



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA



Република Србија
Министарство културе
и информисања

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.

JAVNO OGLAŠAVANJE

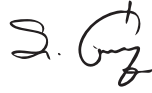
Pravna analiza i preporuke - decembar 2019.

~~KAŽI~~ **ŠTA**
TRAŽI! **TE**
ZANIMA

Inicijativa za poboljšanje medijskog
sadržaja plaćenog novcem građana



FONDACIJA
S L A V K O
Ć U R U V I J A
FOUNDATION



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

Projekat između ostalog obuhvata i analizu pravne regulative i postojećih praksi različitih oblasti koje se tiču finansiranja medija, a ovaj dokument (policy paper) konkretno se bavi javnim oglašavanjem u medijskom sektoru, a sadrži i set preporukama za unapređenje ove oblasti.

Preporuke je pisao ekspert u oblasti medijskog prava i medijskih politika Miloš Stojković.



Република Србиј
Министарство кул
и информисања

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.

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

SADRŽAJ

I OPIS PROBLEMA	2
II REGULATORNI OKVIR	6
2.1 Zakon o javnom informisanju i medijima	6
2.2 Zakon o elektronskim medijima	7
2.3 Zakon o javnim medijskim servisima	8
2.4 Zakon o oglašavanju	8
2.5 Inicijative za uređivanje oblasti javnog oglašavanja	9
2.6 Javno obaveštavanje primeri iz zakona	11
III JAVNO OGLAŠAVANJE U PRAKSI – REZULTATI ISTRAŽIVANJA	13
IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE	21

I OPIS PROBLEMA

Pitanje državnog ili javnog oglašavanja je još uvek prilična nepoznanica u pravnom smislu, budući da je regulacija ovog značajnog toka javnog novca ka medijima do sada u zakonima i propisima obrađena samo segmentarno i nedovoljno.

Može se istaći da je i sam pojam ove vrste oglašavanja konstrukcija koja je mahom korišćena od strane medijskih i novinarskih udruženja i organizacija civilnog društva, i to tokom procesa izrade različitih strateških i pravnih dokumenata. Tako je Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM) u svojoj inicijativi za donošenje novog Zakona o oglašavanju, između ostalog navela da je državno oglašavanje postalo „važan mehanizam političkog uticaja na medije, urušavanja konkurencije na tržištu oglašavanja i kreiranja monopola”, te da novi Zakon o oglašavanju “mora da uredi opšti okvir po kome bi se nabavke oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa od strane organa javne vlasti planirale, sprovodile i nadzirale, a sve u cilju obezbeđivanja celishodnosti i opravdanosti nabavki, ekonomičnosti u raspolaganju javnim sredstvima, delotvornosti državnog oglašavanja, transparentnosti nabavki, te zaštite konkurencije i jednakog položaja svih u postupcima nabavke oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa.”¹ Ista organizacija je tokom javne rasprave povodom Nacrta zakona o oglašavanju podvlači potrebu za regulacijom oglašavanja organa javne vlasti, a koristi još i termine “oglašavanje entiteta u javnom vlasništvu”, a često se koristi i termin “oglašavanje javnih entiteta”².

Prethodna Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine prepoznala je da postoje određeni problemi u odnosu na oglašavanja koje vrše “Republika i jedinice lokalne samouprave”, te navela da će ovi entiteti na “nediskriminatoran način raspodeljivati oglase (javni pozivi, konkursi, oglasi itd.) u skladu s javnim interesom, jednako tretirajući medije u privatnom vlasništvu i delimičnom i potpunom vlasništvu države”, kao i da će oglašavanje države, odnosno njenih organa biti “efikasno uređeno pravilima učestvovanja na javnim konkursima, kojima će se sprečiti koncentracija oglasnih budžeta, odnosno njihova monopolizacija od strane pojedinih medija ili agencija za oglašavanje, te tako sprečiti i mogući uticaj države na profesionalni i finansijski integritet medija (odnosi se na štampane medije i novinske agencije)”³. Strategija se dotakla i oglašavanja na javnim servisima, u kontekstu finansiranja JMS ali i pospešivanja konkurencije, ukazujući na to da će se razmotriti mogućnost uvođenja dodatnih ograničenja za oglašavanje na programima javnih servisa, “kad prihodi od pretplate dostignu nivo dovoljan za ostvarivanje osnovnih funkcija javnih RTV servisa”⁴. Osim te dve stavke, nadalje se problem državnog/javnog oglašavanja nije dodatno elaborirao, niti je u Akcionom planu detaljno razradio koje će mere da budu sprovedene da bi se detektovani problem rešio, osim opšte obaveze da se preispita mogućnost izmena Zakona o oglašavanju⁵.

Nacrt nove Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji iz oktobra 2019. godine, je nešto konkretniji, te kroz problematizovanje učešća “države” na

¹ Prilog ANEM-a za izradu Zakona o oglašavanju, novembar 2014. godine, dostupno na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2rZpu8v>.

² Primenbe i preporuke ANEM-a za poboljšanje Nacrta Zakona o oglašavanju, februar 2015. godine, dostupno na internet stranici ANEM-a putem sledećeg linka: <https://bit.ly/344AQ9l>.

³ Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, Poglavlje V JAVNA GLASILA, 1. Štampana javna glasila i novinske agencije.

⁴ Ibid, Poglavlje V JAVNA GLASILA, 3. Javni Servisi, 3.3 Finansiranje javnih servisa.

⁵ Ibid, IX AKCIONI PLAN, tačka 8)

medijskom tržištu navodi i potencijalne zloupotrebe sistema javnih nabavki, kojom se nabavljaju usluge od medija koje ne bi mogle da budu predmet javne nabavke, i ukazuje na relevantne izveštaje Evropske komisije koja je takođe ukazuje da vlast treba da osigura „da se neformalni pritisak na uređivačku politiku ne vrši preko raspodele sredstava za oglašavanje, uključujući ono iz javnih kompanija, kao i preko projektnog sufinansiranja iz lokalnih budžeta”. Pored toga, Nacrt strategije propisuje i mere koje bi specifično trebalo implementirati u kontekstu državnog oglašavanja, a između ostalog i putem kreiranja regulatornog okvira u oblasti javnog obaveštavanja i oglašavanja organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira⁶.

Iako su naznake potrebe regulacije ove prilično haotične oblasti postojale i u ranijoj medijskoj strategiji, čini se da se tek novim Nacrtom medijske strategije trasira put da se ona regulatorno uredi. Ipak, pre toga je neophodno da se jasno diferencira na koji segment, uslovno rečeno, “javnih davanja” se regulacija odnosi.

