



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.

DIREKTNO UGOVARANJE: (I DALJE) MRAČNA STRANA OGLAŠAVANJA JAVNIH ENTITETA U LOKALNIM MEDIJIMA

OKTOBAR 2019.

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 Ćuruvija fondacija) za poboljšanje medijskih sadržaja plaćenih novcem građana, zakonskih regulativa i procedura koje uređuju ovu oblast, na nacionalnom i lokalnom nivou.

Projekat se bavi transparentnošću državnog finansiranja medija, a ovaj dokument specifično posledicama neuređenog sistema državnog oglašavanja kroz analizu poslovno-tehničkih ugovora.

Autor predloga praktičnih politika je Dane Pribić, a urednica dokumenta je Tanja Jakobi, direktorka Centra za javne politike iz Beograda.



Република Србија
Министарство културе
и информисања

Projekat su podržali Delegacija Evropske unije u Srbiji, u okviru programa „Podrška civilnom društvu 2015“ 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

Finansiranje medija iz izvora javnih sredstava – budžeta lokalnih samouprava i javnih i javno-komunalnih preduzeća (u daljem tekstu: javni entiteti) korišćenjem direktnog ugovaranja predstavlja dugogodišnji problem koji uprkos brojnim dokazima o netransparentnosti i nesvršishodnosti takvog trošenja javnog novca nije rešen na odgovarajući način. Na ovakav način se najčešće finansiraju mediji naklonjeni lokalnim i regionalnim vlastima.¹ U nacrtu Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji iz decembra 2018, navodi se da treba kreirati regulatorni okvir u oblasti javnog obaveštavanja i oglašavanja javnih entiteta.² Takve preporuke već su bile sadržane u nacrtu prve Strategije do 2016. godine, razmatrane su tokom formulisanja medijskih zakona i ponavljaju se u svim preporukama Evropske komisije. U ovoj analizi ugovora o poslovnoj i poslovno-tehničkoj saradnji i drugim oblicima ugovaranja zaključenim između javnih vlasti i javnih i javno-komunalnih preduzeća sa medijima, dokumentovane su različite prakse u ugovaranju usluga javnih entiteta i medija. Nalazi ukazuju da se u traženju modaliteta regulacije moraju tražiti inovativni pristupi jer su promene unete u Zakon o oglašavanju bile nedovoljne, a od preporučenih izmena Zakona o javnim preduzećima se odustalo.

¹ Nacrt Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji, (Sl. glasnik RS br 30/18), str.20

² Nacrt Ibid str.50

KONTEKST

Konstantno urušavanje medijskog tržišta, posebno na lokalnom nivou, ostavlja malo nade da će novac velikih oglašivača naći put do lokalnih medija.^{3,4} Pored državnog novca po osnovu sufinansiranja medijskih sadržaja koji je pokazao brojne slabosti u praksi⁵ lokalni mediji su i više nego ranije usmereni na druge izvore državnog novca, uključujući tu i ugovore o oglašavanju sa javnim entitetima. Tako država ostaje najvažniji igrač na medijskom tržištu,⁶ čime se ugrožava autonomija lokalnih medija i otvara prostor za različite vrste pritisaka na njihovu uređivačku politiku i zaštitu javnog interesa.⁷

U vreme rada na prvoj Medijskoj strategiji,⁸ tokom usvajanja seta medijskih zakona, a potom i procesu usvajanja Zakona o oglašavanju,⁹ bilo je inicijativa da se oglašavanje javnih entiteta reguliše,¹⁰ ali je ova šansa propuštena iako su razmere problema na nacionalnom nivou već ranije bile dobro opisane i istražene.¹¹ Takođe, nisu usvojene ni inicijative da se oblast javnog oglašavanja reguliše posebnim zakonom.¹²

Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, odnosno Akcionim planom (tačka 3.9.1.3.)¹³ bilo je predviđeno da se u Zakon o javnim preduzećima unesu odredbe kojima bi se zabranio svaki oblik neposrednog finansiranja medija iz sredstava preduzeća i drugih organizacija koje se finansiraju iz javnih prihoda, izuzev pod određenim uslovima,¹⁴ ali je u međuvremenu ta odredba brisana.¹⁵

Polazeći od izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije ka EU, u kojima se, između ostalog, navodi da se „transparentno vlasništvo i finansiranje privatnih medija, državno finansiranje medija i sufinansiranje medijskih sadržaja

³ Nacrt Strategije Ibid. str. 19

⁴ Koalicija novinarskih i medijskih udruženja (2016). Bela knjiga projektnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja. Dostupno na: <http://bit.ly/2EqyqoR>;

⁵ Evropska komisija (2016). Republika Srbija, Izveštaj za 2016. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona Saopštenje o politici proširenja EU za 2016. godinu, str. 22. Dostupno na: <https://bit.ly/2ElycxT>.

