



Pravna analiza projektnog sufinansiranja sadržaja od interesa za javnost u Republici Srbiji

Autor: Miloš Stojković

Sadržaj:

1. UVOD	3
2. DOKUMENTI KORIŠĆENI U ANALIZI.....	4
3. PREGLED REGULATORNOG OKVIRA ZA PROJEKTNO SUFINANSIRANJE.....	6
4. PRESEK STANJA – IZVEŠTAJI RELEVANTNI ZA PROJEKTNO SUFINANSIRANJE.....	13
5. NEPRAVILNOSTI U PRIMENI PROJEKTOG SUFINANSIRANJA.....	17
6. PREPORUKE ZA REFORMU REGULATORNOG OKVIRA ZA PROJEKTTNO SUFINANSIRANJE.....	37

I UVOD

Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine - Medijska strategija¹, predstavlja najvažniji strateški dokument u oblasti medija, koji je postavio osnovne ciljeve i trasirao put medijske reforme u periodu od 2011. do 2016. godine. Kao bitan strateški cilj se izdvaja i potreba re-definisanja odnosa države prema medijima, odnosno izlazak države iz vlasništva te kontrola javnog novca u medijskoj sferi, zasnovana na principima javnosti i nediskriminacije. Pet godina od usvajanja Medijske strategije i više od dve godine od usvajanja medijskih zakona (Zakona o javnom informisanju i medijima², Zakona o elektronskim medijima³ i Zakona o javnim medijskim servisima⁴), ova dva cilja ostaju isprepletena.

Medijska strategija je u ovim oblastima kao ključne ciljeve postavila:

- definisanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja;
- izlazak države iz vlasništva u medijima;
- kontrolisano finansijsko učešće države u finansiranju medija putem mehanizama dodele državne pomoći, odnosno putem uspostavljanja projektnog sufinansiranja.

Izlazak države iz vlasništva u medijima je, osim par izuzetaka⁵, formalno okončan krajem 2015. Godine, a Zakon o javnom informisanju i medijima je definisao javni interes u oblasti javnog informisanja i uredio osnove sistema projektnog sufinansiranja. Sa druge strane, u regulatornom smislu, malo se uradilo u odnosu na uređivanje drugih vidova državne pomoći i drugih tokova novca od javnih entiteta ka medijima, naročito kada se govori o korišćenju javnih nabavki radi pribavljanja medijskih usluga i o javnom oglašavanju. Deo problema koji se odnosi na implementaciju sistema projektnog sufinansiranja je upravo prouzrokovan time što nisu svi tokovi javnog novca regulisani, dok je drugi deo problema u nedorečenost regulative, koja stvara mogućnost za brojne probleme u praksi, kao i svesno opredeljenje pojedinih aktera da se zakon krši.

Imajući sve to u vidu, neophodno je predložiti odgovarajuće izmene u samom sistemu projektnog sufinansiranja, a istovremeno je od velike važnosti da se radi i na izmenama propisa iz oblasti javnih nabavki, regulaciji javnog oglašavanja i izmeni propisa iz oblasti kontrole državne pomoći, a sve kako bi se svi tokovi javnog novca prema medijima (konačno) stavili pod adekvatnu regulatornu kontrolu. Ipak, zbog prirode ovog izveštaja problemi privatizacije, javnih nabavki i javnog oglašavanja će biti razmatrani samo u meri u kojoj je to neophodno za bolje razumevanje problema u funkcionisanju projektnog sufinansiranja.

¹ "Službeni glasnik RS", broj 75/2011.

² "Službeni glasnik RS", br. 83/2014 i 58/2015.

³ "Službeni glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016-dr.zakon.

⁴ "Službeni glasnik RS", br. 83/2014 i 103/2015.

⁵ Nejasan status JP Novinska agencija Tanjug i postupci besplatne podele akcija koji su još uvek u toku.

II DOKUMENTI KORIŠĆENI U ANALIZI

1. Propisi i strateški dokumenti relevantni za oblast projektnog sufinansiranja:

- Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine – Medijska strategija („Službeni glasnik RS“, broj 75/2011);
- Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, 98/2006);
- Zakon o javnom informisanju i medijima („Službeni glasnik RS“, br. br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje);
- Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br. br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon);
- Zakon o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS“, 51/2009);
- Zakon o Vladi („Službeni glasnik RS“, br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US i 44/2014);
- Zakon o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, br. br. 44/2014, 14/2015, 54/2015 i 96/2015 - dr. zakon);
- Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014);
- Zakon o upravnoj inspekciji („Službeni glasnik RS“, broj 87/2011);
- Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik RS“, broj 22/2009);
- Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS“, br. br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US);
- Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja („Službeni glasnik RS“, broj 16/2016)⁶;
- Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja („Službeni glasnik RS“, broj 126/2014 – prestao da važi)⁷;
- Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći („Službeni glasnik RS“, br. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 i 119/2014);
- Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći („Službeni glasnik RS“, broj 13/2010).

2. Relevantni međunarodni i domaći izveštaji

- Izveštaj o napretku Srbije u pridruživanju EU za 2016. godinu, Evropska komisija⁸;
- Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji Saveta za borbu protiv korupcije iz februara 2015. godine, Savet za borbu protiv korupcije;

⁶ Važeći pravilnik iz 2016. godine.

⁷ Pravilnik iz 2014. godine koji je prestao da važi 2016. godine.

⁸ **Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije ka EU za 2016. godinu**, dostupno na internet stranici Evropske komisije putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2iltpAG>.

- Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga iz decembra 2015. godine, Savet za borbu protiv korupcije;
- Alternativni izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018 i Akcionog plana od septembra 2013. do decembra 2015. godine, Pravni Skener & Tri tačke;
- Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja, Koalicija medijskih i novinarskih udruženja koju čine ANEM, NUNS, UNS, NDNV i Lokal Pres, 2016;
- Prvi izveštaj o sprovođenju konkursa za sufinansiranje projekata od javnog interesa u oblasti javnog informisanja na teritoriji Grada Niša, Lokalni antikorupcijski forum (LAF-a) i Biro za društvena istraživanja (BIRODI), 2015;
- Manjinski i višejezični mediji u kontekstu sprovođenja medijskih zakona, Žužana Serenčeš, Nedim Sejdinović, u izdanju Nezavisnog društva novinara Vojvodine (NDNV), 2016;
- Ekspertski izveštaj Medijska reforma nakon pet godina od usvajanja Medijske strategije: Presek stanja i preporuke za budućnost, Miloš Stojković i Jasna Matić, napravljen za potrebe OEBS konferencije "U susret savremenoj medijskoj politici", održanoj u Beogradu dana 17. i 18. novembra 2016. godine;
- Ekspertski izveštaj Finansijske relacije između države i medija u Srbiji: Tranziciona godina – Ko će imati koristi od medijskih reformi, Bojana Barlovac, objavljeno kao deo izveštaja Značaj medijskog integriteta: Kako definisati medijski integritet i šta ga ugrožava, *South East European Media Observatory*, 2015;
- Izveštaj sa seminara Asocijacije nezavisnih elektronskih medija – ANEM o implementaciji novih medijskih zakona, Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM), 2015;

3. Pojedinačne odluke državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave koje su relevantne za projektno sufinansiranje

- Rešenje broj II-06-020-2/2016-139 Gradonačelnika Pančeva od 2. marta 2016. godine o imenovanju Komisije za ocenu projekata proizvodnje medijskih sadržaja iz oblasti javnog informisanja po konkursu od 20. januara 2016. godine;
- Rešenje Ministra kulture i informisanja broj 401-01-175/2016-04 od 22. jula 2016. godine o raspodeli sredstava po raspisanom Konkursu za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja iz oblasti javnog informisanja u 2016. godine;

- Rešenje Predsednika Gradskog veća Grada Jagodine broj 020-17/16-01 od 3. marta 2016. godine o dodeli sredstava iz Budžeta Grada Jagodine za projekte kojima se ostvaruje javni interes u oblasti javnog informisanja za 2016. godinu;
- Rešenje Gradonačelnika Kruševca broj 022-287/2015 od 9. novembra 2015. godine o dodeli sredstava iz Budžeta Grada Kruševca za projekte kojima se ostvaruje javni interes u oblasti javnog informisanja za 2015. godinu;
- Rešenje Komisije za kontrolu državne pomoći broj 401-00-0035/1/2016-1 od 4. oktobra 2016. godine.

4. Ostali dokumenti

- Priručnik za članove komisija za ocenjivanje projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja koju čine ANEM, NUNS, UNS, NDNV i Lokal Pres, 2016;
- Mehanizam u utvrđivanju javnog interesa u oblasti javnog informisanja na nivou lokalne samouprave, Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), 2015;
- Spisak najčešćih pitanja JLS i odgovora Ministarstva kulture i informisanja, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), 2015;
- Saopštenja koalicije medijskih i novinarskih udruženja u vezi sa nepravilnostima koje se odnose na projektno sufinansiranje u periodu 2015. i 2016. godine;
- Transkript sa stručnog skupa u organizaciji ANEM-a: Projektno sufinansiranje-dobra i loša praksa, održanog 23. decembra 2016. godine.

III PREGLED REGULATORNOG OKVIRA ZA PROJEKTNO SUFINANSIRANJE

Projektno sufinansiranje je uređeno odredbama čl. 15, 16. i 17-29. Zakona o javnom informisanju i medijima (u daljem tekstu: ZJIM), kao i Pravilnikom o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja (u daljem tekstu: Pravilnik). Pored toga, imajući u vidu da se sredstva projektnog sufinansiranja dodeljuju po osnovu opštih pravila vezanih za državnu pomoć, neophodno je napomenuti i Zakon o kontroli državne pomoći, kao i Uredbu o pravilima za dodelu državne pomoći, te Uredbu o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći. Takođe, predmet analize će biti i relevantne odredbe propisa iz oblasti lokalne samouprave i odredbe zakona koji uređuju državnu upravu. Na kraju, treba navesti i to da je za pravilnu primenu i tumačenje pravnih pravila vezanih za projektno sufinansiranje neophodno navesti i Strategiju razvoja Sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine –

Medijska strategija, koja propisuje javni interes u oblasti javnog informisanja i prvi put konkretnije određuje sistem projektnog sufinansiranja.

3.1. Javni interes u oblasti javnog informisanja

Medijska strategija je kao prvi cilj medijske reforme navela potrebu određivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja, navodeći da javni interes *“predstavlja ostvarivanje prava javnosti da bude obaveštena”, da “slobodan razvoj nezavisnih, profesionalnih medija i medijskog sistema treba da omogući najšire zadovoljavanje potreba građana Republike Srbije, bez diskriminacije, za informacijama i sadržajima iz svih oblasti života: politike, privrede, kulture, umetnosti, obrazovanja, ekologije, sporta, razonode itd, kao i da je u javnom interesu da “se obezbede raznovrsni i kvalitetni medijski sadržaji za sve pojedince i društvene grupe: profesionalne, starosne, obrazovne, kao i sve manjinske grupe: etničke, religijske, jezičke i seksualne, grupe sa posebnim potrebama i druge”*⁹.

