



Projekat Javni novac za javni interes finansira
Delegacija Evropske unije u Srbiji, u okviru
programa „Podrška civilnom društvu 2015“.

ISTRAŽIVANJE INDEKSA TRANSPARENTNOSTI

Decembar 2019.

~~KAŽI~~ / ŠTA
TRAŽI! TE
ZANIMA

Inicijativa za poboljšanje medijskog
sadržaja plaćenog novcem građana

Ovaj izveštaj 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, zakonske regulative i procedura koje uređuju ovu oblast, na nacionalnom i lokalnom nivou.

Projekat se, između ostalog, bavi i istraživanjem nivoa transparentnosti potrošnje javnog novca u postojećim formama javnog finansiranja medija – 1) projektno finansiranje medijskih sadržaja, 2) pojedinačna davanja, 3) javne nabavke, 4) donacije i sponzorstva i 5) oglašavanje. Rezultati ove analize biće korišćeni za preporuke unapređenja prakse finansiranja medija i medijskog sadržaja u navedenim formama koje stoje na raspolaganju javnim institucijama.

Izveštaj priredila Tanja Maksić, BIRN Srbija

Istraživački tim: Zorica Miladinović, Bojana Barlovac, Dragana Matović, Smiljka Jurasović, Violeta Jovanov Peštanac, Jovana Strahinić, Borivoje Đorđević, Aleksandar Milijašević, Slaviša Milanov, Vladimir Kostić, Vladimir Malešević, Petar Đurović, Biljana Purić, Dane Pribić i Ognjen Gogić.



Projekat Javni novac za javni interes finansira Delegacija Evropske unije u Srbiji, u okviru programa „Podrška civilnom društvu 2015“. Stavovi izrečeni u dokumentu predstavljaju stavove autora i ne oslikavaju stavove EU.

* <http://birnsrbija.rs/javni-novac-za-javni-interes-podrška-inicijativama-civilnog-društva-za-interes-javnosti/>

SADRŽAJ

UVOD I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	4
REZULTATI PRVE FAZE ISTRAŽIVANJA INDEKSA TRANSPARENTNOSTI ZA 2017. GODINU	7
REZULTATI INDEKSA TRANSPARENTNOSTI ZA 2018. GODINU	9
JAVNI KONKURSI	10
POJEDINAČNA DAVANJA	14
JAVNE NABAVKE	16
DIREKTNA UGOVARANJA	18
PREPORUKE	20

UVOD I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Važan segment promišljanja medijskih politika je i učešće države u finansiranju medija, tj. modaliteti, načini raspodele, transparentnost i kontrola potrošnje javnog novca u ovom sektoru.

Izveštaj Indeksa transparentnosti kao i resursi sajta kazitrazi.rs korišćeni su kao referentan izvor u toku izrade i usvajanja nove medijske strategije (nakon čega se očekuje izmena medijskih zakona). Izmenama zakonodavnog okvira država bi trebalo da ponudi novi okvir za svoje delovanje, te se ovaj izveštaj može smatrati doprinosom aktuelnoj javnoj debati koja treba da rezultira novim medijskim politikama, zakonima i podzakonskim aktima koji potpunije uređuju ovu oblast.

Država sa najmanje 6 milijardi godišnje učestvuje na medijskom tržištu¹. Velika većina tog novca odlazi na finansiranje rada javnih servisa Radio televizije Srbije (RTS) i Radio televizije Vojvodine (RTV) – oko 4 milijarde dinara godišnje, dok se ostatak podeli putem javnih konkursa i javnih nabavki medijskih usluga. Istraživačima i donosiocima javnih politika potpuno promiču ostala sredstva koja se dodeljuju medijima i koja plasiraju (u najvećoj meri) javna preduzeća na ime poslovno-tehničkih ugovora za različite tipove medijskih usluga, reklame, promocije, propagande i sl.

Gore navedeno predstavlja samo jedan od problema koji je identifikovan.

Iz Strategije razvoja javnog informisanja u Republici Srbiji u periodu 2020 – 2025. (Medijske strategije),

Poremećaje na medijskom tržištu, odnosno funkcionisanje tržišnih mehanizama, uslovljavaju i različiti vidovi dodele javnih sredstava, naročito putem stvarnih ili potencijalnih javnih rashoda ili umanjenja ostvarenja javnog prihoda, kojim izdavači medija stiču povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, čiji pojavni oblici mogu biti različiti:

- neadekvatna primena pravila koja se tiču projektnog sufinansiranja, koja dovodi do toga da se javna sredstva ne dodeljuju za ostvarenje javnog interesa u oblasti javnog informisanja;
- nejasna i netransparentna poreska oslobađanja, koja su dostupna samo određenim izdavačima medija, bez postojanja jasnih, unapred propisanih i nediskriminatornih kriterijuma za ta oslobađanja;
- potencijalne zloupotrebe sistema javnih nabavki, kojom se nabavljaju usluge od medija koje ne bi mogle da budu predmet javne nabavke;
- besplatne usluge zakupa koje pružaju jedinice lokalne samouprave pojedinim izdavačima medijima, bez postojanja jasnih, unapred propisanih i nediskriminatornih kriterijuma;
- drugi pojavni oblici poput direktnih pogodbi, ugovora o poslovnoj saradnji i dr.

¹ Podatak o iznosu sredstava kojima se godišnje finansiraju javni servisi dostupna je u Zakonu o budžetu Republike Srbije. Iznos sredstava dodeljenih na ime javnih konkursa i javni nabavki dostupan je u delu analize stanja radne verzije nacrtu Strategije razvoja javnog informisanja u Republici Srbiji (predat Vladi RS u decembru 2018. godine)

Brojne loše prakse i zloupotrebe u raspodeli državnog novca koje su identifikovane dovode u pitanje domete medijskih reformi i medijskih zakona koji su usvojeni 2014. godine i koji su postavili okvir za državno finansiranje. Iako zakon eksplicitno navodi da se državni novac prvenstveno troši za podršku javnom interesu i kvalitetnijem informisanju građana, praksa prethodnih 5 godina pokazuje suprotno.

Brojni monitorinzi koji su sprovele organizacije civilnog društva i medijska udruženja, kao i celokupan angažman na projektu *Javni novac za javni interes*², ukazuju na to da se državni novac troši mimo zakona, da se uglavnom dodeljuje kao vrsta subvencije za redovan rad medija, naročito onih koji su „bliski“ vlasti, da nije dostupan svim medijima pod jednakom uslovima te da češće služi kao mehanizam uticaja i cenzure nego kao doprinos medijskom pluralizmu i kvalitetu sadržaja.

Mediji u Srbiji bore za puki opstanak na tržištu, a nisu našli održiv model za ostvarivanje finansijske nezavisnosti. Daljim sažimanjem tržišta oglašavanja mediji su dodatno gurnuti u naručje države, a budžetski novac postaje jedan od najznačajnijih i najpoželjnijih izvora za finansiranje rada medija. Meka cenzura proističe iz netransparentnog, nekontrolisanog i nejednakog pristupa državnoj pomoći (koji uključuje selektivan pristup subvencijama i fondovima za oglašavanje iz državnih izvora), kao i diskrecionu primenu regulatornog okvira.

(BIRN Srbija, Meka cenzura – promene u medijskom sektoru sa goreg na lošije, 2016.)

Poslednji izveštaj Evropske komisije³ takođe konstatuje sličnu situaciju, te navodi da „Srbija treba da stvori okruženje za neometanu slobodu izražavanja, obezbedi poštovanje medijskih zakona, usvoji novu medijsku strategiju i obezbedi odgovarajuće finansiranje javnih servisa i transparentnost vlasništva u medijima“.