⁶ Videti izveštaj „Transparentnost podataka o državnoj potrošnji na medijski sektor: Pravna analiza i preporuke, Miloš Stojković, dostupno putem sledećeg linka <http://skr.rs/htg>

⁷ Izveštaj Značaj medijskog integriteta – vraćanje medija i novinarstva u službu javnosti, Novosadska novinarska škola, 2014, dostupan putem sledećeg linka: <http://skr.rs/htO>

⁸ Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine (“Sl. glasnik RS”, br. 75/2011)

⁹ (“Sl. glasnik RS”, br. 6/2016 i 52/2019 - dr. zakon)

¹⁰ Videti ANEM – Prilog javnoj raspravi povodom Nacrta zakona o oglašavanju, 3. februar 2015. godine, dostupan putem linka: <http://bit.ly/20m611w>.

¹¹ Savet za borbu protiv korupcije, Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga iz decembra 2015. godine, dostupan putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hxmhXv>.

¹² Videti na primer 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, poglavlje 3.2 Oglašavanje javnih entiteta, str. 8 i 9.

¹³ “Sl. glasnik RS”, br. 57/2013.

¹⁴ Ekspertski izveštaj Ibid. str 9

¹⁵ Revidirani Akcioni plan za sprovođenje Strategije <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Revidirani-Akcioni-plan-za-sprovođenje-Strategije-usvojen-30062016.pdf>

moraju efikasno nadgledati, uključujući na lokalnom nivou, i sprovesti u skladu sa postojećim zakonodavstvom” i da vlast treba da osigura „da se neformalni pritisak na uređivačku politiku ne vrši preko raspodele sredstava za oglašavanje, uključujući ono iz javnih kompanija”,¹⁶ u nacrtu Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji iz decembra 2018, navodi se da treba kreirati regulatorni okvir u oblasti javnog obaveštavanja i oglašavanja organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira.¹⁷

Ova analiza potkrepljuje potrebu za regulisanjem ove oblasti, ukazuje na modalitete kršenja i zloupotrebljavanje zakona i daje preporuke za sprečavanje štetne prakse finansiranja medija na netransparentan način.

¹⁶ Evropska komisija (2018). Republika Srbija: Izveštaj za 2018. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona Saopštenje o politici proširenja EU za 2018. godinu. str. 29 Dostupno na: <https://bit.ly/2rkgBIP>.

¹⁷ Nacrt Strategije ibid.

PRAVNI OKVIR

Zakon o oglašavanju navodi da se javno oglašavanje, između ostalog, odnosi i na „javno obaveštavanje koje vrše državni organi, odnosno drugi nosioci javnih vlasti, u sklopu ostvarivanja poslova iz svog delokruga (npr. javni pozivi, javno oglašavanje za prodaju rashodovanog naoružanja i vojne opreme, obaveštenja, javne kampanje i sl.), u skladu sa zakonom koji uređuje oblast javnog obaveštavanja i drugih vidova aktivnosti koje, u cilju promovisanja i predstavljanja svojih programa, projekata, akcija, radova i sl. vrše Republika Srbija, Autonomna pokrajina, jedinice lokalne samouprave, kao i ustanove i druga pravna lica koja su u pretežnom delu u državnoj svojini ili koja se u celini ili pretežnim delom finansiraju iz javnih prihoda”.¹⁸

Ova zakonska odredba u praksi znači da institucije kroz direktno ugovaranje mogu medijima da plaćaju objavljivanje javnih poziva, oglašavanje, reklamiranje, promotivne i medijske kampanje, produkciju sadržaja, PR aktivnosti, pres kliping, pretplate na različite servise, istraživanja, izradu i održavanje veb sajtova, drugim rečima, veoma širok spektar usluga koje mediji pružaju institucijama. Kod ove vrste usluga međusobna prava i obaveze regulišu se uglavnom ugovorima o poslovnoj ili o poslovno-tehničkoj saradnji.