Polazeći od ovih kriterijuma, Medijska strategija dalje navodi da je u Republici Srbiji u javnom interesu i od posebnog značaja proizvodnja i objavljivanje u javnim glasilima:

- 1) opštih informativnih medijskih sadržaja,
- 2) specijalizovanih medijskih sadržaja iz politike, kulture, obrazovanja, religije, ekonomije, razonode i drugih pitanja od značaja za život i rad građana,
- 3) opštih informativnih i specijalizovanih medijskih sadržaja od značaja za život i rad građana u lokalnim i regionalnim zajednicama,
- 4) medijskih sadržaja namenjenih deci i mladima,
- 5) medijskih sadržaja od značaja za očuvanje kulturne baštine i medijskih sadržaja kojima se promoviše kulturno i umetničko stvaralaštvo i rad ustanova kulture,
- 6) sadržaja istraživačkog novinarstva i drugih složenih novinarskih formi,
- 7) originalnih audiovizuelnih i radiofonskih dela na srpskom jeziku i jezicima nacionalnih manjina, pod uslovom da je proizvodnja i objavljivanje takvih sadržaja od značaja za:
 - ostvarivanje prava na informisanje na srpskom jeziku i jezicima nacionalnih manjina,
 - očuvanje i unapređenje pluralizma medija i raznovrsnosti medijskih sadržaja,
 - razvoj medijske pismenosti,
 - očuvanje kulturnog identiteta srpskog naroda, nacionalnih manjina i etničkih grupa koje žive u Republici Srbiji,
 - kreativnost i stvaralaštvo u medijima,
 - razvoj nauke i unapređenje obrazovanja na svim nivoima, uključujući i obrazovanje odraslih,
 - promociju vladavine prava i socijalne pravde, načela građanske demokratije, ljudskih i manjinskih prava i sloboda i pripadnosti evropskim principima i vrednostima¹⁰.

⁹ **Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. Godine – Medijska strategija**, Poglavlje II Ciljevi strategije, tačka 1. Javni interes.

¹⁰ *Ibid.*

Pored toga Medijska strategija, navodi i da je u javnom interesu i od posebnog značaja unapređenje medijskog i novinarskog profesionalizma, stručno usavršavanje novinara i urednika, podsticanje na novinarsku autonomiju i samoregulaciju u medijima, unapređenje medijske pismenosti i istraživanja u oblasti medija, kao i objavljivanje medijskih sadržaja namenjenih slepim i slabovidim osobama, osobama oštećenog sluha i drugim osobama sa posebnim potrebama, kao i razvoj i unapređenje tehničke infrastrukture koja bi takvim osobama olakšala pristup medijskim sadržajima¹¹.

Polazeći od Medijske strategije ZJIM je javni interes definisao kroz:

- 1) istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje svih građana Republike Srbije;
- 2) istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje na maternjem jeziku građana Republike Srbije pripadnika nacionalnih manjina;
- 3) informisanje na srpskom jeziku pripadnika srpskog naroda koji žive van teritorije Republike Srbije;
- 4) očuvanje kulturnog identiteta srpskog naroda i nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije;
- 5) informisanje inostrane javnosti na stranim jezicima kada je to od interesa za Republiku Srbiju;
- 6) informisanje osoba sa invaliditetom i drugih manjinskih grupa;
- 7) podrška proizvodnji medijskih sadržaja u cilju zaštite i razvoja ljudskih prava i demokratije, unapređivanja pravne i socijalne države, slobodnog razvoja ličnosti i zaštite dece i mladih, razvoja kulturnog i umetničkog stvaralaštva, razvoja obrazovanja, uključujući i medijsku pismenost kao deo obrazovnog sistema, razvoja nauke, razvoja sporta i fizičke kulture i zaštite životne sredine i zdravlja ljudi;
- 8) unapređivanje medijskog i novinarskog profesionalizma.

ZJIM takođe propisuje obavezu organa vlasti na svim nivoima da se staraju o ostvarivanju javnog interesa podstičući raznovrsnost medijskih sadržaja, slobodu izražavanja ideja i mišljenja, slobodan razvoj nezavisnih i profesionalnih medija, što doprinosi zadovoljavanju potreba građana za informacijama i sadržajima iz svih oblasti života, bez diskriminacije¹², kao i da se javni interes, između ostalog ostvaruje i putem projektnog sufinansiranja¹³.

3.2. Obaveza raspisivanja javnog konkursa

ZJIM zabranjuje direktno subvencionisanje medija iz budžeta na svim nivoima nakon sprovedene vlasničke transformacije¹⁴ (republičkom, pokrajinskom i lokalnom), ali i uspostavlja i sistem projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja koji ostvaruju javni interes u oblasti javnog

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Član 16. stav 1. tačka 4) ZJIM.

¹⁴ Član 143. ZJIM.

informisanja. Ovaj način ispunjavanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja podrazumeva obavezu svih nivoa vlasti da opredeli sredstva i raspiše javni konkurs¹⁵, *na osnovu principa o dodeli državne pomoći i zaštite konkurencije, bez diskriminacije*¹⁶. Sa druge strane, i javni entiteti su u raspodeli dužni da obezbede transparentnost, nediskriminatorni tretman medija, te da svojim delovanjem ne utiču na tržište (da poštuje zaštitu konkurencije). Ove opšte odredbe zapravo predstavljaju “putokaz” kako svaku pojedinačnu odredbu ZJIM koja se odnosi na projektno sufinansiranje treba tumačiti, tako da bi i tumačenje postojećih odredaba kroz pozivanje na principe nediskriminacije, transparentnosti i objektivnosti bilo dovoljno da sistem funkcioniše bez problema. Ipak, praksa je pokazala da izostanak pojedinih odredbi vodi ka nepravilnoj primeni zakona, a nekad čak i do svesnog izbegavanja istog. Suština projektnog sufinansiranja je u tome da ono ne služi finansiranju celokupne delatnosti medija nego isključivo medijski sadržaj, i to samo ako je taj sadržaj podoban da ostvari javni interes u oblasti javnog informisanja¹⁷.

Nadležni organi na nivou Republike, Autonomne pokrajine ili lokalne samouprave, donose odluku o konkursima koji se raspisuju u toku kalendarske godine, a posebno su apostrofirani i konkursi za informisanje na manjinskim jezicima i informisanje osoba sa invaliditetom, kao i poseban konkurs koji raspisuje samo organ Republike (MKI) za potrebe informisanja stanovništva na AP Kosovo i Metohija¹⁸. Konkurs se raspisuje za proizvodnju medijskih sadržaja (90% sredstava) i za organizovanje stručnih, naučnih i prigodnih skupova, kao i za unapređivanje profesionalnih i etičkih standarda u oblasti javnog informisanja (10% sredstava)¹⁹. Konkurs se raspisuje u obliku javnog poziva i objavljuje se na internet stranici samog organa i u najmanje jednom dnevnom listu

¹⁵ Član 17. ZJIM predviđa i da se deo sredstva raspodeljuje putem pojedinačnih davanja, što podrazumeva način raspodele bez potrebe raspisivanja javnog konkursa, odlukom rukovodioca organa koji ta sredstva raspodeljuje, ali uz poštovanje pravila koja se odnose na pravo na učešće u raspodeli (član 21. ZJIM), uslove za učešće u raspodeli (član 22. ZJIM), kriterijume za odlučivanje (član 23. ZJIM) i pravila o donošenju odluke (član 25. ZJIM), uz poštovanje limita od 20% za nabavke male vrednosti, što trenutno shodno članu 39. Zakona o javnim nabavkama iznosi 1.000.000 dinara na godišnjem nivou (ukupna vrednost i vrednost istovrsnih nabavki u toku jedne godine), uz dodatni limit da pojedinačna davanja mogu da čine samo 5% sredstava opredeljenih putem javnog konkursa i bez mogućnosti da se ta sredstva kumuliraju sa ostalim vidovima državne pomoći. Ipak, ovaj vid novčanog davanja javnih entiteta predstavlja izuzetnu mogućnost, a pritom je većina pravila koja se odnosi na javni konkurs (osim onih koja se odnose na sadržaj konkursa i rad konkursne komisije) istovetna, a njihova pravilna primena bi trebalo da isključi svaku vrstu arbitrarnosti. Zbog toga će u daljoj analizi mahom biti razmatrana pitanja od značaja za projektno sufinansiranje.

¹⁶ Član 17. ZJIM.

¹⁷ U tom smislu je flagrantan primer konkursa sprovedenog u Opštini Bor krajem septembra 2015. godine, gde se raspoređivalo ukupno 21.265.000 dinara, a gde je Javno preduzeće Štampa, radio i film dobilo sredstva u iznosu od 15.068.080 dinara, sa obrazloženjem da je komisija ocenila da projekat „*nema originalni medijski sadržaj za koji se traži projektno sufinansiranje*“, te da se projekat „*svodi na redovno emitovanje predviđene programske šeme*“. Ipak „*zbog nepreciznih i neusaglašenih zakona i uredbi podnosiocu projekta doveden je u pitanje opstanak i mogućnost finansiranja i budućnost kada je u pitanju privatizacija*“, te da je imajući u vidu „*značak ovog medija za Bor i okolinu (ceo borski i zaječarski okrug)*“ opredeljen pomenuti budžet.

¹⁸ Član 19. st.1-3. ZJIM.

¹⁹ Član 18. ZJIM.

koji se distribuira na području nadležnosti tog organa.²⁰ Svaki konkurs mora da sadrži: namenu, iznos sredstava opredeljenih za konkurs, najmanji i najveći iznos sredstava koja se odobravaju po projektu, ko ima pravo učešća, kriterijume za ocenu projekata, rokove u kojima se sprovodi konkurs, informaciju o dokumentaciji koja se podnosi, poziv novinarskim i medijskim udruženjima i medijskim stručnjacima da dostave predloge ili prijave za članova komisije.²¹

3.3. Pravo učešća i uslovi za učešće na javnim konkursima

Pravo učešća na konkursu imaju izdavači medija upisani u Registar medija pod uslovom da se ne finansiraju iz javnih prihoda, kao i pravna lica i preduzetnici koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja (uz dokaz da će taj sadržaj plasirati putem medija). Što se tiče konkursa koji se odnose na profesionalizaciju (organizovanje stručnih skupova i unapređenje etičkih standarda), na konkursima mogu da učestvuju pravna lica i preduzetnici koji nisu 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 prihoda²². Dakle, izdavači medija koji nisu upisani u registar, javni entiteti i lica koja su osnovana ili finansirana od strane javnih entiteta ne mogu da učestvuju na konkursu. Pored ograničenja koja su predviđena zakonom, Pravilnik uvodi i dodatno ograničenje propisujući da pravo učešća na konkursima nemaju ni „lica koja su u prethodnom periodu dobila sredstva namenjena projektnom sufinansiranju, a nisu u ugovorenom roku i propisanoj formi podnela narativni i finansijski izveštaj, i lica za koja se utvrdi da su sredstva nenamenski trošila“²³.