Kao što je više puta naznačeno na početku ovog izveštaja, transparentnost javne potrošnje u medijskom sektoru jedan je od osnovnih preduslova za uspostavljanje funkcionalnog medijskog sistema. Upravo zbog toga je osmišljeno i sprovedeno istraživanje Indeksa transparentnosti kojim se testirala otvorenost institucija u pogledu mogućnosti praćenja traga budžetskog novca. Ovim istraživanjem nisu obuhvaćeni efekti takve potrošnje, već je akcenat stavljen na dostupnost podataka, jer je to prvi, neophodni korak da bi se radile dublje analize i istraživanja.

Istraživanje se bazira na analizi važećeg zakonskog okvira i testiranju dosadašnjih praksi i procedura u potrošnji javnog novca u medijskom sektoru. Za svaki od modela na koji javne institucije finansiraju medije (odnosno, nabavljaju medijske usluge) formulisan je set indikatora transparentnosti, koji polaze kako od zakonskih obaveza u dostupnosti podataka i dokumenata, tako i od dobre prakse i mogućnosti za unapređenje transparentnosti koja nije zasnovana isključivo na propisanim zakonskim obavezama (misli se na dobre prakse uključivanja građana, proaktivnog objavljivanja podataka i sl.).

Metodologija je razvijena i prvi put testirana na podacima za 2017. godinu, na uzorku od 50 institucija (lokalnih i republičkih, javnih preduzeća i državnih institucija). Razvijen je set od 60 indikatora za 5 dominantnih modela potrošnje javnog novca u medijskom sektoru: javne konkurse, javne nabavke, pojedinačna davanja, direktna davanja i donacije/sponzorstva.

² Za više informacija pogledajte projektni veb sajt www.kazitrazi.rs

³ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesima evro-integracija za 2018. godinu dostupan je ovde [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

Na osnovu inicijalnog testiranja, metodologija za 2018. godinu je unapređena, tako što je broj indikatora nešto smanjen (sa 60 na 42), a uzorak povećan sa inicijalnih 50 na 100 institucija. Odabrani uzorak obuhvata dvadeset (najvećih) gradova u Srbiji, regionalnih centara, i to jedinice lokalne samouprave, i javna/javno-komunalna preduzeća sa najvećim budžetima u tim gradovima, kao i 5 institucija na republičkom nivou i pokrajinskom nivou.

Uzorak je u toku 2018. obuhvatio sledeće institucije: 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, Novi sad, Subotica, Novi Pazar, Užice, Pirot i Dimitrovgrad. U 2017. indeksom je obuhvaćena polovina uzorka lokalnih samouprava iz 2018. godine.

Na osnovu indikatora prati se primarno transparentnost - podaci, dokumenta i informacije koji su na raspolaganju javnosti kako bi mogla da efikasno prati tokove javnog novca. Osim toga, Indeksom se delimično meri i kvalitet procedura, u 1) planiranju budžeta, 2) sprovođenju i 3) evaluaciji, tj. analizi efekata ovakve potrošnje u medijskom sektoru.

Indikatori koji su postavljeni u ovom istraživanju polaze od pretpostavke idealtipskog ili poželjnog nivoa transparentnosti u procesima potrošnje javnog novca u medijskom sektoru, u postojećim okolnostima, zakonskim pretpostavkama i ostvarenju principa transparentnosti koji se ispunjavaju ne samo kroz propisane obaveze, već i kroz dobru praksu u ostvarenju tog važnog principa dobrog upravljanja. Na taj način, pred institucije se postavlja standard „maksimalne (poželjne) transparentnosti“ koji podrazumeva učinak od 100% ispunjenosti standarda definisanih indikatorima, a konkretni rezultati se računaju kao procenat dobijenih ocena koje odražavaju postojeću praksu u odnosu na postavljeni maksimalni standard.

Istraživači (njih 13) je u toku 2017. i 2018. godine prikupljalo podatke na nekoliko načina: uvid i analiza internet prezentacija javnih institucija, slanje zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i po potrebi sprovođenje intervjua sa predstavnicima institucija. Ovo poslednje se pokazalo kao krajnje neefikasan metod prikupljanja podataka, jer većina istraživača nije mogla a dobije intervju sa predstavnicima institucija što je još od pokazatelja (ne)otvorenosti institucija.

Prvi nivo analize transparentnosti podrazumeva utvrđivanje da li je i u kojoj meri ovaj vid potrošnje javnog novca moguće pratiti uvidom u zvanične veb prezentacije javnih institucija, a što je svakom zainteresovanom građaninu prvi korak ka dolasku do potrebnih informacija. Naredni koraci podrazumevaju slanje Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i uvid u samu dokumentaciju, što je relativno „naprednija“ metoda prikupljanja podataka koja podrazumeva i veći stepen angažovanja, pa i poznavanja tih metoda.

Najvažniji rezultati dve godine istraživanja su predstavljeni na specifičnoj strani projektnog sajta kazitrasi.rs/indeks-transparentnosti-2018, dok u nastavku možete pročitati detaljniju analizu, razradu rezultata i naći preporuke za uspostavljanje transparentnijeg sistema državnog finansiranja medija.

REZULTATI PRVE FAZE ISTRAŽIVANJA INDEKSA TRANSPARENTNOSTI ZA 2017. GODINU

U toku 2017. godine BIRN je prvi put testirao i implementirao metodologiju Indeksa transparentnosti, alata koji meri dostupnost informacija, podataka i dokumentacije koja prati potrošnju budžetskog novca u medijskom sektoru.

Istraživanjem na odabranom uzorku je identifikovano 8 javnih konkursa, 16 ugovora za javne nabavke, 2 ugovora za pojedinačno davanje, 22 ugovora za direktna davanja i jedna dotacija (RT Kragujevac) koje zajedno vrede više stotina miliona dinara budžetskog novca.

Indeks transparentnosti pokazuje da se prosečna ocena kreće oko 50% od maksimalne ocene što govori o prostoru za dalje unapređenje kako otvorenosti institucija, tako i procedura dodela novca. Istraživanje je pokazalo potpuno odsustvo proaktivnog objavljivanja podataka i dobrih praksi, kao što su konsultacije javnosti u određivanju javnog interesa, sprovođenje tržišnih analiza pre naručivanja određenih medijskih usluga, objavljivanje punog obima podataka koji su u posedu institucija na zvaničnim veb stranicama i sl.

U proseku, istraživači su najveće ocene davali institucijama u delu planiranja budžeta (što proizilazi iz samih zakonskih obaveza objavljivanja godišnjih finansijskih planova), a najmanju u delu evaluacije u kom se traži od korisnika da dokumentuju i opravdaju potrošnju javnog novca i pokažu kvalitet proizvedenog sadržaja ili medijske usluge. Po pravilu, ovakve vrste podataka ili izveštaje ili same institucije ne poseduju (ne traže ih od korisnika), dostupni su isključivo na uvid po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja ili institucije ne žele da ih daju istraživačima (na primer, slučaj sa čutanjem administracije u gradu Beogradu ili Leskovcu).

Veb sajtovi institucija takođe moraju biti značajno unapređeni, jer su to prve tačke kontakta i komunikacije sa građanima i drugim zainteresovanim stranama.