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.

Imajući to u vidu, neophodno je definisati pojmove “javno oglašavanje” i “javno obaveštavanje”, te jasno utvrditi šta su društveno odgovorne kampanje, kao i utvrditi jasna pravila komunikacije oglašavanja i obaveštavanja, a zatim utvrditi koji su to vidovi oglašavanja zabranjeni, te predvideti koje telo ili tela koja su nadležna da vrše monitoring nad sprovođenjem pravila i propisati odgovarajuće sankcije. Pre svega toga, neophodno je napraviti presek trenutnog regulatornog okvira koji se bavi ovim pitanjem.

⁶ Nacrt Strategije razvoja sistema javnog informisanja, verzija iz oktobra 2019. godine.

II REGULATORNI OKVIR

U ovom poglavlju ćemo analizirati odredbe trenutno važećih zakona koji bi mogli da budu relevantni za predmetnu oblast, a pre svega:

- Zakon o javnom informisanju i medijima⁷, koji predstavlja krovni zakon koji uređuje medijski sistem;
- Zakon o elektronskim medijima⁸, koji uređuje pružanje radio i audiovizuelne medijske usluge, te utvrđuje osnovna pravila ponašanja pružalaca medijske usluge (PMU);
- Zakon o javnim medijskim servisima⁹, koji propisuje obaveze javnih medijskih servisa;
- Zakon o oglašavanju¹⁰, koji predstavlja krovni zakon koji uređuje osnovna pravila u oglašavanju, te specifična pravila za oglašavanje određenih roba i usluga, kao i pitanja sadržine komunikacije;
- Zakon o javnim nabavkama¹¹, koji uređuje postupak sprovođenja javnih nabavki, a koji je u odnosu na medijske usluge obrađen u posebnom dokumentu¹².

Takođe, osvrnućemo se na određene zakone koji propisuju obavezu objavljivanja javnih obaveštenja, radi ilustracije kako u ovom trenutku funkcioniše ovaj način komunikacije sa javnošću.

Na kraju, neophodno je osvrnuti se na rešenja koja su nekada bila propisana relevantnim zakonima, pre svega onim koji se odnose na oblast oglašavanja.

2.1 Zakon o javnom informisanju i medijima

Zakon o javnom informisanju i medijima se ne bavi direktno pitanjem oglašavanja, ali je značajan jer uređuje jedan drugi vid distribucije javnog novca – sufinansiranje projekata od javnog interesa, a posredno definiše organ javne vlasti i propisuje zabranu oglašavanja takvim organima u medijima koji nisu upisani u Registar medija.

Uprkos brojnim nedostacima u implementaciji, regulacija projektnog sufinansiranja bi mogla da posluži kao model kako bi trebalo urediti samo javno oglašavanje/obaveštavanje u kontekstu kriterijuma i procedure. Projektно sufinansiranje je uređeno članovima 17-28, a obuhvata raspodelu sredstava putem javnog konkursa kao i raspodelu sredstava pojedinačnim davanjima, a za ostvarivanje javnog interesa. Iako je logika ovih javnih davanja medijima potpuno drugačija od oglašavanja, sama procedura se zasniva na principima javnosti, objektivnosti, kao i zabrani diskriminacije, pa bi eventualna procedura koja se tiče javnog oglašavanja/obaveštavanja morala da prati sličnu logiku. Ovaj predlog je i na liniji predloga koja su do sada bili prisutni u javnosti.

⁷ Službeni glasnik RS, br. 83/14, 58/15 i 12/16 - autentično tumačenje.

⁸ Službeni glasnik RS, br. 83/14 i 6/16 - dr. zakon.

⁹ Službeni glasnik RS, br. 83/14, 103/15 i 108/16.

¹⁰ Službeni glasnik RS, br. 6/16 i 52/19 - dr. zakon.

¹¹ Službeni glasnik RS, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015.

¹² **Javne nabavke u medijskoj sferi**, pravna analiza i preporuke, koja je dostupna na internet stranici Kaži traži, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/35hvqbb>.

Takođe, ZJIM daje iscrpnu listu subjekata koji se smatraju "organizacijama javne vlasti". Naime član 44 stav 2 ZJIM propisuje da Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda, ne mogu se oglašavati niti koristiti druge usluge medija koji nisu upisani u registar.

Ova odredba metodom nabiranja, zapravo utvrđuje ko su javni subjekti koji bi mogli da koriste usluge oglašavanja, kao i druge usluge:

- Republika Srbija i njeni organi;
- Autonomna pokrajina i njeni organi;
- Lokalna samouprava i njeni organi;
- Ustanova koja je osnovana ili koja se finansira iz javnih prihoda, koja je uređena Zakonom o javnim službama;
- javno preduzeće koje posluje po Zakonu o javnim preduzećima;
- drugi organizacioni oblik privrednog subjekta koji je u pretežnom delu u državnoj svojini (na primer privredni subjekti u vlasništvu države organizovani kao akcionarsko društvo);
- bilo koje drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda (na primer regulatorne organizacije).

Lista je prilično široka, a u daljem tekstu će se za sve ove subjekte koristiti izraz "javni entiteti".

2.2 Zakon o elektronskim medijima

Ovaj Zakon je značajan budući da delimično implementira AVMS Direktivu¹³ koja značajan deo posvećuje oglašavanju u elektronskim medijima, odnosno audio-vizuelnim komercijalnim komunikacijama. U prvoj verziji, pre stupanja na snagu Zakona o oglašavanju, ZEM je u potpunosti uređivao oglašavanje putem elektronskih medija. Nakon stupanja na snagu Zakona o oglašavanju 2016. godine, većina odredbi koje se tiču oglašavanja su "prebačene" u Zakon o oglašavanju. Ipak pojedina pravila vezana za audio-vizuelnu komercijalnu komunikaciju su ostala, a između ostalog:

- definicija audio-vizuelne medijske usluge, u okviru koje spada i audio-vizuelna komercijalna komunikacija¹⁴;
- posebne tehničke obaveze PMU, a između ostalog i pružanje medijske usluge pružaju na način kojim se obezbeđuje ujednačen nivo tona svih programskih sadržaja, a naročito audio-vizuelne komercijalne komunikacije u odnosu na drugi programski sadržaj¹⁵;
- pojašnjenje pojma re-emitovanje¹⁶;
- zabranjene aktivnosti u kontekstu zaštićenih usluga¹⁷;

¹³ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (Text with EEA relevance).