Jedan medij može da konkuriše samo sa jednim projektom (izdavač više medija može za svaki medij ponaosob da konkuriše), i to do iznosa koji ne može da pređe 80% vrednosti projekta, uz dodatno ograničenje da je najviši iznos onaj koji je utvrđen konkursom. U slučaju da je u kalendarskoj godini već koristio sredstva za jedan medij na konkursu za sufinansiranje istog projekta može konkurisati samo još jednom u toj godini, i to u iznosu koji, uz sredstva koja je već dobio, ne prelazi 80% vrednosti projekta²⁴. Ovde treba dodati i to da sredstva koji se dodeljuju po osnovu projektnog sufinansiranja potpadaju pod kategoriju državne pomoći male vrednosti (*de minimis*), pa važi limit od 23 miliona dinara u toku tri fiskalne godine.²⁵ Projekat je definisan kao programska celina ili deo celine (žanrovska i vremenska) kojom se doprinosi ostvarivanju javnog interesa u oblasti javnog informisanja²⁶.

3.4. Kriterijumi za odlučivanje

Kriterijumi za odlučivanje o dodeli sredstava propisani su članom 23. ZJIM i bliže razrađeni članom 18. Pravilnika a svode se na:

²⁰ Član 19. stav 4. ZJIM.

²¹ Član 20. ZJIM i član 9. Pravilnika.

²² Član 21. ZJIM.

²³ Član 13. Stav 2. Pravilnika.

²⁴ Član 22. ZJIM.

²⁵ Član 95. Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći.

²⁶ Član 22. Stav 2. ZJIM.

1. meru u kojoj su predložene projektne aktivnosti podesne da ostvare javni interes, što se odnosi na:

- *Relevantnost projekta, odnosno značaj projekta sa stanovišta:*
 - ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja,
 - ostvarivanja namene konkursa,
 - usklađenosti projekta sa realnim problemima, potrebama i prioritetima ciljnih grupa;
 - identifikovanih i jasno definisanih potreba ciljnih grupa,
 - zastupljenosti inovativnog elementa u projektu i novinarsko istraživačkog pristupa;
- *Uticaj i izvodljivost sa stanovišta:*
 - usklađenosti planiranih aktivnosti sa ciljevima, očekivanim rezultatima i potrebama ciljnih grupa,
 - stepena uticaja projekta na kvalitet informisanja ciljne grupe,
 - merljivosti indikatora koji omogućavaju praćenje realizacije projekta,
 - razrađenosti i izvodljivosti plana realizacije projekta;
 - stepena razvojne i finansijske održivosti projekta (pozitivni efekti projekta nastavljaju se nakon što se okonča podrška).
- *Institucionalne i profesionalne kapacitete sa stanovišta:*
 - stepena organizacionih i upravljačkih sposobnosti predlagača projekta;
 - neophodnih resursa za realizaciju projekta;
 - stručnih i profesionalnih referenci predlagača projekta, koje odgovaraju predloženim ciljevima i aktivnostima projekta.
- *Budžet i opravdanost troškova sa stanovišta:*
 - preciznosti i razrađenost budžeta projekta, koji pokazuje usklađenost predviđenog troška sa projektnim aktivnostima,
 - ekonomske opravdanosti predloga budžeta u odnosu na cilj i projektne aktivnosti

2. meru u kojoj učesnik na konkursu pruža veću garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima, koja se dokumentuje:

- podacima o izrečenim merama mediju od strane Regulatornog tela za elektronske medije²⁷ i ili Saveta za štampu, zbog kršenja profesionalnih i etičkih standarda²⁸;

²⁷ Shodno čl. 28. i 29. Zakona o elektronskim medijima („Službeni glasnik RS“, br. 83/2014 i 6/2016), radi se o merama opomene, upozorenja, privremene zabrane objavljivanja određenog programa i oduzimanja dozvole.

²⁸ Shodno članu 21. Statut Saveta za štampu, radi se o odlukama (koje se izriču medijima koji su prihvatili nadležnost Saveta za štampu i javnim opomenama (za ostale medije).

- dokazima o tome da je, nakon izricanja kazni ili mera, medij preduzeo aktivnosti koje garantuju da se sličan slučaj neće ponoviti.

U suštini, kriterijumi se odnose na podobnost projekta da ostvari javni interes, kapacitet konkretnog medija da ostvari propisane aktivnosti iz projekta i na to da učesniku na konkursu nisu izrečene mere zbog nepoštovanja propisa (iz oblasti elektronskih medija) ili kodeksa profesionalne etike. Takođe, moguće je i da sam organ odredi i dodatne kriterijume koji su specifični za konkretni konkurs.

3.5. Konkursna komisija

O dodeli sredstava odlučuje organ vlasti koji je raspisao konkurs, a na osnovu obrazloženog predloga stručne komisije (od 3 ili 5 članova). Stručnu komisiju imenuje organ vlasti iz reda nezavisnih stručnjaka za medije i medijskih radnika koji ispunjavaju zakonske uslove, odnosno koji nisu u sukobu interesa i koji ne obavljaju javnu funkciju, pri čemu se većina članova imenuje na predlog novinarskih i medijskih udruženja (koja su registrovana najmanje tri godine pre datuma raspisivanja konkursa), ako takav predlog postoji i ako predložena lica ispunjavaju zakonske uslove (u pogledu nepostojanja sukoba interesa i toga da ne vrše javnu funkciju)²⁹.

Javni poziv za učešće na konkursu, pored ostalih elemenata, sadrži i poziv novinarskim i medijskim udruženjima i medijskim stručnjacima da u određenom roku dostave predloge kandidata, sa biografijom, a ako predlozi ne stignu u propisanom roku, rukovodilac sam imenuje članove komisije iz reda medijskih stručnjaka i medijskih profesionalaca³⁰. Pravo da predlažu kandidate za članove komisije imaju novinarska i medijska udruženja koja su registrovana najmanje tri godine pre datuma raspisivanja konkursa, o čemu prilažu dokaz prilikom kandidovanja medijskih stručnjaka³¹. Stručna služba organa koji je raspisao konkurs administrativno sprovodi konkursnu proceduru i pruža stručnu i tehničku pomoć komisiji, a između ostalog, vrši proveru dokumentacije podnete na konkurs, odnosno ispunjenost uslova za učešće na konkursu i poštovanje rokova, i o tome sačinjava zapisnik za sve pristigle projekte, koji dostavlja članovima komisije. Neblagovremeno podnet projekat, ili projekat uz koji nije dostavljena odgovarajuća dokumentacija, se ne razmatra. Stručna služba iz svojih redova određuje lice koje će biti sekretar komisije (sekretar nije član komisije).

Komisija na prvoj sednici bira predsednika komisije, koji koordinira rad i vodi sednice komisije, dok sekretara komisije (koji nije član) imenuje stručna služba organa koji je raspisao konkurs. Nakon uvida u konkursnu dokumentaciju, svaki član komisije daje izjavu da nije u sukobu interesa. Komisija o svom radu vodi zapisnik, a ocenjivanje projekata svaki član komisije vrši nezavisno, za svaki projekat pojedinačno i po zadatim kriterijumima. Po završetku rada, stručna

²⁹ Član 24. st. 3 i 4. ZJIM i član 21 stav 5. Pravilnika.

³⁰ Član 21. stav 7. Pravilnika.

³¹ Član 21. stav 5. Pravilnika.

komisija sačinjava pismeno obrazloženje u kome navodi razloge za prihvatanje ili neprihvatanje određenog projekta³² i sačinjava obrazloženi predlog.

3.6. Donošenje odluke

Odluku o raspodeli sredstava donosi rukovodilac organa koji je raspisao konkurs, na osnovu obrazloženog predloga konkursne komisije³³. Ako rukovodilac uoči da je komisija dala predlog suprotno odredbama zakona, pravilnika ili suprotno samom konkursu ili da sadrži druge očigledne greške, ovlašćen je da zatraži pismenim putem od komisije da ispravi greške, te da ispravi predlog u određenom roku³⁴. Odluka se donosi u formi obrazloženog rešenja koje je konačno, za svaki raspisani konkurs posebno, najkasnije u roku od 90 dana od dana zaključenja konkursa³⁵, a protiv rešenja se može pokrenuti upravni spor³⁶. Rešenje se objavljuje na internet stranici organa koji je dodelio sredstva i šalje u elektronskoj formi učesnicima u konkursu (skenirano rešenje).

3.7. Zaključenje ugovora i izveštavanje

Na osnovu rešenja o raspodeli sredstava, između davaoca i korisnika sredstava se zaključuje ugovor. Davalac sredstava je u obavezi da, u roku od 15 dana od dana donošenja odluke o dodeli sredstava, Registru medija prijavi podatke o iznosu dodeljenih novčanih sredstava³⁷. Nakon završetka projekta korisnik je obavezan da davaocu sredstava dostavi narativni i finansijski izveštaj i dokaze o realizaciji projekta, u propisanoj formi i ugovorenom roku, a ukoliko to ne učini, davalac sredstava mu upućuje zahtev za povraćaj sredstava.

IV PRESEK STANJA – IZVEŠTAJI RELEVANTNI ZA PROJEKTNO SUFINANSIRANJE

Brojni međunarodni i domaći izveštaji se u velikoj meri poklapaju u pogledu definisanja najbitnijih problema medijskog sektora u Srbiji. Među ključnim problemima našlo se i pitanje (neprimerenog) uticaja na medije kroz netransparentna novčana davanja koja potiču iz javnog sektora. Takođe, kada je reč o projektnom sufinansiranju, neophodno je istaći da se često konstatuje da je dobro što je projektno sufinansiranje regulisano, ali da su zakonske odredbe nedorečene, kao i to da se zakonom osmišljeni sistem ne primenjuje na najbolji mogući način.

Izveštaj o napretku Srbije u pridruživanju EU za 2016. godinu, nakon konstatacije da je Srbija *“dostigla određeni nivo pripreme koji se odnosi na slobodu izražavanja”*, naglašava da uopšteno gledano nema *“bitnijeg napretka”*. Kada adresira konkretne probleme u medijskom sektoru, Izveštaj između ostalog navodi i to da *“privatizacija nije dovela do veće transparentnosti vlasništva i izvora finansiranja medija (uključujući tu i državno finansiranje)”* a da *“odredbe o projektnom*

³² Član 22. Pravilnika.

³³ Član 25. stav 1. ZJIM

³⁴ Član 24. stav 3. Pravilnika.

³⁵ Član 24. stav 4. Pravilnika.

³⁶ Član 25. stav 2. i 3. ZJIM.

³⁷ Član 43. stav 1. Pravilnika.

(su)finansiranju moraju da se primene u skladu sa pravnim okvirom (u javnom i fer postupku), bez mešanja administracije (posebno na lokalnom nivou)." Predlozi za prevazilaženje ove situacije se nalaze u opštim preporukama za *"stvaranje pogodnog okruženja za razvoj slobode izražavanja"*, kao i u tome da država mora da obezbedi da sistem projektnog sufinansiranja funkcioniše u skladu sa zakonom. Bez obzira na izbalansirani ton izveštaja, evidentno je da je i EU svesna manjkavosti u primeni projektnog sufinansiranja, posebno na lokalnom nivou.

Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji Saveta za borbu protiv korupcije iz februara 2015. godine kao "sistemske" probleme medijskog sektora vidi između ostalog i: *netransparentnost finansiranja kroz ekonomski uticaj na medije kroz budžet, "poreske olakšice i druge indirektno oblike finansiranja javnim novcem"* te *"probleme vezane za privatizaciju"*³⁸.

Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga iz decembra 2015. godine³⁹, navodi brojne modalitete pribavljanja usluga oglašavanja i marketinga, a između ostalog navodi i sledeće *„Za četiri godine na reprezentativnom uzorku od 124 državnih organa, organizacija, fondova, javnih preduzeća, privrednih društava sa većinskim državnim kapitalom, organa lokalne samouprave potrošeno više od 60,9 miliona EURa. Savet za borbu protiv korupcije napominje da se ne radi o ukupnim rashodima na nivou države za troškove oglašavanja i marketinga već o rashodima posmatranog uzorka"*⁴⁰, kao i da je Savet za borbu protiv korupcije „pokušao da napravi proračun ukupnih rashoda na nivou države za usluge oglašavanja i marketinga, uzimajući srednju vrednost rashoda po svakoj kategoriji i to pomnožio sa brojem registrovanih lica u toj kategoriji u Republici Srbiji, te je za period 2011-2014. godina, došao do iznosa od čak 840 miliona Evra⁴¹.

Alternativni izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018 i Akcionog plana od septembra 2013. do decembra 2015. godine, kada govori o projektnom sufinansiranju navodi probleme koji se odnose na: neraspisivanje konkursa za projektno sufinansiranje, neusklađenost javnih konkursa sa zakonom, nepropisno sastavljanje konkursnih komisija, velike razlike konkursa koji su raspisani na nivou lokalnih samouprava u odnosu na one koje su raspisale Republika i Pokrajina, netransparentnost u dodeli sredstava, dodeljivanje velikih iznosa novca nekadašnjim javnim preduzećima, i diskriminatorne odredbe u pojedinim konkursima⁴², dok kod drugih vidova novčanih davanja navodi i sledeće *"Poseban problem predstavlja zloupotreba propisa iz oblasti javnih nabavki radi posrednog finansiranja*

³⁸ *Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija*, Savet za borbu protiv korupcije, februar 2015, strana 7.

³⁹ *Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga*, Savet za borbu protiv korupcije, decembar 2015. godine, dostupan na internet stranici Saveta za borbu protiv korupcije putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hxmhXy>.

⁴⁰ *Ibid*, strana 17.

⁴¹ *Ibid*, strana 21.

⁴² Videti više u *Alternativnom izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018 i Akcionog plana od septembra 2013. do decembra 2015. godine*, Pravni skener & Tri tačke, januar 2016.godine, koji je dostupan na <http://bit.ly/2bYloUh>, str. 199 i 200.

„podobnih“ medija, mimo pravila projektnog sufinansiranja, i potpuno neuređena oblast javnog oglašavanja.”⁴³

Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja⁴⁴, kao glavne probleme u implementaciji projektnog sufinansiranja navodi nedorečenost zakonske regulative, nedovoljnu transparentnost procesa, nedostatak evaluacije projekata i procesa, i nepostojanje sankcija u slučaju kršenja zakona.⁴⁵

Ekspertski izveštaj **Medijska reforma nakon pet godina od usvajanja Medijske strategije: Presek stanja i preporuke za budućnost**⁴⁶, koji se bavi pravnim aspektom medijske reforme, polazeći od nalaza Bele Knjige, izveštaja organizacija civilnog društva i analize pravnih propisa, navodi da su u projektnom sufinansiranju uočeni (parafraziramo) sledeći nedostaci:

- nedostatak adekvatnih sankcija za neizvršenje i povredu zakonskih odredaba koje se odnose na projektno sufinansiranje uzrokuje da veliki broj lokalnih samouprava krši zakonske odredbe, a neke čak i ne raspisuju konkurse iako su dužni to da čine;
- nepostojanje adekvatnog pravnog mehanizma koji će obavezati lokalne samouprave da izdvajaju sredstva za javno informisanje (prosek je oko 1% lokalnih budžeta), što dovodi i do nedostatka adekvatne novčane potpore na kojoj se zasniva projektno sufinansiranje;
- nejasno definisana namena konkursa, uz prosto prepisivanje zakonskih i odredaba relevantnog podzakonskog akta, umesto njihove razrade u odnosu na konkretne potrebe određene lokalne samouprave, a što je ostavljalo prostor i za arbitrarno tumačenje javnog interesa u oblasti javnog informisanja;
- nejasnoće u odnosu na to ko sve može da bude “medijski stručnjak” koji učestvuje u radu komisije koja daje predlog za raspodelu sredstava na konkursu i koji je postupak njegovog kandidovanja, nepropisivanje kriterijuma za udruženje koje može da predlaže te medijske stručnjake za članstvo, kao i nedefinisanje zabrane sukoba interesa i načina razrešenja kandidata, vode ka tome da su o projektima odlučivale nedovoljno kompetentne komisije, što je opet često vodilo brojnim problematičnim odlukama o dodeli sredstava;
- propisivanje diskriminatornih kriterijuma u konkursima koji dovode do protivzakonitog isključenja određenih medija iz mogućnosti da se “bore” za sredstva, a naročito propisivanjem kriterijuma koji isključuje sve medije koji nisu registrovani na teritoriji određene opštine i onih koji iz “trke” izbacuju određene vrste medija (štampane i onlajn medije);
- netransparentnost u odlučivanju o dodeli sredstava;

⁴³ Ibid, strana 205.

⁴⁴ **Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja**, april 2016 godine.

⁴⁵ Ibid, strana 13.

⁴⁶ Ekspertski izveštaj **Medijska reforma nakon pet godina od usvajanja Medijske strategije: Presek stanja i preporuke za budućnost**, Miloš Stojković i Jasna Matić, napravljen za potrebe OEBS konferencije “U susret savremenoj medijskoj politici”, održanoj u Beogradu dana 17. i 18. novembra 2016. godine, str. 5-7.

- dodeljivanje visokih iznosa nekadašnjim javnim preduzećima koja su u međuvremenu privatizovana (na primer dodeljivanje sredstava izdavaču Studio B, RTV Novi Pazar i RTV Kruševac);
- odstupanja (konačne) odluke o raspodeli sredstava od predloga konkursnih komisija ostavljaju veliko polje arbitrerne procene rukovodioca organa koji raspisuje konkurs;
- nepostojanje adekvatnog mehanizma evaluacije odobrenih projekata (dinamika evaluacije, metodologija evaluacije i kriterijumi za ocenu ostvarenosti konkretnog cilja javnog interesa u oblasti javnog informisanja);
- nepostojanje preciznih odredaba koje bi se odnosile na konkurse za podizanje kvaliteta informisanja na jezicima nacionalnih manjina i osoba sa invaliditetom, a posebno u situaciji kada su deo opštih konkursa;
- nepostojanje potrebnih kapaciteta učesnika u samom procesu;
- postojeća podzakonska pravila za dugogodišnje projekte (do 3 godine) ostavljaju prostor za nenamensko trošenje sredstava i druge moguće zloupotrebe;
- postojeća podzakonska pravila o povraćaju sredstava kao automatske posledice nedostavljanja izveštaja u propisanoj formi i u ugovorenom roku se čine spornim, jer ostavljaju mogućnost da se sredstva moraju vratiti čak i ako je korisnik sredstava realizovao projekat na vreme i na ugovoreni način, a nejasna je i primena tih pravila na korisnike sredstava kojima je odobren dugogodišnji projekat (do 3 godine);
- podzakonska odredba kojom se isključuje pravo određenih lica da učestvuju na konkursima (lica koja nisu na vreme dostavila narativni i finansijski izveštaj) je sporna, imajući u vidu ograničenja pravilnika kao podzakonskog akta, odnosno činjenicu da se podzakonskim aktom ne mogu propisivati ograničenja koja nisu predviđena zakonom.

Iz citiranih izveštaja se može zaključiti da i dalje postoji “siva zona” u odnosu na značajna javna sredstva koja se raspodeljuju medijima mimo jasne i transparentne procedure, što posredno utiče i na projektno sufinansiranje, jer na duge staze otvara mogućnost da se javni konkursi uopšte ne raspisuju, odnosno da se putem javnih konkursa dodeljuju skromna sredstva, a da se ne drugoj strani putem javnih nabavki, putem javnog oglašavanja, a nekad čak i direktnim pogodbama (uz potpuni izostanak transparentnosti) dodeljuju jako veliki iznosi medijima. Tako se često raspisuju “javne nabavke za medijske usluge”, koje su zapravo korišćenje forme javne nabavke za “medijske usluge”, putem kojih se finansiraju ili prenosi lokalnih skupština ili praćenje rada drugih lokalnih organa. Ovaj problem evidentira i Bela knjiga, navodeći, između ostalog i to da *“pojedini gradovi i opštine putem javnih nabavki finansiraju medije i medijske sadržaje, što je u suprotnosti sa zakonom”*⁴⁷. Imajući to u vidu, neresavanje ovih problema itekako utiče i na samo projektno sufinansiranje. Što se tiče samog projektnog sufinansiranja, ono je uređeno zakonom i kako tako je počelo da se primenjuje od 2015. godine, ali se u praktičnoj primeni suočava sa brojnim problemima, što je delom i posledica nedorečenosti zakonske regulative.

V NEPRAVILNOSTI U PRIMENI PROJEKTOG SUFINANSIRANJA

⁴⁷ *Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja*, april 2016 godine, strana 15.

Medijska strategija je principijelno odredila da država mora da se povuče iz vlasništva u medijima, ali istovremeno i potvrdila da to povlačenje ne znači i potpuni prestanak finansijske participacije države (i drugih javnih entiteta) u medijskom sektoru. Ovakvo načelno opredeljenje je u implementaciji suočeno sa velikim izazovima. Pre svega zbog toga što je trebalo napraviti sistem koji će “odvići” sve organe vlasti od pokušaja neprimerenog uticaja na uređivačku politiku i uređivačku nezavisnost, a istovremeno je trebalo uticati na svest da javna sredstva ne znače i kupovinu medijske naklonosti. Na samom kraju, kada javni entiteti shvate da više ne mogu preko vlasništva i drugih vidova uticaja da “kupuju” medijsku naklonost, trebalo je onemogućiti da se ne desi potpuno povlačenje države, što je bio naročiti izazov na lokalnom nivou. Pritom, sve vreme je trebalo učvršćivati svest da javna sredstva ne smeju da služe tome da pomognu finansijski opstanak medija, nego da finansiraju kvalitetan sadržaj koji nedostaje i koji će ostvariti neki od propisanih ciljeva javnog interesa. Kada bi se odredbe o projektnom sufinansiranju primenjivale na pravilan način, sistem bi po svemu sudeći funkcionisao bez problema. Ipak, dvogodišnja praksa pokazuje nešto drugo, te je očigledno da treba napraviti odgovarajuće izmene i dopune regulative.