GRAFIKA UKUPNE OCENE:



Istraživanje je pokazalo da su javni konkursi jedan od najtransparentnijih modela finansiranja, ali da je zbog brojnih zloupotreba potrebno detaljnije razradi konkursne procedure, naročito rad komisija i evaluaciju postignutog. Kroz javne nabavke i direktna ugovaranja između medija i javnih preduzeća troši se glavina budžetskog novca za „državno“ oglašavanje, iako Zakon o javnim nabavkama i Zakon o oglašavanja ne tretiraju ovu aktivnost na adekvatan način. Po pravilu, obe vrste davanja se ne prijavljuju Registru medija pa je praćenje ove potrošnje otežano, a transparentnost umanjena. Pojedinačna davanja nisu čest model potrošnje, mada je istraživanje pokazalo da je potrebno detaljnije propisati okolnosti pod kojima se ovaj novac troši, jer ugovori u koje su istraživači imali uvid ne odgovaraju „vanrednim potrebama“ za finansiranjem onako kako ih vidi Zakon o javnom informisanju i medijima. Dotacije je u odabranom uzorku imao jedino grad Kragujevac koji je ponovo preuzeo finansiranje RT Kragujevac nakon neuspešne privatizacije (inače, grad protiv pravno i dalje finansira ovaj medij iako je istekao rok do kad je grad bio obavezan da raspiše novi tender).

Treba napomenuti da je uzorak istraživanja inicijalno obuhvatio i gradove Užice i Zaječar, ali da oni nisu obuhvaćeni ocenama, jer je sa sajta Užica sklonjena sva konkursna dokumentacija u trenutku sprovođenja istraživanja, dok je Zaječar raspisao pa poništio javni konkurs tako da on nije do kraja ni sproveden. Grad Beograd nije poslao potrebnu dokumentaciju, dok u Leskovcu istraživačima nije bio dozvoljen uvid u konkursnu dokumentaciju zbog zaštite autorskih prava.

Istraživači su konstatovali nezadovoljavajući nivo kvaliteta internet prezentacija institucija, nejednak kvalitet budžetskih dokumenata (na primer, kvalitet i predstavljanje informacija programskih budžeta), kao i nejednak kvalitet same dokumentacije koja prati potrošnju u medijskom sektoru, što je posledica i nedovoljnih internih kapaciteta institucija.

Više informacija <https://kazitrazi.rs/indeks-transparentnosti-2017/>

REZULTATI INDEKSA TRANSPARENTNOSTI ZA 2018. GODINU

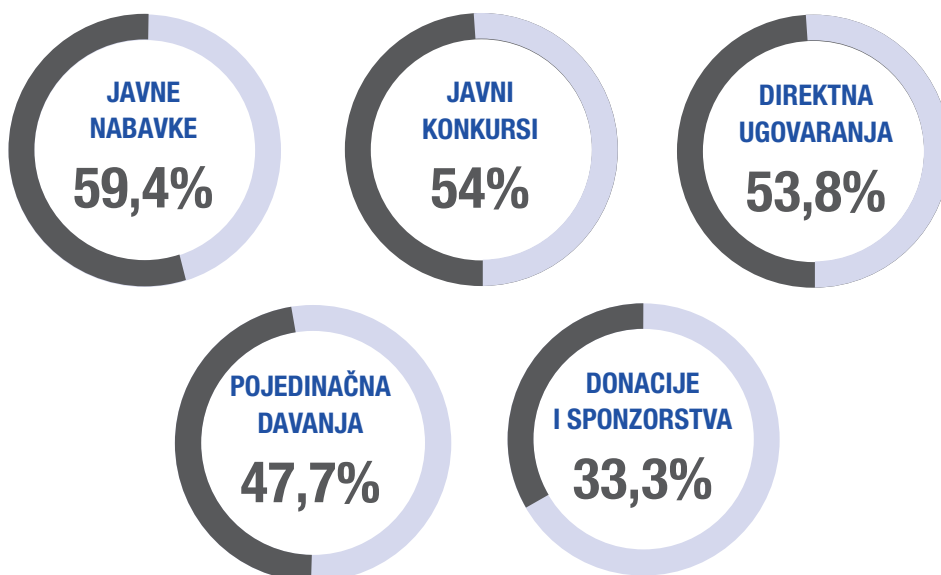
Istraživanje Indeksa transparentnosti sprovedeno je u toku 2018. godine po drugi put, nakon inicijalnog testiranja 2017. godine. Metodologija je izmenjena, a broj indikatora smanjen – sa inicijalnih 60 na 42. Inicijalno testiranje transparentnosti potrošnje javnog novca u medijskom sektoru pokazalo je potpuno odsustvo dobrih praksi u trošenju novca, tako da je istraživački tim odlučio da prati isključivo zakonske obaveze u objavljivanju podataka, a da proširi uzorak institucija i obuhvati 100 institucija i javnih preduzeća.

Čak i u tako smanjenom obimu praćenja dostupnih informacija, podataka i dokumentacije, Indeksi se mahom nalaze oko polovine, tj. oko 50-60% od maksimalne ocene.

Istraživači su se u oko 10% odabranog uzorka susreli sa ćutanjem administracije, pre svih, javnih preduzeća, gde je odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja potpuno izostao.

Kako nije bilo značajnijih izmena regulative, uočeni trendovi transparentnosti podataka ostaju isti kao i prethodne godine – lakše se dolazi do podataka o planiranju budžetske potrošnje nego do podataka o realizaciji ugovora, izveštajima o kvalitetu proizvedenog sadržaja ili medijske usluge.

GRAFIKA UKUPNE OCENE:



JAVNI KONKURSI

Javni konkursi za sufinansiranje medijskog sadržaja sprovode se od 2015. godine. Ovi konkursi su najpoželjniji model državnog, budžetskog finansiranja za brojne lokalne i regionalne medije, jer su najsigurniji izvor prihoda na malom i siromašnom tržištu.

Iako u osnovi dobro zamišljeni, javne konkurse od samog početka prate brojni problemi i kontroverze. Ni 2017. i 2018. godina nisu izuzetak. Zapravo, iz istraživanja BIRN-a i drugih relevantnih institucija i organizacija vidi se silazni trend, tj. negativan efekat na ekonomsku održivost medija i tako, posredno, na medijske slobode. Pogoršanje prakse i zloupotrebe ogledaju se u tome da su među najvećim dobitnicima mediji koji najučestalije krše novinarski Kodeks, kao i mediji koji su po svojim uređivačkim politikama bliski vlasti⁴. Ovakva praksa delimično je i omogućena radom komisija čiji se članovi regrutuju iz tzv. GONGO udruženja, dok su predstavnici reprezentativnih udruženja gotovo isključeni iz procesa⁵.

Na osnovu BIRN-ovog uzorka koji je u 2018. godini obuhvatio 20 lokalnih uprava i Pokrajinski sekretarijat za javno informisanje, njih 19, kao i sekretarijat, je raspisalo i sprovedo javne konkurse za proizvodnju medijskog sadržaja. Izuzetak je jedino grad Kragujevac, koji godinama unazad nije niti jedan put sproveo javni konkurs. Zajedno, konkursi vrede nešto više od pola milijarde dinara, čime se potvrđuje da su konkursi najznačajniji izvor državne pomoći za medije. U odabranom uzorku, najveću sumu izdvojio je grad Beograd (89 miliona dinara), a slede Novi Sad (74 miliona dinara), Pokrajinski sekretarijat (65 miliona za 5 javnih konkursa), pa gradovi Niš i Novi Pazar koji su izdvojili nešto više od 50 miliona dinara svaki.