¹⁴ ZEM, član 4 stav 1 tačka 3).

¹⁵ ZEM, član 48 stav 3.

¹⁶ ZEM, član 74 stav 3.

¹⁷ ZEM, član 101 stav 4.

Što se tiče regulacije javnih entiteta, ni ovaj zakon ne sadrži veliki broj odredbi, osim u pogledu definisanja koji subjekti ne mogu da budu nosioci dozvole¹⁸, te kroz definisanje da javni medijski servisi medijske usluge pružaju bez prethodno pribavljenog odobrenja, odnosno dozvole¹⁹.

Ovaj zakon dakle ne propisuje ništa specifično u kontekstu javnog oglašavanja, ali i on propisuje određena ograničenja za javne entitete.

2.3 Zakon o javnim medijskim servisima

Ovaj zakon propisuje organizaciju, funkcionisanje i način ostvarivanja funkcije javnih medijskih servisa na nacionalnom i pokrajinskom nivou. Budući da su i sami JMS organizacioni oblici koji spadaju u javne entitete, važno je razmotriti i pojedina pitanja koja se tiču oglašavanja javnih medijskih servisa.

Od pitanja koja su relevantna za oglašavanje, trebalo bi izdvojiti:

- ovlašćenje JMS da objavljuje oglasne poruke i druge vidove audio-vizuelne komercijalne komunikacije²⁰;
- ovlašćenje za JMS da odbije objavljivanje oglasnih poruka zbog sadržaja koji je suprotan programskim obavezama utvrđenim zakonom, drugim propisima i pravilima kojima se uređuje oglašavanje²¹;
- odredbe koje uređuju komercijalne prihode JMS, a naročito odredbu koja propisuje obavezu JMS da u pružanju usluge poštuje pravila konkurencije, a posebno u kontekstu toga da usluge, uključujući tu i usluge objavljivanja oglasnih poruka ili drugog oblika audio-vizuelne komercijalne komunikacije, ne pruža po cenama koje su niže od tržišnih²²;
- odredbe koje propisuju da sredstva pribavljena obavljanjem komercijalne delatnosti, pa i putem oglašavanja, ne smeju ugrožavati obavljanje osnovne delatnosti javnog medijskog servisa niti uticati na njegovu nezavisnost²³.

U ostalim segmentima koji se tiču oglašavanja, ZJMS referiše na Zakon o oglašavanju i Zakon o elektronskim medijima.

2.4 Zakon o oglašavanju

Od svih pomenutih zakona, iako šturo, Zakon o oglašavanju se najviše bavi pitanjem oglašavanja javnih entiteta, odnosno javnim obaveštavanjem. Zakon uređuje sadržinu oglasne poruke, opšta pravila oglašavanja, posebna pravila i ograničenja, direktno oglašavanje, sponzorstvo, pravnu zaštitu i nadzor²⁴, da se pod oglašavanjem podrazumeva predstavljanje u bilo kom obliku u vezi sa poslovanjem odnosno profesionalnom ili poslovnom delatnošću, radi podsticanja prodaje robe i usluga, prodaje nepokretnosti, kao i prenosa prava i obaveza²⁵, kao i da se odredbe tog zakona primenjuju i na aktivnosti koje nemaju svojstvo oglašavanja u smislu zakonske definicije, između ostalog i na:

¹⁸ ZEM, član 80 koji propisuje da imalac dozvole ne može da bude Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave; privredno društvo, ustanova ili drugo pravno lice čija su sredstva u celini ili delom u javnoj svojini, odnosno čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave; kao ni politička stranka.

¹⁹ ZEM, član 74 stav 1.

²⁰ ZJMS, član 3 stav 2 tačka 2.

²¹ ZJMS, član 11 stav 2.

²² ZJMS, član 46 stav 3.

²³ ZJMS, član 46 stav 4.

²⁴ Zakon o oglašavanju, član 1.

²⁵ Zakon o oglašavanju, član 2 stav 1 tačka 1)

“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”²⁶

Ova odredba proširuje primenu oglašavanja na komunikacije ka javnosti koje formalno ne potpadaju pod komercijalno oglašavanje. Ovo na primer znači da bi se primenjivala pravila koja propisuju zabranu prikrivenog oglašavanja (što je naročito relevantno za „maskiranje“ promotivnih aktivnosti organa javne vlasti, pre svega državnih organa, kao i organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave), ali i druga pravila koja uređuju zabrane i ograničenja u oglašavanju. Pored definicija i shodne primene pravila oglašavanja i na javno obaveštavanje, trebalo bi pomenuti još:

- ograničenja oglašavanja za javne medijske servise – 10% vremena, odnosno 12 minuta u okviru punog sata emitovanog programa (u odnosu na komercijalne PMU koji imaju 20%), i posebna pravila za oglašavanje u toku sportskih programa – 9 minuta;²⁷
- pravila o tome da se vreme trajanja saopštenja od javnog interesa, što podrazumeva saopštenje kojim državni organi ili drugi nosioci javne vlasti, u okviru vršenja poslova iz svog delokruga, vrše javno obaveštavanje o aktivnostima i merama koje su od značaja za građane (npr. javni pozivi, obaveštenja, javne kampanje i sl.), ako su emitovana bez naknade, ne računavaju u vreme trajanja oglasnog bloka i TV prodaje;²⁸
- zabranu sponzorstva medijskih usluga ili programskih sadržaja od strane državnih organa i organizacija, kao i političkih organizacija²⁹.

Osim ovih pravila, suština regulacije izostaje, a to je definisanje kriterijuma za izbor medija u kojem će se vršiti plasiranje oglašavanja i javnih obaveštenja, kao i procedure koje uređuju to plasiranje, telo koje će da vrši monitoring i adekvatne sankcije.

2.5 Inicijative za uređivanje oblasti javnog oglašavanja

Ovde je važno napomenuti da je tokom javne rasprave povodom Nacrta zakona o oglašavanju u februaru 2015. godine, bilo predloga da se i javno oglašavanje reguliše kroz krovni zakon o oglašavanju, a trebalo bi izdvojiti prilog ANEM-a i organizacije Transparentnost Srbija.