Ako se sumiraju, problemi pravne regulative koji su vezani za projektno sufinansiranje se mogu svesti na:

- nepoštovanje obaveze raspisivanja konkursa;
- zloupotrebu sistema javnih nabavki;
- neadekvatno definisanje namene konkursa;
- problem iznosa koji se izdvajaju za projektno sufinansiranje;
- propisivanje diskriminatornih uslova i kriterijuma;
- sporna pitanja koja se odnose na rad stručnih komisija;
- preinačenje odluka (predloga) stručnih komisija;
- netransparentnost procesa;
- neadekvatan sistem nadzora, koji se odnosi generalno na kontrolu ispunjavanja zakonskih obaveza, a naročito u kontekstu evaluacije projekata i nadzora trošenja sredstava (kontrola državne pomoći), te izostanak (adekvatnih) sankcija.

Ovaj izveštaj će adresirati svaki od tih problema i predložiti odgovarajuće nadogradnje regulative, kako bi se uočeni nedostaci ispravili, i kako bi se stvorila regulatorna osnova za smanjivanje mogućnosti za zloupotrebe u praksi.

5.1. Poštovanje obaveze raspisivanja javnih konkursa

Kao što je već više puta naznačeno, osnovna obaveza javnih entiteta je da određeni deo svog budžeta opredele za potrebe ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja, te je potpuno jasno da neopredeljivanjem sredstava i neraspisivanjem konkursa, pojedine lokalne samouprave krše ZJIM.

Po podacima iz Bele knjige, u periodu od početka primene projektnog sufinansiranja do aprila 2016. godine od ukupno 167 lokalnih samouprava, konkurse je raspisalo 125 (74,85%), a 42

(25,15%) to nije učinilo⁴⁸. Indikativan je slučaj Grada Kragujevca, gde izigravanje ZJIM traje drugu godinu za redom. Naime, u toku maja 2015. godine Grad Kragujevac je raspisao konkurs za sufinansiranje medijskih sadržaja, ali je u njemu pravo na učešće ograničio samo na medije sa teritorije Kragujevca. Koalicija novinarskih i medijskih udruženja je reagovala i pozvala na ispravku konkursa, odnosno njegovo usklađivanje sa ZJIM⁴⁹. Kako konkurs nije bio ispravljen, ova koalicija nije delegirala članove za stručnu komisiju, da bi konkurs potom bio poništen (a gradske vlasti su čak za neuspeh konkursa optuživale novinarska i medijska udruženja). Krajem oktobra iste godine lokalna skupština je donela odluku o izmeni Programa poslovanja Javnog preduzeća „Radio televizija Kragujevac“ čime je dotadašnji budžet već privatizovanog medija sa 44.553.000,00 dinara uvećala na 74.545.899,00 dinara⁵⁰, a čime je zapravo suprotno zakonu direktnom subvencijom dodeljeno oko 30 miliona dinara. Na kraju, ni u 2016. godini nije raspisan konkurs, a nedavno je sam Gradonačelnik izjavio da će grad raspisati konkurs za sufinansiranje medija *“kada bude bilo para u budžetu”*, te da je svestan da krši zakon neraspisivanjem konkursa⁵¹, navodeći da postoje druge prioriternije stavke koje treba realizovati.

Ovde treba skrenuti pažnju i na to da postoji nedoumica oko toga da li su gradske opštine dužne da raspisuju konkurse, budući da član 17. ZJIM pominje *“jedinicu lokalne samouprave”*, a da član 3. Zakona o lokalnoj samoupravi navodi da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, Gradu i Gradu Beogradu, ne pominjući i gradske opštine. Ministarstvo kulture i informisanja je stava da gradske opštine nisu u obavezi da raspisuju konkurse⁵², a Koalicija medijskih i novinarskih udruženja je suprotnog stava⁵³. Ipak, gradska opština predstavlja jedan od vidova ostvarivanja lokalne samouprave, pa nema dovoljno opravdanja da se izuzme iz sistema projektnog sufinansiranja, te je neophodno dodatno precizirati da su i Gradske opštine dužne da sprovede javne konkurse⁵⁴.

5.2. Sprovođenje javnih nabavki

Javne nabavke nisu adekvatni (pravni) instrument za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Jedan od ciljeva projektnog sufinansiranja je da spreči prikriveno

⁴⁸ *Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja*, april 2016 godine, strana 11.

⁴⁹ Videti saopštenje Koalicije, objavljeno dana 4. novembra 2015. godine, na internet stranici Cenzolovka (www.cenzolovka.rs), dostupno putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hGUVKJ>.

⁵⁰ Videti više u *Alternativnom izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018 i Akcionog plana od septembra 2013. do decembra 2015. godine*, Pravni skener & Tri tačke, januar 2016.godine, koji je dostupan na <http://bit.ly/2bYIoUUh>, str. 200 i 201.

⁵¹ Videti vest: *Radomir Nikolić: Konkurs za medije kad bude para*, koja je objavljena dana 11. Juna 2016. godine, na sajtu NUNS, dostupna putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hWHFCw>.

⁵² Ministarstvo kulture i informisanja smatra da gradska opština nije jedinica lokalne samouprave, pa da se na njih ZJIM ne odnosi, videti više u dokumentu *Spisak najčešćih pitanja JLS i odgovora Ministarstva kulture i informisanja*, kojima se može pristupiti putem internet stranice Stalne konferencije gradova i opština (www.skgo.org), putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hGB7ah>.

⁵³ *Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja*, april 2016 godine, fusnota 4, strana 32.

⁵⁴ Čini se da, uprkos spornom mišljenju MKI, u praksi nema mnogo problema, te da se veliki broj gradskih opština ipak opredeljuje za raspisivanje konkursa.

subvencionisanje medija i time neprimereni uticaj na nezavisnost uređivačke politike. Uprkos tome, pojedine lokalne samouprave uporno raspisuju javne nabavke kojima u priličnoj meri ugrožavaju sistem projektnog sufinansiranja koji je uspostavljen odredbama ZJIM⁵⁵. Povodom prakse raspisivanja javnih nabavki, često su reagovala novinarska i medijska udruženja, koja su nadležnim organima lokalne samouprave ali i nadležnom ministarstvu skretala pažnju na to da se mehanizam javnih nabavki zloupotrebljava da bi se zaobišle odredbe o projektnom sufinansiranju⁵⁶. Iako problem prevazilazi medijsko zakonodavstvo, itekako utiče na sprovođenje projektnog sufinansiranja, budući da javne nabavke ovih “medijskih usluga”, zapravo predstavljaju naručene medijske sadržaje koji su plaćena promocija organa vlasti na lokalnom nivou, a koja se često pravda obavezom organa lokalne samouprave da obaveštava javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način iz Zakona o lokalnoj samoupravi⁵⁷.

Koalicija medijskih i novinarskih udruženja je stava da se kroz sistem javnih nabavki mogu pribavljati isključivo usluge direktnog prenosa skupštinskih zasedanja, štampanje opštinskog biltena i održavanje internet prezentacije⁵⁸. Prva dva izuzetka su, po svemu sudeći, nesporna, budući da izrada i održavanje portala i izrada opštinskog biltena gotovo i ne tangiraju medije. Sa druge strane, neophodno je posebno biti oprezan kod prenosa skupštinskih zasedanja. Naime, kod prenosa skupštinskih zasedanja ipak dolazi do izvesne “uzurpacije vremena” medija (najčešće na televiziji), čime se posredno utiče na vremenski raspored emitovanja, te samim tim i na uređivačku politiku lokalnog medija. Zato bi kupovinu vremena na mediju zbog prenosa skupštine trebalo tretirati kao svojevrsni “izuzetak od izuzetka”, uz jasno preciziranje sredstava koja se na godišnjem nivou izdvajaju za te namene i jasno odvajanje medijskih konkursa od javne nabavke za kupovinu vremena za potrebe prenosa skupštinskih zasedanja jer se radi o različitim sredstvima za različite namene⁵⁹.

5.3. Nejasna namena konkursa

U prve dve godine od uspostavljanja projektnog sufinansiranja, jedan od najzahtevnijih zadataka koji se postavljao pred organe vlasti koji su raspisivali konkurse se odnosio na to kako što adekvatnije definisati javni interes i utvrditi namenu konkursa na način koji je primenjiv na

⁵⁵ Jedan od upečatljivih primera je učestalo raspisivanje javne nabavke u Gradu Požarevcu, videti **Saopštenje Koalicije novinarskih i medijskih udruženja od 8. decembra 2016. godine**, koje je dostupno na stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2iarW2N>.

⁵⁶ Videti na primer **Saopštenje Koalicije novinarskih i medijskih udruženja od 16. marta 2016. godine**, koje je dostupno na internet stranici NDNV, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2iz6J5G>.

⁵⁷ Član 71. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi.

⁵⁸ **Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja**, april 2016 godine, strana 15.

⁵⁹ Pojedini stručnjaci smatraju da čak treba pribeći potpunom izmeštanju “medijske usluge iz sistema javnih nabavki i urediti oblast jasnim propisivanjem zabrane korišćenja instituta javnih nabavki za “naručivanje” medijskih sadržaja a davanja javnih entiteta svesti na projektno sufinansiranje i javno oglašavanje”, Ekspertski izveštaj **Medijska reforma nakon pet godina od usvajanja Medijske strategije: Presek stanja i preporuke za budućnost**, Miloš Stojković i Jasna Matić, napravljen za potrebe OEBS konferencije “U susret savremenoj medijskoj politici”, održanoj u Beogradu dana 17. i 18. novembra 2016. godine, str. 12 i 13.

konkretne potrebe građana⁶⁰. Opšta je ocena stručne javnosti da je najviše problema bilo na lokalnu, dok su, uz manje izuzetke, konkursi raspisivani na republičkom i pokrajinskom nivou bili primeri dobre prakse. To je evidentno u svim fazama postupka od raspisivanja konkursa, pa do realizacije projekta. Ipak, čini se da većina tih problema proističe iz neadekvatnog definisanja namene konkursa⁶¹.

Naime, većina konkursa na lokalnu se formuliše na način da prepisuje odgovarajuće odredbe ZJIM i Pravilnika, a bez prave svesti o tome koji segment javnog interesa bi najpre trebalo podržati u zavisnosti od konkretnih potreba lokalnog stanovništva u konkretnoj lokalnoj sredini. Pored tog problema, određeni broj lokalnih samouprava uporno želi da javni interes svede na medijsko pokrivanje rada organa lokalne samouprave⁶², što nikako nisu sadržaji koji odgovaraju definiciji javnog interesa iz Medijske strategije i propisa koji uređuju projektno sufinansiranje. Iako je definisanje javnog interesa i njegova adaptacija na lokalne prilike veliki izazov, nije u pitanju nepremostiva prepreka, te je ovaj problem moguće prevazići. Sama Medijska strategija i propisi koji regulišu projektno sufinansiranje, daju smernice kako treba odrediti medijski sadržaj koji ostvaruje javni interes, a u ovoj oblasti su novinarska i medijska udruženja bila prilično aktivna još od samog početka implementacije projektnog sufinansiranja. Analizom Medijske strategije, propisa koji uređuju ovu oblast, dokumenata udruženja i dosadašnje prakse, medijski sadržaj od javnog interesa bi mogao da se definiše kao onaj sadržaj koji pokriva događaje, procese, ili pojave, koji su važni za građane, kako bi oni na osnovu tih informacija koje ti sadržaji plasiraju mogli da donesu odluke koje su bitne za poboljšanje njihovog života⁶³, a koji se ne odnose na medijsko praćenje aktivnosti organa koji je raspisao konkurs⁶⁴.

