanja konkursa omogućiti postavljanje pitanja e mailom i organizovati sastanke sa svim zainteresovanim medijima i odgovore na postavljena pitanja objaviti na sajtu javne uprave tako da budu dostupni svim aplikantima.

Pri izboru članova stručne komisije obavezati članove komisije da uz svoju aplikaciju dostave CV u kojem će biti jasno dokumentovano njihovo iskustvo u medijskom sektoru.

Za članove komisija birati nezavisne medijske stručnjake spremne da se vode principima ravnopravnog tretmana svih prijavljenih projekata, i da u procesu evaluacije rade nezavisno, nepristrasno i objektivno.

Pri sastavljanju rešenja na osnovu obrazloženja komisija, poštovati pravila koje propisuju ZIJM, Pravilnik i Zakon o opštem upravnom postupku.

Ukoliko rukovodilac organa koji je raspisao konkurs uoči da je predlog komisije suprotan odredbama ZIJM, Pravilnika ili konkursa, ili uoči da sadrži neku drugu očiglednu grešku, treba da zatraži pismenim putem od komisije da ispravi nepravilnosti ili greške i ispravi predlog u određenom roku.

Omogućiti javnosti uvid u predlog projekta i okvirni budžet svakog aplikanta, zapisnik o radu komisije, obrazloženu odluku komisije i rešenje o dodeli sredstava.

## Upravni sud

U saradnji sa Ministarstvom kulture i javnog informisanja i medijskim udruženjima organizovati obuke za članove komisija i lokalnih samouprava razvijene na bazi dosadašnjih iskustava Suda.

Prilikom razmatranja tužbi uzeti u obzir prigovore tužilaca koji se tiču ostalih nepravilnosti materijalnopravne prirode kao što su nepravilnosti u samom postupku raspisivanja konkursa (diskriminatornih pravila i kriterijuma), u imenovanju članova komisije i njenog rada, u dostupnosti rešenja komisija i drugih nepravilnosti koje su istaknute u upravnim tužbama, a ne samo onih primedaba koje se tiču formalnih propusta tuženog organa odnosno nedostataka u obrazloženju. Ovakva praksa pomogla bi svim organima u lancu odlučivanja o sufinansiranju medijskih projekata da unaprede zakonska rešenja i delovanje.

### Članovi stručnih komisija

Prilikom pripreme za rad u komisiji konsultovati sve relevantne izvore podataka od važnosti za procenjivanje kriterijuma o usklađenosti predloga projekata sa specifičnim javnim interesom i ciljnim grupama. Prikupiti informacije o lokalnom budžetu, razvojnoj strategiji (ili sličnom strateškom dokumentu), stanju lokalne medijske scene (broju i tipu medija koji rade na toj teritoriji, kvalitetu izveštavanja i sl.).

U obrazloženju odluke navesti da li su svi članovi konkursne komisije potpisali izjavu o sprečavanju sukoba interesa.

Navesti da li je svaki član komisije pojedinačno ocenjivao svaki projekat na osnovu utvrđenih kriterijuma.

Prilikom ocenjivanja, oceniti svaki kriterijum opisno navodeći argumente za svoju odluku.

U obrazloženju kod svakog projekta navesti ukupnu sumu za projekat, traženu sumu za podršku iz budžeta i sumu koju je projektu dodelila komisija. U slučaju da je komisija smanjila budžet projekta jasno navesti za koliko je smanjen budžet i kakve su obaveze predlagača u vezi sa ispravkom budžeta.

Obavezno u obrazloženju kod svakog projekta navesti da li je jednoglasno podržan. Ukoliko su sve odluke donete jednoglasno, jasno navesti ovu činjenicu u uvodu obrazloženja.

Prilikom ocenjivanja projekta posebnu pažnju posvetiti sledećim delovima: opisu projekta, opisu stanja i identifikaciji problema, i opisu značaja realizacije projekta koji bi trebalo da sadrže analizu lokalno specifičnih tema koje su relevantne za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Takođe, detaljno pročitati opšti cilj projekta i specifične ciljeve projekta i predviđene rezultate i Indikatore rezultata i proveriti da li su dobro definisane ciljne grupe. Proceniti da li su kanali komunikacije predviđeni projektom u skladu sa potrebama ciljnih grupa. Ovo su ključni elementi projektne prijave koji određuju kvalitet projekta i njegovu usklađenost sa javnim interesom.



Ocene komisije o ovom delu projekata treba da budu dobro i detaljno opisane u obrazloženju.

Svako obrazloženje treba da sadrži ocenu projekata s obzirom na opis aktivnosti i održivosti plana realizacije projektnih aktivnosti i njihove usklađenosti sa predloženim budžetom, vremenskim okvirom i predviđenim rezultatima. U obrazloženju navesti broj i formu medijskih proizvoda koji će biti proizvedeni tokom projekta da bi drugi učesnici konkursa i javnost mogli da procene da li predloženi troškovi odgovaraju cenama na tržištu.

Ukoliko projekti sadrže inovativan pristup, to posebno istaći u obrazloženju i navesti u čemu se sastoji ta inovacija.

Jasno navesti da li su stručne službe obezbedile mišljenja Saveta za štampu i REM o tome da li predlagači ispunjavaju uslove etičkog izveštavanja. U obrazloženju jasno navesti da li je komisija razmatrala ovu okolnost i kako i zašto je odlučila da podrži predlog nekog medija koji je prekršio odredbe kodeksa.

U sastavljanju obrazloženja primeniti jednoobrazan i sistematičan pristup iznošenja ocena komisije sa jasno navedenim kriterijumima za datu ocenu, tako da javna uprava poseduje sve elemente za donošenje rešenja u kojima su na transparentan način i u odgovarajućoj meri navedeni razloži za donošenje predmetne odluke.