Ove organizacije su najpre predlagale da se u tekst Nacrta vrte odredbe koje su tokom izrade novog nacrta “ispale” iz zakona, a uređivali su određene aspekte javnog oglašavanja, i to:

- **odredba koja je temeljnije regulisala način plasmana oglasnih poruka na programima javnih servisa** (osim kvantitativnog ograničenja). Stupanjem na snagu Zakona o elektronskim medijima u avgustu 2014.

²⁶ Zakon o oglašavanju, član 3 stav 2 tačka 2)

²⁷ Zakon o oglašavanju, član 35 st.2 i 4.

²⁸ Zakon o oglašavanju, član 36 stav 1 tačka 5) i stav 4.

²⁹ Zakon o oglašavanju, član 65 stav 6.

godine, prestao je da važi član 20 nekadašnjeg Zakona o oglašavanju³⁰ koji je uređivao oglašavanje na javnim medijskim servisima u segmentima koji se nisu odnosili samo na sadržaj oglasne poruke. Naime, taj član je propisivao ograničenja prodaje usluga TV oglašavanja i TV prodaje na programima ustanova javnog radiodifuznog servisa na sledeći način:

- ustanova javnog radiodifuznog servisa je mogla svoje usluge emitovanja oglasnih poruka i poruka TV prodaje prodati trećim licima najviše za godinu dana unapred,
 - ukupna vrednost tih usluga nije mogla da bude veća od 60% od ukupne vrednosti programa namenjenog TV oglašavaču i TV prodaji u jednoj godini,
 - vrednost tih usluga koje su prodate jednom licu ili grupi povezanih lica u smislu zakona kojim se uređuje porez na dobit preduzeća, nije mogla da iznosi više od 10% od ukupne vrednosti programa namenjenog TV oglašavanju i TV prodaji u jednoj godini;
 - treće lice nije moglo da svoje pravo na emitovanje oglasnih poruka ili poruka TV prodaje ustupi drugom licu po ceni većoj od cene utvrđene cenovnikom ustanove javnog radiodifuznog servisa, na kojoj će se oglasna poruka ili TV prodaja emitovati, na dan kada je lice koje ustupa pravo to pravo pribavilo;
 - zabranjeno je bilo da ustanova javnog radiodifuznog servisa ustupa trećim licima pravo na isključivu prodaju usluga emitovanja oglasnih poruka u njenim TV programima;
 - JMS nije mogla da bude posrednik, zastupnik, ili da preuzima ulogu oglašivača u ime i za račun trećeg lica;
- **Odredbe čl. 86 i 87 Zakona o oglašavanju iz 2006³¹**, koje su uređivale oglašavanje javnih entiteta i političko oglašavanje. Član 86 Zakona o oglašavanju je, između ostalog propisivao da:
 - državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća, obaveštavanje o svojim aktivnostima čine dostupnim javnosti u skladu sa zakonom;
 - državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave mogu da oglašavaju aktivnosti i mere koje su od značaja za građane, za većinu građana, ili za manjinsku društvenu grupu, a naročito: 1) izbore, odnosno referendum ako oglasna poruka preporučuje učešće na izborima, odnosno referendumu; 2) mere za postupanje građana u slučaju opšte opasnosti, kao što su poplava, požar, zemljotres, epidemija, teroristički napad i dr.; 3) humanitarnu akciju, odnosno akciju za zaštitu i unapređenje zdravlja, kao i poziv za pomoć neposredno ugroženim licima; 4) konkurs i poziv za upis đaka i studenata; 5) ekonomske aktivnosti kao što su kupovina robnih rezervi, otkup pšenice, ako oglasna poruka sadrži poziv za učešće u tim aktivnostima;

³⁰ Službeni glasnik 79/05.

³¹ Ibid.

- u takvim oglasnim porukama nije se moglo koristiti ime, lik, glas ili lično svojstvo državnog funkcionera, odnosno funkcionera državnog organa i organizacije, organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave; bilo je zabranjeno posredno ili neposredno oglašavanje političke organizacije ili druge organizacije koju je osnovao državni organ, politička partija ili političar;
- propisivano je da ako se ovakvo oglašavanje vrši bez naknade, da se vreme trajanja ne uračunava u vreme trajanja TV oglašavanja i TV prodaje.

Pored toga, značajna je inicijativa ANEM-a i Transparentnosti Srbija sadržavala i predlog da Nacrt zakona "predvidi jasna pravila u pogledu oglašavanja organa javne vlasti", koja će se zasnivati na načelima:

- **transparentnosti**, naročito putem objavljivanja podataka o sredstvima koja su raspoloživa za nabavke usluge oglašavanja za svaku kalendarsku godinu;
- **predvidivosti**, putem propisivanja unapred poznatih pravila u pribavljanju usluge oglašavanja (kupovine prostora u medijima);
- **spvođenju neke vrste javnog konkursa** (bududi da je ovde isključena primena Zakona o javnim nabavkama);
- **objektivnosti prilikom odabira prenosioca oglasne poruke**, koji de se zasnivati na stvarnim potrebama oglašivača kod javnog oglašavanja, a ne potrebom prikriivenog finansiranja „podobnih medija“;
- **jasnim (re)definisanjem tela koje de sprovesti nadzor nad pribavljanjem ove usluge** i obaveza organa vlasti (najšire shvađenom – državni organi i organizacije, ustanove, javna preduzeda, nosioci javnih ovlašđenja isl.) prema tom organu³².

Dakle, ova inicijativa je polazila od toga da ne bi trebalo *a priori* izbaciti pojedine odredbe Zakona o oglašavanju koja se tiču javnih entiteta, a dodatno je smatrala da je neophodno regulisati i posebna pravila za oglašavanje organa javne vlasti. Ovi predlozi nisu usvojeni, a Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija kao predlagač propisa je kratko obrazložilo da nije prihvatilo predlog ANEM-a i Transparentnosti Srbija u vezi sa regulisanjem političkog oglašavanja i oglašavanja državnih organa, a koja su "u suprotnosti sa pozitivno pravnim propisima ili nisu predmet regulacije ovog zakona"³³. Pošto su razlozi za odbijanje predloga obrazlagani i u odnosu na druge predloge u javnoj raspravi, u odnosu na inicijativu ANEM-a i transparentnosti se verovatno odnosi to da oblast nije predmet regulacije zakona, budući da je finalni tekst mahom zadržao sadržinska ograničenja u odnosu na oglašavanje, i to u kontekstu promovisanja aktivnosti privrednih subjekata.