5.4. Diskriminatorni kriterijumi

Pored neadekvatnog definisanja namene konkursa, lokalne samouprave su često predviđale diskriminatorne uslove i kriterijume, koje su unapred onemogućile brojne medije da učestvuju na konkursima.

Diskriminatorni uslovi za učešće na konkursima su se najčešće odnosili na:

⁶⁰ Uz već opisani problem primene javnih nabavki.

⁶¹ Videti Ekspertski izveštaj **Medijska reforma nakon pet godina od usvajanja Medijske strategije: Presek stanja i preporuke za budućnost**, Miloš Stojković i Jasna Matić, napravljen za potrebe OEBS konferencije "U susret savremenoj medijskoj politici", održanoj u Beogradu dana 17. i 18. novembra 2016. godine, strana 6.

⁶² Što je bilo očigledno u primeru konkursa koji je raspisala Opština Aleksandrovac, gde je namena konkursa definisana kao „informisanje o redovnom radu i aktivnostima organa opštine Aleksandrovac i aktuelnim dešavanjima od značaja za život i rad građana na teritoriji opštine Aleksandrovac” kao i “informisanje o manifestacijama, kulturnim i drugim programima koji se organizuju pod pokroviteljstvom ili u saradnji sa opštinom Aleksandrovac”.

⁶³ Videti dokument **Mehanizam u utvrđivanju javnog interesa u oblasti javnog informisanja na nivou lokalne samouprave**, NUNS, jul 2015. godine, koji je dostupan na internet stranici NUNS-a.

⁶⁴ Imajući u vidu problem iz prakse kroz svođenje javnog interesa na medijsko praćenje organa vlasti.

- određeni tip medija (na primer u Staroj Pazovi je raspisan konkurs samo za štampane medije⁶⁵);
- određenu vrstu sadržaja (npr. u Kuli, se konkurs odnosio na medijske sadržaje na manjinskim jezicima⁶⁶, a trebalo je da ima karakter opšteg konkursa);
- određenu teritoriju (npr. opštine Bujanovac i Preševo su učešće na konkursu ograničile samo na medije koji imaju sedište u tim opštinama⁶⁷);

Pored diskriminatornih uslova, koji su medijima isključivali i samo učešće na konkursu, lokalne samouprave su propisivale diskriminatorne kriterijume, koji su se najčešće odnosili na:

- obim i kvalitet prethodne saradnje medija sa jedinicom lokalne samouprave;
- dokaz o postojanju dopisništva na teritoriji opštine, kao i dokaze tehničke i kadrovske opremljenosti na teritoriji opštine;
- slučajeve „krojenih“ konkursa, gde su kriterijumi „podešavani“ da odgovaraju određenom mediju (npr. u Zrenjaninu, gde je pravo učešća dato samo elektronskim medijima, koji su registrovani u Zrenjaninu 25 godina i koji su do sada imali 60 minuta vesti svakodnevno i direktno prenosili „*dešavanja o aktivnostima čiji su organizatori Skupština grada Zrenjanina i Gradsko veće grada Zrenjanina*“⁶⁸).

Svi ovi slučajevi su pokazali da odredbe ZJIM koje se odnose na zabranu diskriminacije treba dodatno razraditi kako se ne bi dešavalo da se učešće na konkursu unapred neopravdano ograničava ili kako se ne bi desilo da diskriminatorni kriterijumi nepravedno „iskluče iz trke“ medije u kasnijim fazama postupka.

5.5. Iznos sredstava koja se dodeljuju

Tokom trajanja javnih rasprava povodom nacрта medijskih zakona, pojavili su se i predlozi o tome da bi ZJIM morao da predvidi minimalni procenat lokalnog budžeta koji bi se izdvajao za potrebe finansiranja javnog interesa u oblasti javnog informisanja⁶⁹. Pojedini eksperti su za vreme javnih rasprava i nakon donošenja medijskih zakona predlagali održavanje nivoa sredstava koja su do uspostavljanja projektnog sufinansiranja davana medijima u vlasništvu države po osnovu direktnog (budžetskog) subvencionisanja.⁷⁰

⁶⁵ Videti *Saopštenje Koalicije medijskih i novinarskih udruženja od 12. februara 2015. godine*, koje je dostupno na internet stranici NUNS-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hJPtXp>.

⁶⁶ Videti *Saopštenje Koalicije medijskih i novinarskih udruženja od 12. aprila. 2016. godine*, koje je dostupno na internet starnici NDNV, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2izlHZA>.

⁶⁷ Videti *Saopštenje Koalicije medijskih i novinarskih udruženja od 18. novembra 2015. godine* koje je dostupno na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2iaicpe>.

⁶⁸ Videti *Saopštenje Koalicije novinarskih i medijskih udruženja od 11. avgusta 2015. godine*, koje je dostupno na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2iiBGdL>.

⁶⁹ Inicijativa Udruženja novinara Srbije da se 2% lokalnih budžeta zakonom odredi kao minimum sredstava koje se izdvajaju iz lokalnih budžeta, videti Predlog UNS-a za Nacrt zakona o javnom informisanju i medijima, koji je dostupan putem linka: <http://www.uns.org.rs/zakoni.html>.

⁷⁰ Videti na primer deo Izveštaja sa seminara Asocijacije nezavisnih elektronskih medija – ANEM o implementaciji novih medijskih zakona, koji se odnosi na izlaganje medijskog eksperta Radeta

Kao najčešći razlog za izostanak zakonskog minimuma sredstava za potrebe sufinansiranja projekata, predstavnici resornog ministarstva su navodili mogućnost neprimerenog uticaja na nezavisnost lokalne samouprave.⁷¹ Pored toga, primenjeno na lokalne prilike, jako je teško odrediti univerzalno prihvatljiv iznos sredstava koji treba da se izdvaja za potrebe finansiranja javnog interesa. Pritom, iznos sredstava nije nikakva garancija da će javni interes biti adekvatno zadovoljen, budući da to zavisi pre svega od kvaliteta medijskih sadržaja koji se sufinansiraju.

U praksi je upečatljiva velika nesrazmera u izdvajanju sredstava. U periodu od aprila 2015. do aprila 2016. godine kretala od 200.000 dinara (Opština Ražanj) do 169.639.000 dinara (Grad Novi Pazar)⁷², a da prosek izdvojenih sredstava u istom periodu iznosi oko 1% opštinskih budžeta. Iako nije moguće očekivati da će različite opštine izdvajati identična sredstva za namene projektnog sufinansiranja, neophodno je ustanoviti određena pravila koja se odnose na izdvajanje sredstava i to putem vezivanja iznosa za konkretne potrebe građana na lokalnu, odnosno za troškove produkcije i plasiranja medijskih sadržaja koji na konkretan način ostvaruju javni interes u oblasti javnog informisanja.

Drugi problem je da, čak i kada su opredeljena odgovarajuća sredstva, u praksi dolazi do nesrazmere u dodeli tih sredstava u korist određenih medija. Tako je krajem decembra 2015. godine Grad Novi Pazar (od ukupno opredeljenih 169.639.000 dinara) RTV Novi Pazar d.o.o. (za trogodišnji projekat) dodelio čak 151.639.200 dinara (što čini skor 90% ukupno opredeljenih sredstava), a Grad Beograd je u istom periodu (od ukupno 45 miliona dinara) izdavaču medija Studio B dodelio 23 miliona dinara (nešto više od 50%)⁷³. Inače, u oba primera radi se o izdavačima koji se bili u javnoj svojini (nekadašnjim javnim preduzećima), a koja su tokom 2015. godine prodana u procesu privatizacije. Ovi primeri mogu samo da potvrde sumnju stručne javnosti da u dodeli sredstava organi javne vlasti imaju „skrivenu nameru“ da nastave sa dosadašnjom praksom podržavanja „podobnih medija“ javnim sredstvima, te da ne postoji istinska opredeljenost da se kroz mehanizam konkursnog sufinansiranja podstakne proizvodnja kvalitetnih i originalnih sadržaja od javnog interesa.

Na kraju, ni raspodela sredstava po sistemu „svakom po malo“ (što se često dešavalo), ne može da doprinese tome da se sredstva koriste za podsticanje proizvodnje i distribucije sadržaja od javnog interesa.

Veljanovskog, a koji je objavljen dana 7. Aprila 2015. godine, a dostupan na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2i4l8m1>.

⁷¹ *Ibid*, deo izveštaja koji se odnosi izlaganje tadašnjeg državnog sekretara u Ministarstvu kulture i informisanja Saše Mirkovića

⁷² **Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja**, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja, april 2016 godine, strana 12.

⁷³ **Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja**, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja, april 2016 godine, str. 40 i 41.

Imajući u vidu sve ove probleme, neophodno je da konkursi odrede minimalni i maksimalni iznos sredstava, a polazeći od analize potreba konkretne lokalne samouprave (odnosno građana) za određenim medijskim sadržajima i stvarnih troškova produkcije i distribucije takvih sadržaja.

5.6. Sporna pitanja koja se odnose na rad stručnih komisija

Iako ZJIM i Pravilnik korektno i dovoljno jasno definišu pravila koja se odnose na sastav konkursnih komisija, u praksi se često dešavalo da konkursne komisije ne budu sastavljene na propisan način.

Najčešći problemi u sastavljanju komisija su se odnosili na to:

- da su članovi komisija izabrani na predlog neovlašćenog predlagača⁷⁴ (na primer komisija u Pančevu, koja je izabrana na predlog neregistrovanog udruženja⁷⁵);
- da članovi komisija ne ispunjavaju propisane uslove koji se odnose na nepostojanje sukoba interesa i na to da članovi komisije ne mogu da obavljaju javnu funkciju (primer Doljevca gde je član stručne komisije bio Načelnik odeljenja za opšte poslove i vanprivredne delatnosti pri opštinskoj upravi⁷⁶ i drastičan primer Bača, gde je predsednik opštine formirao komisiju koju su činili isključivo zaposleni u toj opštini⁷⁷);
- da u komisiji, suprotno propisima, nemaju većinu članovi izabrani na predlog novinarskih i medijskih udruženja, iako su u konkretnim slučajevima postojali predlozi i iako su konkretna lica ispunjavala zakonske uslove (npr. u Zaječaru je samo jedan član imenovan na predlog novinarskih i medijskih udruženja)⁷⁸;

Ovde treba dodati i da sam ZJIM ne definiše pojam „medijski stručnjak“, te da u potpunosti izostaju kriterijumi za određivanje medijskog stručnjaka, a uslovi koje zakon predviđa za člana komisije se odnose samo na nepostojanje sukoba interesa i na to da član komisije ne može da vrši javnu funkciju. Pritom ni „sukob interesa“, kao ni to šta znači obavljanje javne funkcije u kontekstu učešća u stručnim komisijama nisu najadekvatnije definisani propisima iz oblasti projektnog sufinansiranja. Kao dodatni problem se može istaći i potreba za profesionalizacijom

⁷⁴ Čest slučaj u praksi je bio i izbor članova komisije na predlog nereprezentativnih udruženja, neaktivnih ili potpuno nepoznatih novinarskih i medijskih udruženja, iako su predloge dostavila i renomirana udruženja (koja ispunjavaju uslove propisane Pravilnikom). Videti više u ***Beloj knjizi konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja***, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja, april 2016 godine, strana 14.