Prilikom izmena Zakona o oglašavanju odbijene su inicijative medijskih udruženja koje se odnose na bliže propisivanje pravila za oglašavanje javnih organa,¹⁹ a koja se, između ostalog, tiču i jednog od ključnih problema u vezi sa zloupotrebom javnog novca – korišćenjem direktnog finansiranja medija za objavljivanje onih informacija iz domena poslovanja preduzeća koje svi mediji, u skladu sa članom 5 Zakona o medijima i javnom informisanju, moraju da objavljuju jer su od javnog interesa (isključenja struje, popravke vodovoda, regulisanje zaostalih dugova i slično).²⁰

Za ovu oblast bitan je i član 39 stav 10 istog Zakona u kojim se kaže da Registar medija treba da sadrži podatke o iznosu novčanih sredstava dobijenih od organa javne vlasti.²¹

Od interesa su i odredbe Zakona o javnim preduzećima koje se odnose na javno objavljivanje podataka o oglašavanju i javnost rada preduzeća.²²

Takođe, važan je i Zakon o javnoj samoupravi član 20 stav 10 propisuje da je u nadležnosti opštine da se stara o javnom informisanju u opštini,²³ a takođe propisuje i prava i obaveze lokalnih samouprava u vezi sa javnim i javno-komunalnim preduzećima na njihovoj teritoriji i obavezama u vezi sa transparentnošću rada javne uprave.

¹⁸ član 3 stav 2

¹⁹ ANEM (2015), Javna rasprava o nacrtu zakona o oglašavanju – primedbe i preporuke anem-a za poboljšanje nacrtu zakona dostupno na <http://skr.rs/hLN>

²⁰ (“Sl. glasnik RS”, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje)

²¹ Ibid član 39

²² Zakon o javnim preduzećima (“Sl. glasnik RS”, br. 15/2016) ustavu 60 stav 7 navodi se da godišnji odnosno trogodišnji plan poslovanja naročito sadrži kriterijume za korišćenje sredstava za pomoć, sportske aktivnosti, propagandu i reprezentaciju, a član 71 poziva na javnost u radu i propisuje dokumentaciju koju su preduzeća dužna da objave na svojoj internet stranici.

²³ (Sl. glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018)

UZORAK I METODOLOGIJA

Predmet ove analize su ugovori o poslovnoj i poslovno-tehničkoj saradnji i drugi oblici ugovaranja zaključeni između javnih entiteta i pružalaca medijskih usluga i proizvoda tokom 2018. godine, koji se ne mogu svrstati u javne nabavke, sufinansiranje medijskih projekata iz javnih sredstava i ugovore o sponzorstvu i donacijama. Pored samih ugovora analizirana je i sva dostupna prateća finansijska dokumentacija – računi, analitičke kartice, i drugi dokumenti, koji su pribavljeni podnošenjem pismenog zahteva organu vlasti/javnim entitetima za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Takođe, analizirani su i programi poslovanja, izveštaji o realizaciji programa poslovanja i drugi relevantni dokumenti koji mogu da sadrže podatke o politici poslovanja preduzeća u oblasti oglašavanja i raspoloživim sredstvima za oglašavanje, a javno su dostupni na internet stranicama ovih preduzeća.

Istraživanje je pratilo uzorak Indeksa transparentnosti (videti [ovde](#)) i obuhvatilo je 20 gradova²⁴ i opština i u svakoj jedinici lokalne samouprave do 5 javnih preduzeća/javno – komunalnih preduzeća sa najvećim budžetima.

Istraživanjem je identifikovano ukupno 82 ugovora u 33 uprave ili javnim i javno-komunalnim preduzećima. Ukupna vrednost ugovora je najmanje 224.290.355 dinara (u pojedinim ugovorima nije bio uračunat PDV), s tim što najveći deo ove cifre pripada Državnoj lutriji Srbije – 193 miliona.