2.6 Javno obaveštavanje primeri iz zakona

Zakonom *o državnim službenicima*³⁴ reguliše se, između ostalog i pitanje objavljivanja oglasa za upražnjeno radno mesto. Član 54 ovog zakona propisuje da javni konkurs oglašava organ državne uprave koji popunjava radno mesto na svojoj internet prezentaciji, na internet prezentaciji Službe za upravljanje kadrovima, na portalu e-uprave, na oglasnoj tabli, internet prezentaciji i periodičnom izdanju

³² Privedbe i preporuke ANEM-a za poboljšanje Nacrta Zakona o oglašavanju, februar 2015. godine, dostupno na internet stranici ANEM-a putem sledećeg linka: <https://bit.ly/344AQ9i>.

³³ Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi, dostupan na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2CXjtGP>.

³⁴ Službeni glasnik RS, br. 79/05, 81/05 - ispr., 83/05 - ispr., 64/07, 67/07 - ispr., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 i 95/18).

oglasa Nacionalne službe za zapošljavanje. Način distribucije ovakvih oglasa je i putem periodične publikacije Nacionalne službe za zapošljavanje "Poslovi". Ono što je interesantno je da je u periodu od 2013-2015. distribucija ove publikacije vršena preko izdavača pojedinih **štampanih medija** (Danas, a potom Informer). Distribucija je bila predmet javne nabavke "insertovanja publikacije "Poslovi" u dnevnom listu", u postupku javne nabavke male vrednosti, a kriterijum je bio najniža ponuđena cena³⁵. Ovde se vidi jedan od primera javnog obaveštavanja koje se vrši na osnovu postupka javne nabavke, ali gde se postavlja pitanje da li je kriterijum "najniže ponuđene cene" dovoljan da se ostvari svrha predmetne nabavke. Na primer da li će obaveštenje o oglasu doći do dovoljnog broja primalaca oglasne poruke.

Zakon o elektronskim komunikacijama³⁶ propisuje, između ostalog, da se oglas koji se tiče javnog nadmetanja za pojedinačnu dozvolu za korišćenje radio-frekvencija objavljuje u "Službenom glasniku Republike Srbije", najmanje jednoj široko dostupnoj međunarodnoj publikaciji, najmanje jednim dnevnom novinama koje se distribuiraju na celoj teritoriji Republike Srbije, kao i na Internet stranici RATEL-a³⁷.

Zakon o robnim rezervama propisuje da se prodaja robe iz robnih rezervi vrši se putem javnog oglasa³⁸, ali ne propisuje način kako se distribuira taj oglas, a Zakon o privatizaciji da se javni oglasi koji se tiču postupka privatizacije objavljuju najmanje u jednom dnevnom, visokotiražnom listu koji se distribuira na celoj teritoriji Republike Srbije.

Zajedničko ovim nasumično odabranim primerima iz najrazličitijih zakona jeste potreba da se obezbedi transparentnost određenog procesa koji sprovodi organ javne vlasti, bilo da je u pitanju konkurs za upražnjeno mesto u državnoj upravi, javno nadmetanje za frekvenciju ili javni pozivi u postupku privatizacije. Ono što nedostaje su bliži kriterijumi za odabir medija putem kojih će se ovi javni pozivi distribuirati. Takođe, u doba kada maltene svaki organ države, autonomne pokrajine ili lokalne samouprave ima internet stranicu, postavlja se pitanje opravdanosti ovakvog načina oglašavanja. U svakom slučaju, dok god postoji potreba da se putem medija vrši javno obaveštavanje, neophodno je odrediti objektivne, jasne, nediskriminatorne kriterijume za dodelu ovakvih oglasa, a postupak dodele bi morao da bude zasnovan na principima transparentnosti.

³⁵ Videti obaveštenja o zaključenim ugovorima povodom ovih javnih nabavki u periodu 2013-2015, dostupna na internet stranici Nacionalne službe za zapošljavanje, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/20r6mYt>.

³⁶ Službeni glasnik br. 44/10, 60/13 - odluka US, 62/14 i 95/18 - dr. zakon.

³⁷ Zakon o elektronskim komunikacijama, član 90.

³⁸ Zakon o robnim rezervama, član 13.

III JAVNO OGLAŠAVANJE U PRAKSI – REZULTATI ISTRAŽIVANJA

BIRN je tokom 2018. godine sproveo istraživanje [Indeksa transparentnosti](#). Za potrebe istraživanja je posebno osmišljen instrument – indeks, kojim se pratila otvorenost, transparentnost i dostupnost podataka o potrošnji budžetskog novca u medijskom sektoru. Istraživanje se fokusiralo na pet glavnih modela, koji obuhvataju: javne konkurse i pojedinačna davanja kojima se podržava proizvodnja medijskog sadržaja u javnom interesu, javne nabavke za medijske usluge, donacije i sponzorstva, direktno ugovaranje i kupovina oglasnog prostora.

Podaci su se u toku istraživanja prikupljali na nekoliko načina: uvid i analiza internet prezentacija javnih institucija i slanje zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, organizovanje, te sporadično sprovođenje intervjua sa predstavnicima institucija ukoliko se za tim pokaže potreba.

Za potrebe istraživanja kreiran je uzorak javnih institucija na centralnom i lokalnom nivou, koji obuhvata ministarstva i republička javna preduzeća, kao i 20 lokalnih samouprava. U lokalnim samoupravama uzorak je obuhvatio lokalnu upravu kao i 5 javnih i javno-komunalnih preduzeća sa najvećim budžetima. To su: 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, Užice, Novi Pazar, Pirot i Dimitrovgrad.

Donja tabela pokazuje vrstu usluga koju su mediji pružali.