⁷⁵ Videti ***Rešenje broj II-06-020-2/2016-139*** Gradonačelnika Pančeva od 2. marta 2016. godine o imenovanju Komisije za ocenu projekata proizvodnje medijskih sadržaja iz oblasti javnog informisanja po konkursu od 20. januara 2016. godine, koje je dostupno na internet prezentaciji Grada Pančeva, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2iAeGno>.

⁷⁶ Videti ***Saopštenje Koalicije medijskih i novinarskih udruženja od 6. aprila 2016. godine*** koje je dostupno na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2i3tv4S>

⁷⁷ Videti ***Saopštenje Koalicije medijskih i novinarskih udruženja od 12. septembra 2015. godine*** koje je dostupno na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hpR8na>.

⁷⁸ Videti ***Saopštenje Koalicije medijskih i novinarskih udruženja od 2. septembra 2016. godine*** koje je dostupno na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hkhioh>.

rada članova komisije, koja neminovno vodi ka tome da za obavljanje ove odgovorne funkcije član komisije mora da bude (adekvatno) plaćen, a sve da bi se podigao kvalitet odlučivanja u toj komisiji, te da bi se smanjila mogućnost korupcije.⁷⁹

Na kraju treba napomenuti da ni uslovi nisu dovoljno precizno definisani, pa nije najjasnije šta se smatra „javnom funkcijom“ i „sukobom interesa“, u kontekstu učešća članova stručne komisije u radu te komisije. Zato treba razmisliti o tome da se ovi pojmovi posebno definišu izmenama ZJIM, a po uzoru na definicije Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

5.7. Nepravilnosti u procesu odlučivanja o dodeli sredstava

Proces odlučivanja je nakontroverznije pitanje u primeni mehanizma projektnog sufinansiranja, imajući u vidu da intervencija rukovodioca organa koji je raspisao konkurs, na način da preinači predlog stručne komisije, direktno može da obesmisli dodelu sredstava putem projektnog sufinansiranja. Takođe, to nije jedini problem kada se govori o zakonitosti odluke o dodeli sredstava.

Pitanje vezanosti rukovodioca organa predlogom komisije je izazvalo najveće dileme u praksi, a postoje dva moguća tumačenja. Prema prvom, koje je naročito prisutno kod medijskih profesionalaca i udruženja, rukovodilac jeste vezan predlogom stručne komisije, jer odluku donosi na osnovu tog predloga koji treba samo da uobliči u formu rešenja. Po drugom mišljenju, rukovodilac može drugačije odlučiti, jer on donosi odluku, a komisija samo daje (neobavezujući) predlog, te da je u tom slučaju njegova jedina obaveza da u svom rešenju obrazloži to odstupanje od predloga komisije.

Čini se da postoji više argumenata koji idu u prilog prvom shvatanju, a pre svega polazeći od toga da:

- ZJIM jasno razlikuje dve vrste postupaka za dodelu javnih sredstava, i to **konkursni** (koji je pravilo, i koji podrazumeva donošenje odluke na osnovu predloga stručne komisije) i **pojedinačna davanja** (koja su izuzetak od konkursa, i u kom nema ni javnog konkursa, ni participacije stručne komisije, već rukovodilac odluku donosi samostalno);
- je u konkursnom postupku jasno definisana uloga stručne komisije, koja mora da bude formirana (bez komisije nema ni dodele sredstava);
- komisija jedina vrši ocenu projekat primenom propisanih kriterijuma, a rukovodilac organa na to nije ovlašćen u konkursnim procedurama (već samo kod pojedinačnog davanja);
- predlog komisije sadrži obrazloženje, i to za svaki razmatrani projekat, u kom se navode razlozi za prihvatanje ili neprihvatanje projekta;

⁷⁹ Videti izlaganje Vladimira Pilje na stručnom skupu u organizaciji ANEM-a: **Projektno sufinansiranje-dobra i loša praksa**, koje je dostupno putem YouTube kanala UNS pres centra, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2inq06M>.

- rukovodilac, čak ni u slučaju kada smatra da je predlog komisije u suprotnosti sa propisima ili konkursom, ili ima neku drugu grešku, nema ovlašćenje u zakonu ili pravilniku da vrši ocenu projekata, već samo ovlašćenje da pozove komisiju da svoj predlog ispravi.

Iz navedenog proizlazi da ima dosta argumenata za prvo shvatanje, ali je evidentna potreba da se dodatno preciziraju odgovarajuće odredbe u zakonu, vodeći pri tom računa o cilju i strateškim principima projektnog sufinansiranja i ulozi komisije u procesu raspodele sredstava. Tim pre što su se u praksi rukovodioci ponašali kao da imaju ovlašćenje da odstupe od predloga stručne komisije. Ovde treba napomenuti da je bilo negativnih primera i na republičkom nivou. Naime, doskorašnji Ministar kulture, Ivan Tasovac je odlučio da preinači predlog Komisije za elektronske medije u odnosu na 9 projekata, tako što su njegovim rešenjem 3 projekta odbijena, 4 su dobila niža sredstva, a 2 viša sredstva od onoga što je komisija predložila⁸⁰. Po informacijama koje su dostupne na internet stranici MKI⁸¹, ministar je prethodno preduzeo mere predviđene Pravilnikom⁸² (i vratio predlog komisiji na ponovno odlučivanje), ali kako taj postupak nije dao rezultate, odlučio je da sam preinači predlog komisije, dajući i obrazloženje za svaku od izmena tog predloga⁸³. Sličnih slučajeva je bilo i na lokalnom nivou, s tim što u ovim situacijama rukovodioci organa koji je raspisao konkurs nisu predlog „vraćali“ komisijama, nego su (odmah) sami preinačavali predloge, dajući najčešće neutemeljena obrazloženja za takav postupak:

- Gradonačelnik Užica je preinačio predlog komisije za sufinansiranje pet podnetih predloga projekata, tako što je dodelio manje ili veće iznose od onih koji su predloženi od strane stručne komisije⁸⁴;
- na konkursu u Velikoj Plani, načelnik Opštinske uprave je izabrao 5 od 6 projekata koje su predložili članovi komisije, i odlučio da za tih 5 projekata preinači predložene iznose, dok je preostali odlučio da ne dodeli sredstva⁸⁵;
- u Ivanjici je komisija predložila 10 medijskih projekata za sufinansiranje, dok je predsednik opštine potpuno preinačio predlog i odlučio da sufinansira (samo) 6 projekata, pri čemu je uveliko prekoračio propisani rok od 90 dana za donošenje rešenja (rešenje je doneo tek 165 dana nakon zaključenja konkursa).⁸⁶

⁸⁰ Videti vest **“Dodatna objašnjenja nisu potrebna”**, koja je objavljena na internet stranici dnevnog lista Danas dana 5. avgusta 2016. godine, i koja je dostupna putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hkEHpm>.

⁸¹ Videti objašnjenje objavljeno dana 2. jula 2016. godine, na internet stranici Ministarstva kulture i informisanja, dostupno putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2iABHGL>.

⁸² Član 24. stav 3. Pravilnika.

⁸³ Videti **Rešenje Ministra kulture i informisanja broj 401-01-175/2016-04 od 22. jula 2016. godine** o raspodeli sredstava po raspisanom Konkursu za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja iz oblasti javnog informisanja u 2016. godini, koje je dostupno na internet stranici MKI, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2iA4bV1>.

⁸⁴ Videti **Saopštenje Koalicije medijskih i novinarskih udruženja od 13. maja 2016. godine** koje je dostupno na internet stranici NUNS-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hKos6e>.

⁸⁵ Videti **Saopštenje Koalicije medijskih i novinarskih udruženja od 22. aprila 2016. godine** koje je dostupno na internet stranici UNS-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hkKHPg>.

⁸⁶ Videti **Saopštenje Koalicije medijskih i novinarskih udruženja od 13. novembra 2015. godine** koje je dostupno na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hq7bBt>.

Druga vrsta problema je donošenje odluka koju su pratile sitne ili krupne nezakonitosti u procesu, a među njima istaknuto mesto zauzimaju slučajevi dodele nesrazmerno velikih sredstava, koji pobuđuju sumnju da je na delu nastavak prakse subvencionisanja „podobnih“ medija „bliskih“ vlastima. Naročito su upečatljivi primeri konkursa u velikim gradovima koji su se dešavali krajem 2015. godine:

- na konkursu u Nišu od ukupno dodeljenih 51.128.200 dinara, prema navodima Izveštaja o sprovođenju konkursa za projektno sufinansiranje u Nišu u 2015. godini, koje su sproveli Lokalni antikorupcijski forum (LAF-a) iz Niša i Biro za društvena istraživanja (BIRODI) iz Beograda⁸⁷ 86% novca su dobili mediji kojima je u Godišnjem izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije pripisana vlasnička, finansijska ili uređivačka povezanost sa vlastima, i to Belle Amie televizija, Belle amie radio, Belle Amie internet portal i Narodne novine mediji (u vlasništvu porodice Radomirović), kojima je za projekte odobreno ukupno 61,5% od konkursnih sredstava (odnosno 31.486.000 dinara), TV Zona plus, u vlasništvu sina bivšeg ministra odbrane Bratislava Gašića, kojem je za projekat dodeljeno 15,9 % konkursnih sredstava (odnosno 8.150.900 dinara), i kablovska Televizija Kopernikus, čiji su vlasnici članovi niške porodice Milovanović, kojoj je pripalo 8,8 % konkursnih sredstava (4.500.000 dinara). Preostalih 14% sredstava u iznosu koji se kretao od 200.000 do 2 miliona dinara podeljeno je na 10 učesnika u konkursu, a treba napomenuti i to da je od ukupno 31 prijave na konkurs, podržano 16 projekata;
- na konkursu u Jagodini je odlučeno da ceo iznos za projektno sufinansiranje, 7.200.000,00 dinara (nešto više od 58.000 evra), bude dodeljen jednom izdavaču – *Kopernikus Radio Televiziji Jagodina d.o.o.*, za tri projekta, dok su projekti preostalih 8 izdavača odbijeni. Iako rešenje o dodeli sredstava sadrži i obrazloženje, iz njega nije najjasnije zašto je odlučeno na takav način.⁸⁸ Nesporno je da po odredbama ZJIM jedan izdavač može da konkuriše za svaki medij sa po jednim projektom, ali ono što je u ovom slučaju indikativno jeste da je učesnik na konkursu u 2015. godini kupio nekadašnje Javno informativno preduzeće „Novi Put“ (koje je bilo izdavač sva tri medija koja su dobila sredstva) za 46.260 evra⁸⁹, a da je na ovom konkursu dobio oko 58.000 evra;

⁸⁷ Videti ***Prvi izveštaj o sprovođenju konkursa za sufinansiranje projekata od javnog interesa u oblasti javnog informisanja na teritoriji Grada Niša***, objavljenog na internet stranici BIRODI-ja, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2iaWjWW>.