Uzorak istraživanja bio bi i veći, ali jedan broj uzorkovanih institucija nije odgovorio na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. To su: JP Toplifikacija Požarevac, JP TO Vranje, Turistička organizacija grada Požarevca, JP Vodovod Vranje, JP Novi dom Vranje, JP SPENS Novi Sad, Turistička organizacija Vranje, JP Srem Mačva Šabac.

Takođe, postoji određen broj institucija koje su u planu nabavki iskazale troškove za „reklamu i propagandu“, ali na kraju nisu realizovale ugovore sa medijima. To su: Vodovod i kanalizacija Kruševac, Toplana Užice, Koridori Srbije, Toplana Leskovac, JKP Dimničar Subotica, JKP Parking servis, Tržnica i Vodovod iz Novog Sada.

Istraživanje je zato obuhvatilo sledeće institucije i preduzeća: Javno preduzeće za uređivanje građevinskog zemljišta Novi Pazar, JKP Bioktoš, Užice, JKP Vodovod, Užice, Niskogradnja, Užice, Toplana, Užice, JKP Parking servis Loznica, Državna lutrija Srbije, Ministarstvo pravde, Gradska uprava Valjevo, Javno stambeno, Kragujevac, JKP Vodovod i kanalizacija, Kragujevac, Dom zdravlja Kruševac, JKP Vodovod i kanalizacija, Kruševac, Grad Kragujevac, Grad

²⁴ To su sledeći gradovi i opštine: Ministarstvo privrede, Ministarstvo pravde, Koridori Srbije, Državna lutrija Srbije, Skupština AP Vojvodine, Sekretarijat za javno informisanje APV, Uprava za kapitalna ulaganja APV, Nacionalni saveti Mađara, Albanaca, Hrvata i Slovaka, gradovi Beograd, Smederevo, Niš, Šabac, Valjevo, Loznica, Zaječar, Požarevac, Leskovac, Vranje, Kragujevac, Kruševac, Pančevo, Vršac, Piroć i Dimitrograd.

Kruševac, Grad Kruševac, JKP Naissus, Objedinjena naplata, Niš, JKP Vodovod, Leskovac, Sportski centar Pirot, JP Vodovod i kanalizacija, Pirot, JKP Gradska toplana, Pirot, JKP Regionalna deponija, Pirot, JKP Vodovod i kanalizacija, Požarevac, Skupština AP Vojvodine, JKP Pijace, Subotica, JKP Stadion Subotica, JKP Suboticatrans Subotica, JKP Lisje Novi Sad, Gradska uprava Novi Sad, služba izvršnih organa, JKP Komunalne službe Požarevac, JP Komrad Vranje.



REZULTATI

Gradska uprava Valjevo	Radio Valjevo	Izveštavanje o juniorskom košarkaškom turniru u programima Radio Valjeva	nije navedeno
Grad Kragujevac	RT Kragujevac	Usluge prenosa sednica	5.000.000 din
Grad Kruševac	ADD Production, RTK Kruševac, Agencija Kanal 12-37, Adria Media Group, Albos doo Kruševac	Isplata po osnovu usluga reklamiranja iz budžeta Grada Kruševca	1.080.000 din
Grad Kruševac	RT Kruševac	Kupovina vremena za emitovanje direktnih prenosa sednica skupštine	6.000.000 din
JKP Gradska toplana, Pirot	Ani pres, Naxi plus radio 10 i puls online.rs	Po ugovoru o poslovno-tehničkoj saradnji	94.400 din
Gradska uprava Novi Sad, služba izvršnih organa	Diplomacy and commerce	Objavljivanje neobavezujućeg poziva za prikupljanje pisama o za unapredjenje poslovanja SPENS	238.000 din

Uzorkom dominiraju javna i javno-komunalna preduzeća, što je i očekivani rezultat. Istraživanje *Indeksa transparentnosti*²⁵ pokazalo je da gradske uprave u najvećem broju troše novac putem mehanizma javnih nabavki i u najvećem delu za kupovinu prenosa sednica skupštine. Sličan tip usluga se naručuje i mehanizmom direktnih ugovora.