Organ javne vlasti	Usluga	Novac
Javno preduzeće za uređivanje građevinskog zemljišta 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	240.000 din
JKP Bioktoš, Užice	Emitovanje obaveštenja i informisanje građana o svim važnim pitanjima vezanim za rad i poslovanje JP	40.000 din
	Emitovanje obaveštenja i informisanje građana o svim važnim pitanjima vezanim za rad i poslovanje JP	36.000 din
	Emitovanje čestitki povodom državnih i verskih praznika	75.149 din

Organ javne vlasti	Usluga	Novac
JKP Vodovod, Užice	Emitovanje obaveštenja o radu JKP Vodovod	50.000 din
	Emitovanje obaveštenja o radu JKP Vodovod	72.000 din
	Emitovanje poslovne praznične čestitke za 2018. godinu, 5 puta na dan	9.360 din
	Emitovanje novogodišnje čestitke	5.000 din
	Emitovanje novogodišnje čestitke	5.000 din
	Emitovanje čestitki povodom 8. marta u dnevnim novinama i radio programu	6.240 din
	Uskršnja čestitka	4.000 din
	Reklame i čestitke u listu Vesti	4.800 din
	Uskršnja čestitka	3.000 din
	Uskršnja čestitka	3.000 din
	Servisne informacije za maj - decembar	20.000 din
	Izrada i emitovanje finalne TV emisije	50.000 din
	Niskogradnja, Užice	Troškovi se odnose na čestitke i reklame u lokalnim listovima, radio i televizijskim stanicama za Uskrs, 1.maj, Novu godinu. Za ovaj trošak nisu se prethodno sklapali ugovori, već je uknjižavanje vršeno u skladu sa MRS i internim aktima tj. na osnovu overenih računa.
Toplana, Užice	Troškovi za reklamu i propagandu	225.627 din
JKP Parking servis Loznica	Informisanje javnosti prema zajednički dogovorenom medija planu. Lotel plus se obavezuje da u korist korisnika vrši usluge informisanja javnosti, kao i svako drugo obaveštavanje javnosti po nalogu ovlašćenih lica korisnika usluga, u skladu sa Zakonom o javnom informisanju.	30.000 din
Državna lutrija Srbije	Prema planu poslovanja za 2018. godinu, troškovi marketinga i propagande čine 4% ukupnih rashoda DLS	193.000.000 din
Ministarstvo pravde	Produkcija TV programa	1.684.800 din

Organ javne vlasti	Usluga	Novac
Gradska uprava Valjevo	Izveštavanje o juniorskom košarkaškom turniru u programima Radio Valjeva	nije navedeno
	Objavljivanje relevantnih vesti o gradu Valjevu u dnevnim novinama Kurir i portalu kurir.rs, u periodu od 15.06.2018. do 15.08.2018.	400.000 din (bez PDVa)
	Održavanje zvanične internet prezentacije grada Valjeva, što podrazumeva: praćenje relevantnih događaja vezanih za grad Valjevo; prati rad organa i predstavnika organa grada Valjeva; prati rad javnih preduzeća čiji je osnivač grad Valjevo; vrši i druge usluge po nalogu Naručioca	1.140.000 din (95.000 din mesečno)
	Snimanje, produkcija i post-produkcija emisije "Sportski gradovi Srbije"	236.000 din
Javno stambeno, Kragujevac	Oglašavanje prodaje havarisanih vozila	17.000 din
	Oglašavanje prodaje havarisanih vozila	28.512 din
JKP Vodovod i kanalizacija, Kragujevac	Emitovanje obaveštenja korisnicima o mogućnosti reprograma duga za komunalne usluge	48.960 din
Dom zdravlja Kruševac	U Ugovoru o poslovnoj saradnji sa RTK-om navedeno je da će "za objavljivanje 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"	300.000 din
	U Ugovoru o poslovnoj saradnji sa "ADD Production" navedeno je da će "za objavljivanje 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"	684.000 din

Organ javne vlasti	Usluga	Novac
JKP Vodovod i kanalizacija, Kruševac	U Programu poslovanja za 2018. godinu navedeno je da je za "reklamu i propagandu" izdvojeno 4.000.000 RSD, koje će se iskoristiti za "štampani reklamni materijal i oglašavanje u javnim glasilima" u istom iznosu.	4.000.000 din
Grad Kragujevac	Usluge prenosa sednica	5.000.000 din
Grad Kruševac	Kupovina vremena za emitovanje direktnih prenosa sednica skupštine	6.000.000 din
	Kupovina vremena za emitovanje emisija o radu Saveta za bezbednost saobraćaja	650.000 din
	Kupovina vremena za emitovanje emisija o radu Saveta za bezbednost saobraćaja	500.000 din
	Kupovina vremena za emitovanje emisija o radu Saveta za bezbednost saobraćaja	500.000 din
JKP Naissus	Prema planu poslovanja za 2018. godinu, predviđeni su troškovi za reklamu i propagandu u iznosu od 2.500.000 din	2.500.000 din
Objedinjena naplata, Niš	Kupovina vremena za emitovanje promotivnih aktivnosti JKP Objedinjena naplata, a u vezi sa akcijama otplate duga na rate	24.000 din
	Kupovina vremena za emitovanje promotivnih aktivnosti JKP Objedinjena naplata, a u vezi sa akcijama otplate duga na rate	212.800 din
	Kupovina vremena za emitovanje promotivnih aktivnosti JKP Objedinjena naplata, a u vezi sa akcijama otplate duga na rate	60.000 din
	Kupovina vremena za emitovanje promotivnih aktivnosti JKP Objedinjena naplata, a u vezi sa akcijama otplate duga na rate	42.000 din
JKP Vodovod, Leskovac	Emitovanje novogodišnje čestitke i emitovanje obaveštenja	11.000 din

Organ javne vlasti	Usluga	Novac
Sportski centar Pirot	Reklama u vezi sa radom zatvorenog bazena	47.000 din
	Izveštavanje o radu Božićne škole, Gradskog klizališta i Gradskog skijališta; emitovanje čestitki i obaveštenja	81.000 din
	Marketinške usluge i usluge obaveštenja	40.000 din
	Marketinške usluge i usluge obaveštenja; izrada promo filma za 10 godina SC	140.000 dn
	Godišnja pretplata za list	7.700 din
JP Vodovod i kanalizacija, Pirot	Učešće JP Vodovod i kanalizacija u finansiranju Ani pres doo u cilju informisanja o radu i afirmaciji potencijala u zemlji	115.200 din (9.600 din mesečno)
	Praćenje aktivnosti JP Vodovod i kanalizacija i redovno objavljivanje informacija o radu JP	96.000 din (8.000 din mesečno)
	Učešće u informativnom servisu i marketinško - propagandne usluge	nije navedeno
	Redovno izveštavanje, kao i dodatne usluge po zahtevu Vodovoda	84.000 din (7.000 din mesečno)
	Emitovanje propagandno - marketinškog materijala koji podrazumeva: dnevno praćenje aktivnosti, izveštavanje o aktivnostima korisnika usluga, gostovanje ovlašćenog predstavnika	180.000 din (15.000 din mesečno)
JKP Gradska toplana, Pirot	Po ugovoru o poslovno-tehničkoj saradnji	94.400 din
	Po ugovoru o poslovno-tehničkoj saradnji	96.000 din
	Po ugovoru o poslovno-tehničkoj saradnji	187.200 din