Istraživanje Indeksa transparentnosti pokazuje probleme u konkursnoj proceduri već na njenom prvom koraku – planiranju sredstava sume novca za javne konkurse. Istraživanje pokazuje da potpuno izostaje proces javnih konsultacija sa građanima i lokalnom zajednicom, kojim bi se utvrdio lokalni javni interes u informisanju. U odabranom uzorku je jedino grad Niš imao ovu vrstu konsultacija, koji je i započet na inicijativu lokalnih organizacija civilnog društva.

Takođe, ne radi se evaluacija i ne koriste rezultati prethodno sprovedenih konkursa, koje bi mogle da olakšaju planiranje narednog. Pojedine institucije (na primer, grad Pančevo ili Požarevac) vrše proveru finansijskih izveštaja i namensku proveru budžetskog novca, ali ni to nije standardna praksa u svim lokalnim samoupravama.

U segmentu planiranja, jedina pozitivna mera je to što je budžetska linija namenjena potrošnji za konkurse za javno informisanje informacija do koje se relativno lako dolazi pretragom budžeta institucija, koji su dostupni na veb sajtovima.

Druga pozitivna praksa tiče se objavljivanja javnog poziva – Zakon nalaže da on bude objavljen na veb sajtu institucije, kao i u najmanje jednim dnevnim novinama, što

⁴ Za više detalja pogledajte projektni sajt kazitrazi.rs i novinarske tekstove koji su u rubrici Novinarske priče. Osim toga, pročitajte intervju predsednika Udruženja novinara Srbije (UNS) Vladimira Radomirovića na portalu Cenzolovka <http://www.uns.org.rs/sr/desk/vesti-iz-medija/82926/radomirovic-uzimaju-se-milioni-od-gradjana-i-ubacuju-u-fantomske-medije-i-firme.html?print=true>

⁵ Ova situacije eskalirala je i povlačenjem pojedinih udruženja iz učešća u komisijama Ministarstva kulture i informisanja 2018. godine, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/11299/Najve%C4%87a-novinarska-udru%C5%BEenja-povukla-predstavnike-iz-komisija-Ministarstva-kulture.htm>

institucije poštuju kao obavezu. Osim toga, Pravilnikom o sufinansiranju, u velikoj meri određena je forma i sadržina javnog poziva što u olakšava posao lokalnim samoupravama.

Do dokumenata, podataka i informacija o radu konkursnih komisija, koje ocenjuju projekte može se doći isključivo putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Radne biografije članova komisije, zapisnici o toku sastanka i odlukama komisije, izjave o nepostojanju sukoba interesa dostupni su isključivo na ovaj način, što je sa stanovišta transparentnosti, jedna od najspornijih procedura. To praktično znači da su istraživači svakoj pojedinačnoj instituciji slali zahtev pa onda, nakon odobrenja, izvršili uvid u dokumentaciju, jer je ona previše obimna za kopiranje. Ni jedan od navedenih dokumenata nije dostupan na veb sajtu institucija.

Osim toga, izbor članova komisije nije dovoljno precizno definisan pravilnikom o sprovođenju konkursa, a ni jedna institucija u uzorku nema interno razvijene kriterijume i merila, pa je izbor članova isključivo diskreciona odluka nosilaca vlasti u lokalnim samoupravama. Upravo ovo je glavno mesto za zloupotrebe.

Prema Pravilniku, komisija treba da se sastoji od medijskih stručnjaka, koje na osnovu javnog poziva bira rukovodilac u opštini/gradu. Komisija ocenjuje projekte na osnovu kriterijuma iz Pravilnika i dužna je da za svaki projekat da obrazloženje (bilo da je projekt prihvaćen ili ne). Članovi komisije ne smeju biti u sukobu interesa ili obavljati javnu funkciju. Članove komisija predlažu medijska i novinarska udruženja koja postoje najmanje tri godine u trenutku raspisivanja konkursa, a medijski stručnjaci zainteresovani za rad u komisijama mogu se prijaviti samostalno. O radu komisija vodi se zapisnik, koji bi trebalo da bude javni dokument. Na osnovu obrazloženja komisije, rukovodioci lokalnih samouprava prave Rešenje o raspodeli sredstava i daju novac medijskim kućama koje su imale uspešne projekte.

Istraživanje BIRN-a o konkursnim komisijama pokazuje upravo ono što je suprotno zakonu i Pravilniku - sukob interesa je evidentiran u brojnim komisijama, kao i povezanost sa određenim medijima (po pravilu onim koji su bliski vlasti), istovremeno je minimizovano učešće onih medijskih i novinarskih udruženja, koja su reprezentativna i čiji je rad poznat javnosti.

Medijska udruženja- karika u lancu korupcije

U periodu od 2015. do prve polovine 2018. godine 38 udruženja je delegiralo članove u konkursne komisije, a ukupan broj konkursa na kojima su predstavnici ovih udruženja učestvovali je 756.

Članovi komisija najčešće su birani iz Udruženja novinara Srbije (UNS) i to 196 puta, Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) i Nezavisnog društva novinara Vojvodine (NDNV) 134 puta.

Slede Asocijacija nezavisnih elektronskih medija i Lokal Press sa 133 puta i Udruženje radio-stanica RAB Srbija 85 puta.

Po zastupljenosti u komisijama se ističu i četiri GONGO (udruženja civilnog sektora osnovana uz pomoć vlasti)- PROUNS, FIJET, ComNet, i RAB.

Određeni broj udruženja koja su učestvovala u komisijama nisu registrovana kao privredno udruženje, a većina njih nema ni svoje internet prezentacije, podatke o projektima i referencama kao ni podatke o broju članova na osnovu kojih bi se mogli steći uvid u njihovo funkcionisanje.

Više informacija i radne biografije članova komisije pogledajte u onlajn bazi Medijski eksperti u Srbiji <https://javno.rs/baze/konkursi/>

U ovoj oblasti istraživanja, nešto je bolje ocenjena transparentnost dokumenata, kojima rezultira rad komisije – obrazloženja o projektnim prijavama i rešenja o raspodeli novca su javni dokumenti. I ovo treba pripisati zakonskoj regulativi, koja osigurava ovu vrstu dostupnosti podataka i dokumenata.

Ipak, kvalitet obrazloženja, koje komisije objavljuju nisu na zadovoljavajućem nivou. Analiza obrazloženja komisija i rešenja o dodeli sredstava na izabranom uzorku konkursa sprovedenih u toku 2017. godine pokazuju da je problem nekvalitetnih obrazloženja, iz kojih javnost i zainteresovani mediji ne mogu da steknu uvid u kriterijume za raspodelu javnog novca, daleko rasprostranjeniji. Više detalja dostupno je ovde <https://kazitrazi.rs/wp-content/uploads/2019/01/Analiza-obrazlo%C5%BEenja-komisija-za-dodelu-sredstava.pdf>

Analiza obrazloženja komisija za dodelu sredstava na konkursima za sufinansiranje medijskih sadržaja: Nejasno i netransparentno

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.

U obrazloženjima većine komisija najčešće su data nepotpuna, nejasna ili nedovoljna objašnjenja o specifičnim temama od javnog interesa i ciljnim grupama čije potrebe za informisanjem podržani projekti zadovoljavaju.

Jedan od retkih primera dobro obrazloženog predloga odluke dala je komisija u Dimitrovgradu koja je odlučivala o raspodeli sredstava za medijske sadržaje na jeziku nacionalnih manjina.