Najveći potrošač je Državna lutrija Srbije. Kako je navedeno u godišnjem planu ovog preduzeća za 2018. godinu, rashodi za oglašavanje čine ukupno 4% svih rashoda preduzeća, jer su „troškovi medija presudni za lutrijsko poslovanje“. Po količini novca, slede gradske uprave Kruševca i Kragujevca koje su izdvojile 6 miliona (KŠ), tj. 5 miliona dinara (KG) za prenose sednica. Četiri miliona dinara izdvojilo je JKP Vodovod i kanalizacija iz Kruševca. Preko 2 miliona dinara izdvojilo je JKP Naisus iz Niša. Nešto više od milion dinara potrošilo je Ministarstvo pravde, gradska uprava Kruševca po osnovu „isplate po osnovu usluga reklamiranja iz budžeta Grada Kruševca“ i JKP Lisje iz Novog Sada. Ostatak ugovora obrađenih u uzorku vrede manje od milion dinara.

Putem direktnih ugovora najčešće se naručuje nekoliko tipičnih vrsta usluga: generičke usluge „oglašavanja, marketinga i propagande“, emitovanje čestitki (povodom novogodišnjih, božićnih i sl. praznika), praćenje rada institucija i preduzeća i produkcija specijalizovanih programa.

Sa stanovišta nezavisnosti uređivačke politike, najproblematičniji su ugovori praćenja rada javnih preduzeća jer mogu podrazumevati propagandu „maskiranu“ u tipičnu novinarsku produkciju. Ugovori tog tipa podrazumevaju, između ostalog, „emitovanje obaveštenja i informisanje građana o svim važnim pitanjima vezanim za rad i poslovanje JP“, „informisanje javnosti prema zajednički dogovorenom medija planu“. Takođe u ugovorima se navodi da medij „u korist korisnika vrši usluge informisanja javnosti, kao i svako drugo

²⁵ Više o indeksu videti na <https://kazitrazi.rs/indeks-transparentnosti-2018/>

obaveštavanje javnosti po nalogu ovlašćenih lica korisnika usluga, u skladu sa Zakonom o javnom informisanju“.

Ovakvim ugovorima se ugovara „objavlivanje opštih informacija o Domu zdravlja, obaveštavanje građana o sprovođenju nacionalnih programa Ministarstva zdravlja (skrininga) i drugih informacija u vezi rada Doma zdravlja od interesa za građane“, „kupovina vremena za emitovanje promotivnih aktivnosti JKP Objedinjena naplata, a u vezi sa akcijama otplate duga na rate“, „praćenje aktivnosti JP Vodovod i kanalizacija i redovno objavljivanje informacija o radu JP“ , „emitovanje propagandno-marketinškog materijala koji podrazumeva: dnevno praćenje aktivnosti, izveštavanje o aktivnostima korisnika usluga, gostovanje ovlašćenog predstavnika“ i slično. Ovakvih ugovora je ukupno 29 u uzorku i njihova ukupna vrednost je nešto preko 9 miliona dinara (9.262.900,00 din)

Javno preduzeće za uređivanje građevinskog zemljišta Novi Pazar	RTV Novi Pazar	Emitovanje spotova Bezbednost dece u saobraćaju u dnevničkom EPP po ceni od 20 dinara po sekundi, u terminima od 18:55, 19:35, 22:25, 23:05, za period od 125 dana od 1.04 do 6.08.2018 kao i izrada reklamnog spota	produkcija programa	240.000 din
JKP Vodovod, Užice	TV 5 Užice	Izrada i emitovanje finalne TV emisije	produkcija programa	50.000 din
Ministarstvo pravde	Infobiro doo	Produkcija TV programa	produkcija programa	1.684.800 din
Gradska uprava Valjevo	Radio Valjevo	Izveštavanje o juniorskom košarkaškom turniru u programima Radio Valjeva	produkcija programa	nije navedeno
	Studio za distribuciju audio-vizuelnih dela "MTM Sport"	Snimanje, produkcija i post-produkcija emisije "Sportski gradovi Srbije"	produkcija programa	236.000 din
Grad Kruševac	Kanal 12-037	Kupovina vremena za emitovanje emisija o radu Saveta za bezbednost saobraćaja	produkcija programa	650.000 din
	RT Kruševac	Kupovina vremena za emitovanje emisija o radu Saveta za bezbednost saobraćaja	produkcija programa	500.000 din
	ADD Production	Kupovina vremena za emitovanje emisija o radu Saveta za bezbednost saobraćaja	produkcija programa	500.000 din