Organ javne vlasti	Usluga	Novac
JKP Regionalna deponija, Piot	Usluga marketinškog oglašavanja, emitovanje novogodišnjih čestitki; izrada promotivnog filma	97.000 din
	Usluga marketinškog oglašavanja, emitovanje novogodišnjih čestitki	20.400 din
	Emitovanje novogodišnjih i božićnih čestitki, 10 puta dnevno 12 dana	18.000 din
	Oglas na 1/4 strane	28.920 din
JKP Vodovod i kanalizacija, Požarevac	Troškovi oglasa - reklama	70.711 din
	Troškovi oglasa - reklama	25.000 din
	Troškovi oglasa - reklama	55.000 din
Skupština AP Vojvodine	Usluga oglašavanja	60.000 din
JKP Pijace, Subotica	Javno oglašavanje predmeta i delatnosti JKP Pijace	240.000 din
	Pružanje propagandnih i marketinških ugovora od opšteg interesa za Preduzeće i građane, putem objavljivanja reklamnog teksta i fotografija, reportaža i obaveštenja, po potrebi naručioca	100.800 din
	Zakup oglasnog prostora na sajtu subotica.com	60.000 din
	Emitovanje spotova i obaveštenja, u određenim terminima. Davalac usluge se obavezuje da će dati određen prostor u informativnim emisijama za praćenje aktivnosti i rezultata Preduzeća	144.000 din
JKP Stadion Subotica	Usluge informisanja javnosti o aktivnostima i radu preduzeća	14.000 din
	Emitovanje radio reklama	46.152 din
	Pola stranice oglasa u listu Magyar Szo	19.200 din

Iz samog pregleda tabele je vidljivo da se često koriste izrazi poput „marketinga“, „propagande“ i „izveštavanja o radu“, pa čak i „zakup medijskog prostora“. Korišćenje ovih konstrukcija ukazuje na mešanje redovne aktivnosti medija (redovnog izveštavanja), komercijalnog oglašavanja i problematičnog „medijskog praćenja organa javne vlasti“. Tu se nadovezuju i zanimljivi primeri klasičnog komercijalnog oglašavanja – emitovanje prazničnih oglasnih poruka, kao i prenosi sednica lokalnih skupština. Ono što jeste evidentno je da svi ovi vidovi „kupovanja“ usluga od medija ne mogu da se podvode pod istu kategoriju, a posebno što za neke od njih može da se ospori zakonitost.

Pre svega, medijsko praćenje organa javne vlasti predstavlja vid propagande koji ima za cilj da u pozitivnom svetlu predstavi rezultate rada tog organa. To odudara od prirode medija, pa i od njihove zakonske obaveze da građane “istinito, potpuno i blagovremeno” obavestavaju o pitanjima od javnog značaja³⁹. Naime, objektivnost medija podrazumeva da se o rezultatima rada nekog javnog organa kritički izveštava, a ne jednostrano, što podrazumeva da ne mogu da budu prikazani isključivo u pozitivnom svetlu. Zato bi ovaj vid plaćene promocije svakako trebalo izmenama regulative precizirati ili ograničiti.

Osim toga, plaćanje mediju za njegove redovne aktivnosti predstavlja neprimeren uticaj na uređivačku politiku, i stvara sumnju da se pod tom navodnom “kupovinom usluge”, zapravo kupuje uticaj u određenom mediju. Mediji bi svoju redovnu aktivnost morali da “naplaćuju” na tržištu, dok bi javni novac trebalo da služi samo da finansira nedostajući sadržaj od javnog interesa (zato je, između ostalog, i uvedeno projektno sufinansiranje). Svakako interes javnosti postoji da se emituju saopštenja od značaja za život građana (o nestašici vode, poskupljenju struje ili reprogramu duga prema javnom preduzeću), ali to bi trebalo da bude predmet redovnog izveštavanja, a na plaćena usluga.

Iz tabele se vidi da dosta sredstava odlazi na emitovanje prazničnih čestitki. Iako predstavlja lep gest organa javne vlasti, postavlja se pitanje da li nešto što suštinski predstavlja poslovnu reprezentaciju mora da bude emitovano na lokalnom radiju ili televiziji. Načelno, iz aspekta legalnosti mogao osporiti ovakav vid prezentacije, ali se postavlja pitanje opravdanosti trošenja javnog novca na ovakav način. Dodatno, i ova reprezentacija budi sumnju u potencijalnu kupovinu uticaja. Zato bi trebalo i nju na neki način ograničiti.

Prenosi sednica lokalnih skupština, predstavljaju takođe jedno od spornijih pitanja u kontekstu opravdanosti “kupovine” ovakvog vida usluge. Zaista se može tvrditi da postoji interes građana da budu informisani o radu lokalnog parlamenta u direktnom prenosu gde su zastupljeni svi relevantni politički subjekti i gde je moguće, makar teorijski, čuti debatu o pitanjima od značaja za funkcionisanja lokalne zajednice. Ipak, može se i postaviti pitanje da li se radi takođe o nečemu što bi trebala da bude redovna aktivnost medija. Za sada, i u medijskoj zajednici preovlađuje stav da su takvi prenosi potrebni.

³⁹ Zakon o javnom informisanju, član 5 stav 2.

IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Evidentno je da određena količina javnog novca raspodeljuje medijima za potrebe koje organi javne vlasti podvode pod marketing-oglašavanje, ali je prilično teško na standardizovani način pratiti ove tokove novca. Takođe, veliki broj srodnih usluga se grupiše pod generičke pojmove oglašavanja, marketinga i slično, iako međusobno imaju značajnije razlike, a trebalo bi izdvojiti sledeće uobičajene pojavne oblike:

1. javno obaveštavanje koje predstavlja zakonsku obavezu;
2. komercijalno oglašavanje radi podsticanja prodaje roba i usluga;
3. komercijalno oglašavanje privrednih subjekata koji su jedini pružalac određene usluge na određenom tržištu (na primer pomenute aktivnosti javnog komunalnog preduzeća pijace);
4. oglašavanja koje bi zapravo bilo zabranjeno, a koje se svodi na različite oblike medijskog praćenja rada javnih entiteta, bez obzira šta je pravni osnov takvog praćenja;
5. plaćeno izveštavanje medija koje bi trebalo da potpada pod redovnu aktivnost medija;
6. prenosi sednica lokalnih parlamenata;⁴⁰

Za prvu kategoriju nije sporno da se odnosi na ispunjenje zakonske obaveze, ali u situacijama kada zakon propisuje „obaveznu asistenciju medija“, neophodno je propisati kriterijume na osnovu kojih se biraju mediji u kojima će se plasirati takva obaveštenja. Budući da imaju zajednički imenitelj – ispunjavanje zakonske obaveze, i istu svrhu – obezbeđivanje transparentnosti određenog postupka koji sprovodi određeni organ javne vlasti, ne postoje prepreke da se ova oblast uniformno reguliše, da se oblast obaveštavanja liberalizuje i obuhvati i druge vidove distribucije medijske usluge (na primer putem internet medija), ili čak da se razmisli o postepenom ukidanju obaveznog objavljivanja oglasa putem medija.