Sa druge strane, komisija u Ćupriji je sva sredstva dodelila medijima sa sedištem u toj opštini, a u jednom od obrazloženja pisalo je da je tom mediju novac dodeljen zbog prethodno pokazanog profesionalizma i i zbog toga što je reč o sajtu koji je „čitljiv“ „prijatan na oko“ i „lak za snalaženje“.

Nedovoljno kvalitetna obrazloženja samo su jedan od povoda za pokretanje upravnih tužbi. Upravna tužba je jedini mehanizam za zaštitu prava učesnika konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja. Analiza BIRN-a, kojom su obuhvaćene tužbe i presude po osnovu postupaka koje su u periodu od 2015. do 2018. godine pokrenuli učesnici konkursa, pokazuje da je Upravni sud u dve trećine postupaka dao za pravo tužiocu. Celokupna analiza dostupna je ovde <https://kazitrazi.rs/wp-content/uploads/2019/01/praksa-upravnog-suda-analiza.pdf>

Analiza prakse Upravnog suda

Broj tužbi učesnika konkursa beleži drastičan pad- u 2015. godini podneto je 47, u 2016. godini 7, u 2017. godini 10 i u 2018. godini samo dve tužbe.

Analiza praksi Upravnog suda pokazuje da je sud gotovo bez izuzetka stajao na stranu tužioca jer se iz obrazloženja komisija nije moglo zaključiti na osnovu kojih razloga je napravljen izbor podržanih projekata.

Upravni sud je usvajajući pravne tužbe dao naloge za otklanjanje nepravilnosti zbog nedostataka u obrazloženju rešenja o dodelu sredstava u 22 postupka, pogrešne primene zakona u 8 postupaka i donošenja rešenja o dodeli sredstava od strane nenadležnog organa u 4 postupka.

Nijedan od tuženih organa nije u ponovio konkurs zbog utvrđenih nepravilnosti.

Predlozi projekata, ugovori koji se sklapaju sa medijima, izveštaji (narativni i finansijski) o sprovedenim projektnim aktivnostima, medijski sadržaj koji je proizveden – dostupni su jedino na uvid na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i ni jedna institucija ih ne objavljuje na svom sajtu. Ovakva praksa zapravo otežava pristup, jer zahteva poznavanje ove vrste tehnike prikupljanja podataka i veći angažman.

Zbog lošeg prikaza podataka u Registru medija, nije bilo moguće sa sigurnošću utvrditi da su sve institucije iz uzorka prijavile davanja ovom registru, što je obaveza po Zakonu o javnom informisanju i medijima.

BIRN je zato, u saradnji sa partnerskim organizacijama, sproveo pravnu analizu transparentnosti tokova državnog novca i procedure upisa podataka u Registar medija, te sačinio niz preporuka koje možete pročitati ovde <https://kazitrazi.rs/wp-content/uploads/2018/03/Transparentnost-projektog-sufinansiranja-medijskih-sadr%C5%BEaja.pdf>

POJEDINAČNA DAVANJA

Pored javnih konkursa, koji su glavni model državnog finansiranja medijskih projekata, zakon je predvideo i tzv. pojedinačna davanja. Ona su zamišljena kao neka vrsta budžetske rezerve, koja omogućava vanredno finansiranje, iz razloga hitnosti ili vanredne situacije, projekata koji nisu mogli biti finansirani u vreme redovnih, javnih konkursa.

Zakon, kao i prateći Pravilnik o sprovođenju konkursa, ipak, ne daju dovoljno detaljne i precizne instrukcije o tome šta se tačno podrazumeva pod „hitnošću“ i „vanrednom situacijom“ te buduća promena regulative mora ovaj nedostatak da otkloni propisivanjem kriterijuma za dodeljivanje pojedinačnih davanja.

Za pojedinačna davanja može se opredeliti najviše 5% sredstava od ukupno opredeljenog novca za javne konkurse.

Pravilnikom o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja predviđeno je da podnosilac zahteva za ovu vrstu vanrednog finansiranja podnosi istu projektnu dokumentaciju i podleže istim mehanizmima kontrole kao i u slučaju projekata dobijenih kroz javne konkurse. Iako se pojedinačna davanja podnose na istim obrascima, u njihovoj evaluaciji potpuno izostaje nezavisna, stručna komisija, koja će razmatrati predloge, već se ugovor dodeljuje isključivo na osnovu diskrecione odluke nosilaca vlasti.

Kako je diskreciono odlučivanje dozvoljeno samim zakonom i pravilnikom, istraživanje Indeksa transparentnosti merilo je i usvajanje dobrih praksi. Iako sam zakon vrlo površno i neprecizno definiše pojedinačna davanja kao model budžetske potrošnje, ni jedna lokalna samouprava se nije potrudila da učini korak više u usvajanju dobrih praksi kako bi obezbedila transparentnost postupka i procedura – interne kriterijume, merila i detaljnije procedure nema ni jedan grad.

Pojedinačna davanja nisu čest model državnog finansiranja, kako pokazuju rezultati istraživanja. U 2017. godini svega dve institucije (na uzorku od 10 lokalnih samouprava) su imale ovu vrstu davanja, gradovi Pančevo i Novi Sad. U Novom Sadu su dodeljena četiri ugovora na osnovu pojedinačnih davanja: Fondacija „Fond za razvoj komunikacija“ 150.000 dinara, Herror Media Point 820.000 dinara, Kreativni omladinski forum 700.000 dinara i Miloš Runjajić PR (proizvodnja audiovizuelnih proizvoda i TV programa) 1.000.000 dinara. U Pančevu je dodeljen jedan ugovor Savezu Srba iz regiona za projekat „Srpska kola“ u vrednosti od 250.000 dinara.

U 2018. godini pet institucija u uzorku su imale ovu vrstu davanja, gradovi Novi Sad, Subotica, Pančevo Šabac i Pokrajinski sekretarijat za kulturu i javno informisanje. Sekretarijat je dodelio tri ugovora o pojedinačnom davanju i to: Dnevnik Vojvodina Press 1.200.000 din za projekat „Prisajedinjenje“, i po 500.000 din za produkcijsku kuću Beomedija marketing (projekat „Majska skupština 1848.) i Savez ekonomista Vojvodine (projekat „Informisanje građana o aktuelnim ekonomskim temama“). Grad Šabac dodelio je 400.000 din Novom magazinu za projekat „Stanislav Vinaver – povratak u Šabac i Srbiju“. Gradska uprava Novog Sada u svom Informatoru o radu navodi tri ovakva ugovora: po 500.000 din su dobili RTV Signal NS (projekat

„Zaštita dece na internetu) i Linea electronics (projekat „Novosadska hronika“), dok je dodatnih 350.000 din dodeljeno In radiju iz Novog Sada za projekat o vantelesnoj oplodnji. Grad Subotica je opredelio 1,3 miliona dinara za pojedinačna davanja, a grad Pančevo 1.900.000 din za projekat Južnog Banata “OSI - kao svi mi”.

Poput javnih konkursa, budžetska linija namenjena pojedinačnom davanju jasno se čita u budžetima onih gradova koji su imali ovu vrstu potrošnje.