Putem direktnog ugovaranja plaća se i produkcija i proizvodnja programa, mahom usmerenog na specifične javne kampanje:

Novac koji dolazi iz lokalnih javnih i javno-komunalnih preduzeća važan je izvor finansiranja za lokalne medije. Više od 90% medija koji su korisnici novca su upravo ovi mediji. Najveći broj tih medija su elektronski (TV i radio), a slede onlajn i štampani mediji. U pojedinim gradovima (na primer, Subotica, Užice, Pirot) vidna je namera da se podrži rad lokalnih medija – sva preduzeća se oglašavaju i imaju ugovore sa svim medijima u gradu.

Sa stanovišta transparentnosti, javnosti su najdostupniji godišnji planovi rada preduzeća (koji se usvajaju krajem 2017. a predviđaju troškove za 2018. godinu) koji su mahom dostupni i na zvaničnim veb sajtovima institucija i preduzeća.

U budžetima, koji su takođe prikupljeni tokom istraživanja, knjigovodstveno su razvrstani troškovi reklame i propagande, međutim, ova vrsta dokumenta ne daje dodatne informacije o tome da li se ovaj trošak uopšte realizovao, putem kojih medija, za koje svrhe i sl.

Takođe, dokumentacija koja prati ovaj tip potrošnje podrazumeva ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji i račun koji dostavljaju sami mediji. Samim tim, odluka o dodeli ugovora je diskreciono pravo samih institucija i preduzeća, te izostaju tržišne analize i tržišna procena troškova, izveštaji o realizaciji ugovora, interni pravilnici koji uređuju proces dodele ugovora i sl.

Ugovori i računi su dostupni na osnovu Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i nisu dostupni na sajtovima institucija/preduzeća. Uz to, treba napomenuti da gotovo 10% uzorkovanih preduzeća nije odgovorilo na zahtev („ćutanje administracije“). Dodatni problem predstavlja činjenica da se nijedno od navedenih davanja, ugovora, nije našlo i nije prijavljeno u Registru medija što otežava praćenje traga javnog novca i otvara prostor za zloupotrebe.

ZAKLJUČCI

Javni entiteti se finansiraju iz sredstava građana Srbije i zato njihovo oglašavanje treba da bude regulisano na način koji će osigurati da se ovaj novac troši u korist javnog interesa. Zato ima smisla i neophodno je odrediti bazična pravila oglašavanja koja će važiti za izbor načina i sredstva oglašavanja javnih entiteta koja će omogućiti da njihovo oglašavanje bude transparentno, pod unapred poznatim pravilima i u duhu drugih propisa koji regulišu oblast državne pomoći i zaštitu konkurencije.²⁶ Ova analiza nedvosmisleno ukazuje na to, i osnažuje postojeće preporuke da je potrebno propisati jasna uputstva i procedure za nabavke oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa od strane države (organa javne vlasti), a „kako bi se sprečilo korišćenje tih mehanizama za netransparentno finansiranje medija i diskriminaciju između njih“, kao i jasno uređivanje nadležnosti, kako bi se znalo ko je nadležan da vrši nadzor nad nabavkama oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa od organa javne vlasti, i koja sredstva i mehanizmi za delotvoran nadzor tom telu stoje na raspolaganju.²⁷

Upućenost medija na izvore finansiranja iz državnih izvora se dodatno pogoršala usled ukupno loše medijske situacije, daljeg usmeravanja velikih oglašivača na velike nacionalne medije, slabosti mehanizma sufinansiranja medijskih sadržaja od javnog interesa i ukupnog pogoršavanja situacije u medijima.