Za drugu kategoriju, posebno kada se radi o kompanijama u javnom vlasništvu koje se takmiče na tržištu, za pitanje plasmana oglasa (i u slučaju kada se angažuje medijska agencija) postojeći sistem javnih nabavki ne bi trebalo da bude sporan, ali je neophodno utvrditi kriterijume koji su nediskriminatorni, objektivni, jasni i transparentni.

Za treću kategoriju - privredne subjekte koji su isključivi pružalac određene usluge na određenom tržištu, neophodno je definisati još strože kriterijume, koji bi isključili mogućnost bilo kakve arbitrarnosti u izboru medija, a posebno kada se radi o emitovanju oglasnih poruka koje zapravo predstavljaju poslovnu reprezentaciju, a koja bi mogla da se realizuje i na drugi način (a ne preko medija).

Za četvrtu kategoriju bi trebalo naglasiti da je najspornija jer se bliži propagandi, odnosno prikrivenom političkom oglašavanju, koje bi opet moralo biti regulisano kroz druge zakone, pre svega one koji uređuju predizbornu kampanju.

U odnosu na petu kategoriju je takođe neophodan oprez, jer bi redovna aktivnost medija trebalo da bude finansirana na tržištu, a ne kupovinom usluge od strane organa javne vlasti.

⁴⁰ Videti i Javne nabavke u medijskoj sferi, pravna analiza i preporuke, koja je dostupna na internet stranici Kaži traži, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/35hvqbb>.

Najzad, iznosi koji se daju medijima na ime „usluge“ prenosa zasedanja lokalnih parlamenata bi morali da budu primereni, odnosno zasnovani na stvarnom trošku koje medij ima u tom kontekstu. Prevazilaženje ovog problema bi bilo moguće i kreiranjem posebnog kanala javnog servisa koji bi se bavio prenosima zasedanja centralnog i lokalnih parlamenata (na primer preko mogućnosti koje je digitalizacija TV signala omogućila – prozori i korišćenjem mreža dopisništava). Trebalo bi razmotriti i da li direktni prenosi zaista ostvaruju funkciju izveštavanja javnosti o bitnim odlukama za život lokalne samouprave.

Osnovna ideja koja se nameće je da bi se pojavni oblici oglašavanja od 1-3 mogli regulisati posebnim zakonom, budući da imaju zajednički imenitelj koji se ogleda u tome da se radi o organima javne vlasti, kao i drugim organizacijama koje se u celini ili delimično finansiraju ili su u vlasništvu države, autonomne pokrajine ili lokalne samouprave. Samim tim, postoji veći stepen odgovornosti prema javnosti, i veća odgovornost da se sredstva troše sa pojačanim stepenom pažnje, a ovo pitanje nije važno samo iz aspekta medijske, već i iz aspekta anti-koruptivne politike.

Posebni zakon bi mogao da se zasniva na načelima transparentnosti, predvidljivosti, nediskriminacije itd, u skladu sa predlozima koji su već bili prisutni u javnosti. Za određene javne entitete bi trebalo ostaviti mogućnost da se javne nabavke za usluge oglašavanja i dalje sprovode, ali da ovim posebnim zakonom preciziraju posebni kriterijumi koji su važni kod odabira medijske agencije i/ili medija na kojim će se plasirati marketinška kampanja, što važi i za privredne subjekte koji su isključivi pružalac određene usluge na određenom tržištu.

Sa druge strane, političko oglašavanje i zabrana prikrivenog političkog oglašavanja „maskiranog“ kroz „medijske usluge praćenja rada organa javne vlasti“ bi trebalo regulisati (zabraniti) kroz reformu izbornog zakonodavstva. Slično rešenje bi trebalo primeniti i na situacije gde se redovna aktivnost medija finansira javnim novcem (na primer izmenama Zakona o javnom informisanju i medijima).

S tim u vezi se postavlja pitanje tela koje će biti odgovorno za primenu propisanih pravila. U tom kontekstu bi trebalo pojasniti u javnosti često citirani primer Centralne kancelarije za informacije iz Velike Britanije (eng. *Central Office for Information*⁴¹). Ovo telo je u specifičnom nacionalnom kontekstu Ujedinjenog kraljevstva od 1946. pa sve do 2012. bilo centralizovano telo za plasiranje informacija koje su bile relevantne za sve britanske građane, i koje je pružalo usluge marketinga i oglašavanja drugim organizacijama javnog sektora. Ovaj model je u našem kontekstu primenjiv u aspektu koordinacije, s tim u vezi bi zapravo neko novo telo na sebe preuzelo odgovornost da za različite organe javne vlasti pruža usluge marketinga i obaveštavanja javnosti, a samim tim bi bilo odogovorno za primenu pravila plasmana oglasnih poruka. U našim okolnostima ovaj model bi bilo pre svega moguće primeniti na javno obaveštavanje koje predstavlja zakonsku obavezu javnih entiteta. Na privredne subjekte koji bi nastavili da primenjuju Zakon o javnim nabavkama bi se nadzor poverio telima propisanim tim zakonom (pre svega Komisiji za zaštitu prava ponuđača u postupku javnih nabavki), gde bi ta tela imala ovlašćenje da u svojim postupcima procenjuju i kriterijume koji bi bili propisani posebnim zakonom.

Alternativno, proklamovane ciljeve je moguće urediti i izmenama postojećih zakona, ali je svrsishodnije da se celokupna oblast reguliše posebnim zakonom, po gore pomenutim principima.

⁴¹ Više na: <https://www.gov.uk/government/organisations/central-office-of-information>.