Na sajtovima institucija nema obaveštenja o pojedinačnim davanjima, dokumentaciji se može pristupiti isključivo putem slanja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

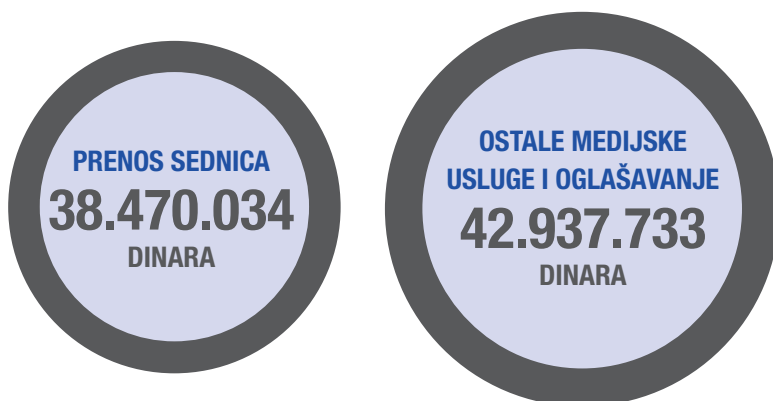
JAVNE NABAVKE

Državne institucije i javna preduzeća učestvuju na medijskom tržištu, između ostalog, i putem naručivanja različitih vrsta medijskih usluga i raspisivanjem javnih nabavki. One su, uz direktne ugovore o poslovno-tehničkoj saradnji, jedan od glavnih tokova budžetskog novca državnog oglašavanja.

BIRN-ovo istraživanje Indeksa transparentnosti na odabranom uzorku pokazuje da je na ovaj način potrošeno najmanje 122 miliona dinara u 2017., odnosno nešto više od 81,4 miliona dinara u 2018. godini, dok godišnji izveštaji Uprave za javne nabavke pokazuju da oko 5% svih prijavljenih javnih nabavki male vrednosti čini kupovina medijskih usluga.

U odnosu između dve posmatrane godine, primetno je smanjenje obima javnih nabavki i povećanje potrošnje kroz tzv. ugovore o poslovno – tehničkoj saradnji, što govori u prilog tome da se potrošnja novca sve više seli u sivu zonu.

Tipične usluge koje se naručuju putem javnih nabavki su oglasi u štampanim i elektronskim medijima, kupovina vremena za prenos sednica, oglašavanje zakonom obaveznih informacija, objavljivanje servisnih informacija i informacija o javnim preduzećima.



Vrednost javnih nabavki medijskih usluga donosi se diskreciono – nema tržišne analize vrednosti ovakvih usluga, tako da količina novca može da varira čak i za isti tip usluga (na primer, snimanje i prenos skupštinskih zasedanja koštaju različito u različitim lokalnim samoupravama, iako je tip usluge isti). Ukupno 42 ugovora zaključenih putem javnih nabavki detektovani su istraživanjem, a podaci pokazuju značajna odstupanja među lokalnim samoupravama u količini potrošenog novca.

Javne nabavke regulisane su Zakonom o javnim nabavkama, te je procedura njihovog sprovođenja, kao i nivo dostupnosti dokumentacije, u velikoj meri određeno ovim zakonom. Upravo zbog toga javna nabavka u oblasti informisanja dostupna je u Planu javnih nabavki, dok je sam Plan javnih nabavki dostupan na sajtu Uprave za javne nabavke i na sajtu institucije i javnih preduzeća. Planirana javna nabavka sadrži (prema zakonu): predmet javne nabavke, procenjenu vrednost, vrstu postupka i okvirne datume, dok se Javni poziv za dostavljanje ponuda se objavljuje na portalu Uprave za javne nabavke, veb portalu institucije/javnog preduzeća i u bar jednom

mediju. Dodatno, ne postoje formalna ograničenja da predstavnici zainteresovane javnosti prisustvuju sastancima komisije, a dodatno Odluka o dodeli ugovora i Obaveštenje o dodeli ugovora, kao i Ugovor o realizaciji javne nabavke dostupni su javnosti.

Svaka institucija Pravilnikom (internim aktom) utvrđuje mehanizam za praćenje realizacije javne nabavke i tu dužnost obično vrši neko od zaposlenih iz sektora javnih nabavki. Ono što izostaje su pisani izveštaji i evaluacija izvršenog posla.

Na usluge koje se naručuju putem javnih nabavki primenjuje se član 7 Zakona o javnim nabavkama, koji je sam po sebi ostao nedovoljno jasan. U navedenom članu piše da se Zakon ne odnosi na „kupovinu, razvoj, produkciju ili koprodukciju radio i televizijskog programa ili vremena za emitovanje programa, s tim što se na nabavku dobara, usluga ili radova potrebnih za produkciju, koprodukciju ili emitovanje takvih programa primenjuje ovaj zakon“.

Pravna analiza javnih nabavki u medijskom sektoru razlikuje tri tipa ovih usluga: aktivnosti javnih medijskih servisa; naručivanje usluga oglašavanja od strane javnih entiteta, koja se tiče obaveznih obaveštenja koja organi javne vlasti moraju da oglašavaju u medijima (poput javnih konkursa) i klasičnog (komercijalnog) oglašavanja; kupovina medijskih usluga koja se u velikom broju slučajeva svodi na (nekritičku) promociju organa javne vlasti u formi urednički oblikovanog sadržaja, a koja se često „provlači“ kao „usluga oglašavanja i marketinga“ (šifra: 79340000 iz Opšteg rečnika javnih nabavki). Ovo poslednje je posebno problematično jer se radi o nabavci TV, radio emisija ili članaka koji prate rad ovih organa, čime se uređivački medijski sadržaj „meša“ sa promotivnim sadržajem.

Celokupnu analizu pronađite ovde: <https://kazitrazi.rs/wp-content/uploads/2019/01/Javne-nabavke-u-medijskoj-sferi.pdf>

DIREKTNA UGOVARANJA

Glavnica novca i najveći broj ugovora koji su obuhvaćeni i analizirani istraživanjem potrošena je na osnovu direktnih ugovora javnih preduzeća i samih medija. Indeksom transparentnosti detektovano je preko 400 miliona dinara koji su na ovaj način potrošeni u toku 2017. i 2018. godine.

Čitav spektar različitih usluga se naručuje na ovaj način. Treba napomenuti da medijske usluge i oglašavanje nisu zamena za javno informisanje. Javno informisanje i proizvodnja sadržaja u javnom interesu trebalo bi da se finansiraju isključivo putem javnih konkursa. Upravo zbog toga, stavke ugovora koje sadrže stavke „obaveštavanja javnosti“ unose zabunu i zamagljuju razliku između javnog informisanja u interesu javnosti i promocije lokalnih institucija i preduzeća.

Ova vrsta potrošnje ostaje u pravnom vakuumu jer je ne poznaje ni Zakon o javnom informisanju i medijima, niti Zakon o oglašavanju koji ne sadrži posebne odredbe o oglašavanju državnih organa i institucija (veće se analogno primenjuju pravila koja važe u komercijalnom oglašavanju).

Državna lutrija Srbije najveći potrošač sa potrošenih 193 miliona dinara. 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. Prakse finansiranja medija putem direktnog ugovaranja variraju među lokalnim samoupravama. U pojedinim (poput Pirota, Užica, Kruševca) imaju praksu finansiranja svih lokalnih medija u svojim sredinama, dok druge (poput Zaječara) nemaju uopšte ovu praksu.

Sa stanovišta transparentnosti, ovaj model potrošnje je problematičan jer pretpostavlja visok nivo diskrecionih odluka. Najpre, ne postoji javno dostupna analiza potreba za oglašavanjem niti analiza tržišta na osnovu kojih bi se formirala cena. Dodatno, ne postoji ni napisana interna procedura niti kriterijumi za nabavku medijskih usluga, kao ni izveštaji o kvantitetu i kvalitetu pruženih usluga.