Lokalne samouprave, javna i javno-komunalna preduzeća u takvim uslovima imaju veliku moć da vrše uticaj na uređivačku politiku medija i podstiču štetnu praksu prikriivenog reklamiranja koje se prikazuje kao redovan medijski sadržaj, što je ova analiza i pokazala. Takođe citirani delovi ugovora između javnih i javno-komunalnih preduzeća i medija pokazuje da ona plaćaju izabrane medije za usluge obaveštavanja koje su po zakonu obaveza svih medija (objavljivanje informacija od javnog značaja). Na taj način lokalne samouprave, javna i javno-komunalna preduzeća utiču na distorzije medijskog tržišta, čime onemogućavaju tržišnu utakmicu pod jednakim uslovima za sve medije. S obzirom na to da je propisivanje sadržaja ovakvih ugovora i izbor medija koji će sklopiti ovakve ugovore diskreciono pravo samih institucija i preduzeća, i nije praćeno odgovarajućim internim procedurama preduzeća o utvrđivanju cena na tržištu, javnog objavljivanja poziva za nabavku uslugu i drugom dokumentacijom, ovakav način finansiranja medija je izuzetno netransparentan.

Za pohvalu je napor pojedinih lokalnih samouprava i javnih i javno-komunalnih preduzeća da oglašavaju u svim lokalnim medijima na svojoj teritoriji. To međutim ne umanjuje potrebu za regulisanjem ove oblasti.

²⁶ ANEM, *ibid.*

²⁷ Izveštaj evropskog eksperta dr Katrin Nyman-Metcalf o medijima i slobodi izražavanja u Srbiji od 20. februara 2014. godine (Nyman-Metcalf K. and Benedek W. (2015), Expert Report on the situation regarding freedom of expression and media in the Republic of Serbia)

PREPORUKE

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija

- Posebnim zakonom regulisati oblast oglašavanja državnih organa, javnih i javno-komunalnih preduzeća. Ovo bi bilo najefikasnije rešenje jer bi na jednom mestu bile sadržane obaveze svih organa javne vlasti o objavljivanju ukupnih raspoloživih sredstava za nabavke usluge oglašavanja za svaku kalendarsku godinu; propisana procedura nabavke takvih usluga raspisivanjem konkursa pod jednobrazno utvrđenim pravilima; javno objavljivanje rezultata konkursa; jasno (re)definisanje tela koje će sprovesti nadzor nad pribavljanjem ove usluge i obaveza organa vlasti.

Ministarstvo privrede

- Alternativno u relevantnim zakonima²⁸ moguće je uredbom dodatno precizirati postojeće članove zakona. Na primer, može se proširiti član 60 kojim se regulišu obavezni elementi programa poslovanja javnih preduzeća u stavu 5 i 7 dodatno propisati da su javna preduzeća dužna da razviju pravilnike za finansiranje propagande posebno kada je reč o oglašavanju u medijima i javno objave pravila za utvrđivanje cena oglašavanja u medijima.
- Takođe, moguće je u članu 70 propisati dodatna pravila o tome da ugovori sklopljeni sa medijima moraju biti dostupni na veb sajtu kompanije.

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, lokalne samouprave

- Dodatno, lokalne samouprave mogu za preduzeća čiji su osnivači uredbom propisati uslove za transparentniji način nabavki usluga oglašavanja i direktnog ugovaranja usluga sa medijima

Ministarstvo kulture i informisanja

- Takođe, potrebno je usvojiti već postojeće preporuke u vezi sa Registrom medija, odnosno izmeniti propise koji uređuju Registar medija na način da se predvide precizne obaveze Agencije za privredne registre i/ili nadležnog ministarstva oko definisanja načina vršenja kontrole u vezi sa obavezama koje se odnose na ažuriranje podataka i propisivanje sankcije u slučaju nepoštovanja takvih obaveza, a u vezi sa registrovanjem pomoći državnih organa

²⁸ Zakon o lokalnim samoupravama, Zakon o javnim preduzećima, Zakon o komunalnim delatnostima i drugi zakonima koji regulišu rad organizacija i institucija čiji je osnivač država

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvo privrede,
Ministarstvo za državnu upravu i lokalne samouprave

- Po ugledu na iskustva iz Velike Britanije razmotriti mogućnost osnivanja zasebnog tela koje bi bilo zaduženo za pružanje usluga marketinga i oglašavanja drugim organizacijama koje čine javni sektor²⁹

Ministarstvo finansija

- Proširiti kapacitete Državne revizorske institucije i/ili proširiti mandat Komisije za kontrolu državne pomoći na pitanja oglašavanja javnih entiteta

²⁹ Ekspertski izveštaj Ibid. str 9