Zabrinjava činjenica da su se istraživači u oko 10% uzorka susreli sa ćutanjem administracije, tj. da javna preduzeća poput JP Toplifikacija Požarevac, Turistička organizacija grada Požarevca, JP Vodovod Vranje, JP Novi dom Vranje, Turistička organizacija Vranje, JP Srem Mačva Šabac, grad Beograd, pojedinih javnih preduzeća u Valjevu i Loznici nisu ni na koji način odgovorili na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja.

Po pravilu, javna i javno – komunalna preduzeća ne prijavljuju ovaj tip davanja Registru medija, što je višestruko problematična praksa i sa stanovišta praćenja novca i sa stanovišta mogućih zloupotreba.

Svega dva tipa dokumenta dostupna su zainteresovanoj javnosti – godišnji planovi sadrže budžetsku označenu kao „usluge oglašavanja i marketinga“, dok su sami ugovori sklopljeni sa medijima dostupni isključivo na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Transparentnost Srbija: Iza forme komercijalnog oglašavanja može se kriti kupovina uticaja u medijima ili neka druga skrivena računica. Nepotrebno oglašavanje je u stvari subvencija za medij, kojom javne institucije, njihovi rukovodioci ili političke partije iz kojih dolaze obezbeđuju pozitivnu sliku u javnosti, povećavaju svoju vidljivost ili sprečavaju objavljivanje kritika i kompromitujućeg materijala.

Pravna analiza javnog oglašavanja objavljena na sajtu kazitrazi.rs navodi da „Problem koji se tiče državnog oglašavanja, nije nužno u samom plaćanju promotivnih aktivnosti, nego u načinima kako se raspodeljuju ta sredstva, po kojim kriterijumima i kojim medijima (izdavačima), a pre svega, da li se tom raspodelom tiče na uređivačku nezavisnost medija, odnosno da li je oglašavanje još jedan od načina da se “javnim novcem” kupuje izostanak kritike, odnosno način izveštavanja medija, kao i u kontroli tih tokova novca.

U tom smislu je jako bitno razlikovati tri vrste promotivnih aktivnosti koje se plaćaju javnim novcem od strane javnih entiteta, i to:

- klasične komercijalne aktivnosti, uključujući tu i društveno odgovorne kampanje, koje se odnose na subjekte koji su u javnom vlasništvu, a koji se takmiče na tržištu gde postoji kakva-takva konkurencija (na primer, u oblasti oglašavanja);
- javna obaveštenja, javni pozivi, konkursi i slično, koji zapravo i nemaju karakter promo aktivnosti, već su zakonska obaveza organa javne vlasti (na primer, oglasi za upražnjena mesta za državne službenike);
- informisanje javnosti o aktivnostima društveno odgovornog ponašanja;
- medijsko praćenje aktivnosti organa javne vlasti (pre svega državnih organa, organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave), koje je najproblematičnije iz aspekta “kupovine medijskog uticaja”.

Takođe, trebalo bi istaći da bi određene informacije morale da budu deo redovnog izveštavanja medija, poput servisnih informacija, te da se može postaviti pitanje opravdanosti pružanja ovih informacija uz naknadu mediju, jer su u interesu javnosti.

Celokupna Pravna analiza javnog oglašavanja i preporuke dostupne su ovde <https://kazitrazi.rs/wp-content/uploads/2020/01/Javno-oglasavanje-pravna-analiza-i-preporuke.pdf>

PREPORUKE

JAVNI KONKURSI

1. Na internet stranicama institucija objaviti sve dokumente relevantne za sprovođenje javnih konkursa: objaviti svoje budžete na internet prezentacijama, kao i sve rebalanse budžeta, odnosno promene do kojih u budžetima dolazi u toku godine; budžetsku stavku (liniju) koja se odnosi na sufinansiranje medijskih projekata formulirati tako da se iz nje jasno, nedvosmisleno i precizno može utvrditi koji iznos je predviđen za ovu namenu; objaviti sva dokumenta nastala u radu stručne komisije – izvještaje o nepostojanju sukoba interesa, zapisnike, bodovne liste i ocjene projekata; objaviti biografije svih zainteresovanih za učešće u radu komisija; po okončanju konkursa objaviti sažetke projekata koji su sprovedeni i zajedno sa linkovima ka objavljenom sadržaju; objaviti evaluaciju sprovedenog javnog konkursa.
2. Potrebno je jasno definisati lokalno specifičan javni interes, kroz uključivanje građana i svih zainteresovanih strana. Ovo će olakšati određivanje namene konkursa u javnom pozivu, kao i određivanje potrebnog budžeta kako bi se javni interes u informisanju pretočio u adekvatan medijski sadržaj.
3. Razviti kriterijume za odabir članova komisija koji ocenjuju projektne prijave. Kriterijumi treba da obuhvataju radno iskustvo, stručna znanja i veštine, kao i poznavanje medijske scene i projektnog ciklusa.
4. Evaluacija je poslednji korak u sprovođenju konkursa, bez tog koraka, projektni ciklus nije kompletan. Evaluacija može da posluži za procenu proceduralnih aspekata javnih konkursa, ali i oceni njihove efikasnosti, relevantnosti, održivosti i sl. Preporuka je da se jedinice lokalne samouprave posluže modelom izveštaja koje objavljuje Ministarstvo kulture i informisanja.
5. BIRN-ovo istraživanje Indeksa transparentnosti pokazuje da prijava davanja Registru medija APR u nekim slučajevima izostaje, iako je obavezna i propisana važećim Pravilnikom koji uređuje proces sprovođenja javnih konkursa. S toga je preporuka da prijava svih odobrenih projekata bude prijavljena Registru medija.
6. Celokupna dokumentacija nastala u toku sprovođenja javnih konkursa je javna i dostupna na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Pod ovim se podrazumeva i pristup sadržaju koji je nastao na osnovu konkursa, kao i projektne prijave, narativni i finansijski izveštaji, ugovori i zapisnici o radu komisije.

POJEDINAČNA DAVANJA

1. Na zvaničnoj internet stranici institucije objaviti svu dokumentaciju koja je relevantna za sprovođenje pojedinačnih davanja: objaviti svoje budžete na internet prezentacijama, kao i sve rebalanse budžeta, odnosno promene do kojih u budžetima dolazi u toku godine; budžetsku stavku (liniju) koja se odnosi na pojedinačna davanja za medijske projekte formulirati tako da se iz nje jasno,

nedvosmisleno i precizno može utvrditi koji iznos je predviđen za ovu namenu; objaviti sve prijave koje su podnete za finansiranje po osnovu pojedinačnog davanja; objaviti odluku na osnovu koje je odobreno finansiranje projekata na osnovu pojedinačnog davanja; po okončanju pojedinačnog davanja objaviti sažetke projekata koji su sprovedeni i zajedno sa linkovima ka objavljenom sadržaju; objaviti evaluaciju sprovedenog pojedinačnog davanja.

2. Prema Pravilniku o sprovođenju javnih konkursa, pojedinačna davanja daju se mimo konkursa, u slučajevima vanredne situacije ili razloga hitnosti. Dokumentacija koje je prikupljena u toku istraživanja Indeksa transparentnosti pokazuje da gotovo nijedno ovo davanje ne daje garancije da je reč o vanrednim razlozima finansiranja. Zbog toga je preporuka da lokalne samouprave razviju interne kriterijume za procenu prijava za pojedinačna davanja.
3. Izveštaj o realizaciji pojedinačnog davanja potpuno izostaje. Evaluacija može da posluži za procenu proceduralnih aspekata javnih konkursa, ali i oceni njihove efikasnosti, relevantnosti, održivosti i sl.
4. BIRN-ovo istraživanje Indeksa transparentnosti pokazuje da prijava davanja Registru medija APR u većini slučajeva izostaje, iako je obavezna i propisana važećim Pravilnikom koji uređuje proces sprovođenja ove vrste davanja. S toga je preporuka da prijava svih odobrenih pojedinačnih davanja bude prijavljena Registru medija.
5. Celokupna dokumentacija nastala u toku sprovođenja pojedinačnih davanja je javna i dostupna na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Pod ovim se podrazumeva i pristup sadržaju, kao i projektne prijave, ugovori, narativni i finansijski izveštaji.

JAVNE NABAVKE

1. Na zvaničnom sajtu institucija (što podrazumeva i gradove i opštine, kao i javna i javno-komunalna preduzeća) objaviti svu dokumentaciju relevantnu za sprovođenje javnih nabavki: budžet i plan javnih nabavki sa obrazloženom odlukom o neophodnosti javne nabavke, tržišne analize za ovaj tip medijskih usluga, javni poziv za podnošenje ponuda, zapisnike o radu komisije, obaveštenje o dodeli ugovora, izveštaj o sprovedenoj javnoj nabavci.
2. Pre raspisivanja javnih nabavki, sprovesti tržišnu analizu te utvrditi realnu cenu koštanja medijskih usluga koje se naručuju. Istraživanje je pokazalo da lokalne samouprave naručuju sličan tip usluga (snimanje sednica Skupština, oglašavanje u dnevnim novinama), ali da cena koštanja drastično varira između uprava.
3. Preporuka za jedinice lokalne samouprave je da se procedura javnih nabavki primenjuje samo u slučajevima kupovine prenosa skupštine opštine/grada, štampanja biltena i održavanja internet sajta, a da se za ostalo primenjuje procedura javnog konkursa za finansiranje medijskih projekata.
4. Preporuka je da institucija izrađuje izveštaje o realizaciji javne nabavke u oblasti informisanja koji treba da budu dostupni javnosti. U izveštajima treba da bude popisano sve što je medij trebalo da isporuči (na primer, broj sati emitovanja/prenosa, broj stranica u štampanim medijima i sl.)

5. Sva davanja medijima, bilo da se daju po osnovu državne pomoći, ili po nekom drugom osnovu, treba prijaviti Registru medija APR. Poslednje izmene Pravilnika kojim se uređuje dokumentacija koja se podnosi Registru propisuju upravo ovu obavezu. Iako se dokumentacija u vezi sa javnim nabavkama u velikoj meri objavljuje na sajtu Uprave za javne nabavke, ona takođe treba da bude dostupna i u Registru medija.

DIREKTNA UGOVARANJA

1. Na zvaničnom sajtu institucija objaviti svu dokumentaciju relevantnu za sprovođenje direktnih ugovaranja i ugovora po osnovu poslovno-tehničkih ugovora: budžet i plan nabavki medijskih usluga kroz direktno ugovaranje sa obrazloženom odlukom o neophodnosti javne nabavke, tržišne analize za ovaj tip medijskih usluga, kriterijumi za odabir pružalaca usluga, obaveštenje o dodeli ugovora, izveštaj o sprovedenoj medijskoj usluzi.
2. Kako bi se unapredio proces planiranja nabavke usluga, institucija treba da sprovede analizu potreba, analizu tržišta i cenu koštanja ove vrste usluga, kao i da formira širu listu potencijalnih pružalaca usluga. Planiranje nabavke medijskih usluga treba da se usklađuje sa budžetskim (jasno navedena budžetska linija za ovu vrstu usluga) i drugim planskim dokumentima institucije.
3. Institucija bi trebalo da razvije interne kriterijume i procedure na osnovu kojih će direktno ugovoriti nabavku određenih usluga. Ovaj korak je važan za kvalitet samih odluka, jer je istraživanje Indeksa transparentnosti pokazalo da se na ovaj način ugovara čitav spektar različitih usluga oglašavanja i marketinga. Direktna ugovaranja su deo šireg korpusa državnog oglašavanja, na osnovu njih se ugovaraju oglasi koji su obavezni prema zakonu (slobodna radna mesta, prodaja imovine i sl.), kao i oglasi kojima se prati rad preduzeća, emituju obaveštenja, reklamiraju usluge i sl.
4. Celokupna dokumentacija u vezi sa nabavkom medijskih usluga je javna i dostupna na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Istraživači su se u oko 10% odabranog uzorka susreli sa ćutanjem administracije, pre svih, javnih preduzeća i pojedinih gradskih uprava, gde je odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja potpuno izostao.
5. Izveštaji o realizaciji nabavke medijskih usluga potpuno izostaju, pokazuje istraživanje. U većini slučajeva institucije i ne zahtevaju podnošenje ove vrste izveštaja, što dalje otežava evaluaciju čitavog procesa (ne zna se tačno koliko je materijala proizvedeno, kog kvaliteta, da li je emitovano u dogovoreno vreme i sl.). Preporuka je da se ovi izveštaji izrađuju i da budu dostupni javnosti.
6. Istraživanje je takođe pokazalo da institucije ne prijavljuju ovu vrstu davanja Registru medija, što predstavlja kršenje Zakona o javnom informisanju i medijima. Preporuka je da sve institucije koje daju novca medijima po drugom osnovu (a da nije državna pomoć) takođe ažurno prijavljuju davanja Registru medija.

DONACIJE I SPONZORSTVA

1. Na zvaničnom sajtu institucija objaviti svu dokumentaciju relevantnu za sprovođenje donacija i sponzorstava: objaviti svoje budžete na internet prezentacijama, kao i sve rebalanse budžeta, odnosno promene do kojih u budžetima dolazi u toku godine; budžetsku stavku (liniju) koja se odnosi na donacija i sponzorstva formulirati tako da se iz nje jasno, nedvosmisleno i precizno može utvrditi koji iznos je predviđen za ovu namenu; plan rada ili drugi planski dokument kojim se predviđa ova vrsta davanja.
2. Kako bi se unapredio proces planiranja donacija i sponzorstava, institucija treba da sprovede analizu potreba, kao i da formira širu listu potencijalnih pružalaca usluga. Dodatno, institucija bi trebalo da razvije interne kriterijume i procedure na osnovu kojih će direktno ugovoriti donacija i sponzorstva. Istraživanje Indeksa transparentnosti pokazalo je da je svega jedna institucija imala ovu vrstu davanja, i da je na ovaj način zapravo bila dodeljena subvencija jednoj medijskoj kući.
3. Izveštaji o realizaciji donacije i sponzorstva izostaju. Suštinski, donacije i sponzorstva predstavljaju vrstu bespovratnog davanja koje ne nije obuhvaćeno nekim od drugih vidova finansiranja, a za koje postoji obaveza dostavljanje nekog rezultata. Zbog toga je preporuka da institucije izrađuju ove izveštaje, kao i da ih stave na uvid javnosti.
4. Istraživanje je takođe pokazalo da institucije ne prijavljuju ovu vrstu davanja Registru medija, što predstavlja kršenje Zakona o javnom informisanju i medijima. Preporuka je da sve institucije koje daju novca medijima po drugom osnovu (a da nije državna pomoć) takođe ažurno prijavljuju davanja Registru medija.