⁸⁸ Videti ***Rešenje Predsednika Gradskog veća Grada Jagodine broj 020-17/16-01 od 3. marta 2016. godine*** o dodeli sredstava iz Budžeta Grada Jagodine za projekte kojima se ostvaruje javni interes u oblasti javnog informisanja za 2016. godinu, koje je objavljeno na internet stranici Grada Jagodine, a dostupno je putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2inEdk5>.

⁸⁹ Videti podatke koji su objavljeni na internet stranici Koalicije za građanski nadzor javnih finansija, a koji su dostupni putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hkgdwB>.

- na konkursu Grada Kruševca 2015, gradonačelnik Kruševca je doneo rešenje⁹⁰ kojim su RTV Kruševac od ukupno 2.600.000 dinara dodeljena sredstva u iznosu od 2.100.000 dinara (nešto više od 17.000 evra), i to istog dana kada je Radoica Milosavljević postao novi vlasnik tog izdavača, i to po ceni od 14.000 evra⁹¹. Pritom od ukupno 7 prijavljenih na konkurs, 4 učesnika su dobila sredstva, među kojima i RTV Kruševac, a preostala 3 kandidata su zajedno dobila 500.000 dinara. Ovo rešenje je (kao i u slučaju Jagodine) formalnopravno ispravno, ali je obrazloženje nedovoljno argumentovano i jasno, a opet postoji sumnja u pogledu dodele sredstava, budući da i u ovom slučaju nekadašnje javno preduzeće, nakon privatizacije, dobilo nesrazmerno velika sredstva;
- Na konkursu Grada Beograda 2015. godine, od ukupno 45 miliona dinara 23 miliona je dodeljeno RTV Studio B i to za programski sadržaj koji već emituje – emisija „Beograda, dobar dan“. Ceo postupak je bio netransparentan i kontroverzan. Ono što je posebno sporno je da je neposredno pre dodeljivanja sredstava, RTV Studio B prodat preduzeću „Maxim Media“ d.o.o. iz Beograda, koja je u vlasništvu porodice Krdžić, a u čijem su vlasništvu i kompanije koje su izdavači više medija u Srbiji, a među njima i medija Radio Hit FM Beograd i Radio Karolina Beograd čiji su projekti takođe podržani na ovom konkursu i to u ukupnom iznosu od 4 miliona dinara. Studio B je prodat za 530.000 evra, a firme povezane sa vlasnikom Studija B su samo na tom konkursu dobile nešto više od 220.000 evra;⁹²
- Na konkursu Grada Novog Pazara, koji je raspisan u novembru 2015. godine, nekadašnje javno preduzeće RTV Novi Pazar, a sada kompanija u vlasništvu bivšeg direktora tog preduzeća Denisa Mavrića, je dobilo ukupno 151.639.200 dinara za trogodišnji projekat *“Do aktivnog i informisanog građanina Novog Pazara – javnim informisanjem i ostvarivanjem javnog interesa u medijima”*. Prema podacima iz Bele knjige, Konkurs najpre nije bio ispravan (traženo je da učesnici dostave dokaze o ostvarivanju javnog interesa), ali je nakon upozorenja Koalicije ispravljen⁹³. Pored RTV Novi Pazar, odobrena su sredstva za još 7 projekata. Takođe, i u ovom slučaju je indikativno to da je dodeljen nesrazmerno veliki iznos sredstava za nekadašnje javno preduzeće, što i u tom slučaju budi sumnju da se nastavlja praksa finansiranja podobnih medija, sada korišćenjem projektnog sufinansiranja. Ono što je posebno interesantno je da je limit *de minimis* državne pomoći premašen višestruko.

⁹⁰ Videti ***Rešenje Gradonačelnika Kruševca broj 022-287/2015 od 9. novembra 2015. godine*** o dodeli sredstava iz Budžeta Grada Kruševca za projekte kojima se ostvaruje javni interes u oblasti javnog informisanja za 2015. godinu, objavljeno na internet stranici Grada Kruševca, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2idRY7l>.

⁹¹ Videti podatke koji su objavljeni na internet stranici Koalicije za građanski nadzor javnih finansija, a koji su dostupni putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2hkgdwB>.

⁹² Videti više u ***Alternativnom izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018 i Akcionog plana od septembra 2013. do decembra 2015. godine***, Pravni skener & Tri tačke, januar 2016.godine, koji je dostupan na <http://bit.ly/2bYloUh>, str. 204 i 205.

⁹³ ***Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja***, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja, april 2016 godine, strana 98.

Po svemu sudeći, segment odlučivanja bi trebalo najviše korigovati izmenama propisa, i to pre svega putem rešavanja odnosa komisije i rukovodioca koji donosi rešenje i putem ograničenja gornjeg limita za iznos sredstava koji se dodeljuju po projektu. U suprotnom postoji opasnost da će stručne komisije biti svedene na formu, a da će najveća sredstva i dalje dobijati samo određeni mediji, što nije svrha i suština projektnog sufinansiranja.

5.8. Nedovoljna transparentnost procesa

Transparentnost procesa je u jednom segmentu realizacije projektnog sufinansiranja propisana odredbama ZJIM i odredbama Pravilnika, pa se tako objavljuju:

- javni poziv za javni konkurs, na internet stranici organa koji raspisuje konkurs, i u jednim dnevnim ili nedeljnim novinama koje se distribuiraju na području nadležnosti organa koji raspisuje konkurs⁹⁴, a samo obaveštenje o javnom pozivu mora, pored toga, da bude vidljivo sve vreme trajanja konkursa na internet stranici organa koji raspisuje konkurs⁹⁵;
- poziv novinarskim i medijskim udruženjima da predlože svoje predstavnike u stručnim komisijama (istovremeno sa javnim pozivom, kao njegov deo);
- odluka (rešenje) o imenovanju članova stručne komisije na internet stranici organa koji je raspisao konkurs⁹⁶;
- odluka (rešenje) o raspodeli sredstava, na internet stranici organa koji raspisuje konkurs, a pored toga se i dostavlja se svim učesnicima u elektronskoj formi (skenirano rešenje)⁹⁷;
- predlog komisije o raspodeli sredstava, kratak opis projekata kojima su odobrena sredstva, kao i informacija za sve učesnike konkursa koji su dobili manji iznos sredstava od traženog, da bez odlaganja dostave novu specifikaciju troškova, u skladu sa dodeljenim sredstvima, odnosno obaveštenje o tome da odustaju od sredstava koja su im dodeljena, na internet stranici organa koji je raspisao konkurs⁹⁸;
- informacija o korisnicima sredstava koji nisu dostavili narativni i finansijski izveštaj o realizaciji projekta, odnosno koji nisu izvršili povraćaj sredstava, na internet stranici organa koji je raspisao konkurs⁹⁹.

Ovde treba dodati i obavezu organa javne vlasti koji je raspisao konkurs da dostavlja podatke o državnoj pomoći radi upisa u Registar medija.

Dakle, u smislu regulative transparentnost se obezbeđuje u fazi nakon što je raspisan konkurs (javni poziv za dostavljanje projekta i poziv udruženjima da predlože svoje članove za rad u stručnim komisijama), nakon što je doneta odluka (rešenje o dodeli sredstava, predlog komisije,

⁹⁴ Član 19. stav 4. ZJIM.

⁹⁵ Član 8. Stav 3. Pravilnika.

⁹⁶ Član 24. Stav 5. ZJIM i član 21. stav 8. Pravilnika.

⁹⁷ Član 25. Stav 4. ZJIM i član 25. Pravilnika.

⁹⁸ Član 27. Pravilnika.

⁹⁹ Član 42. Stav 3. Pravilnika.

kratki opis projekta itd.), kao i u fazi evaluacije projekata (informacija o korisnicima koji nisu dostavili narativni izveštaj. Iako je propisana obaveza objavljivanja za većinu dokumenata koji su važni za ovaj proces, ne poštuju svi organi podjednako tu obavezu. Najpre, lokalne samouprave koje uopšte ne raspisuju konkurse, u potpunosti ne poštuju uspostavljeni sistem, a samim tim, ako raspodeljuju sredstva medijima to čine daleko od "očiju javnosti". Zatim, kod lokalnih samouprava koje su raspisale konkurs dešava se da ne objavljuju sve potrebne dokumente, ili to rade na neadekvatan način (čisto da bi ispoštovali formu bez stvarne želje da obezbede transparentnost postupka). Na kraju, postoje određene faze postupka za koje bi takođe bilo neophodno obezbediti transparentnost, i to ne samo putem objavljivanja dokumenata na internet stranici organa koji je raspisao konkurs. Tako je najvažnije da javnost procesa bude obezbeđena u fazi određivanja javnog interesa, jer taj početni korak bitno određuje i fazu dodeljivanja sredstava. U tom smislu treba razmisliti o uključivanju organizacija civilnog društva i obezbeđivanju šire podrške građana u fazi definisanja javnog interesa. U tom smislu bi kao dobra polazna osnova mogao da posluži dokument NUNS-a, ***Mehanizam u utvrđivanju javnog interesa u oblasti javnog informisanja na nivou lokalne samouprave*** koji predviđa čitav jedan „predkonkursni postupak“, u kome organ koji raspisuje konkurs javnim pozivom najpre obaveštava građane i organizacije civilnog društva da „predlažu teme od javnog interesa u oblasti javnog informisanja“, zatim se održavaju javne rasprave kojima se te teme utvrđuju, a zaključci sa javnih rasprava objavljuju na internet stranici organa koji je raspisao konkurs, da bi nakon toga organ koji je raspisao konkurs doneo odluku o utvrđivanju javnog interesa u oblasti javnog informisanja, koja potom postaje sastavni deo javnog poziva za prvi naredni konkurs¹⁰⁰. Dakle, nakon te „predkonkursne faze“, treba nastaviti sa objavljivanjem svih važnijih dokumenata koji su već predviđeni propisima, uz napomenu da treba razmisliti i o tome da se zapisnici o radu komisija takođe dostave na uvid javnosti (uz anonimiziranje ličnih podataka članova komisije i bez podataka o tome ko je kako glasao, nego samo o tome koje je stanovište preovladalo). Poslednja faza u kojoj je potrebno obezbediti transparentnost je faza evaluacije, odnosno faza nakon realizacije projekta. Ovde bi se radilo o transparentnosti „postkonkursne faze“, gde bi organ koji je raspisao konkurs ponovo pozvao organizacije civilnog društva i građane da raspravljaju, ovaj put o realizaciji projekata i efektu koji je realizovani projekat imao po ostvarivanje javnog interesa (koji su zajedno sa organom koji raspisuje konkurs prethodno definisali).

5.9. Evaluacija projekata

ZJIM se nije detaljno bavio pitanjem evaluacije projektnog sufinansiranja, budući da se, ona svodi na obavezu dostavljanja narativnih i finansijskih izveštaja, zajedno sa dokazom o realizaciji projekta organu koji je raspisao konkurs¹⁰¹. Prvi pravilnik iz 2014. godine¹⁰², je, u poređenju sa ZJIM, nešto detaljnije regulisao pitanje evaluacije projekata, pa je propisao da nadležni organi

¹⁰⁰ Videti dokument ***Mehanizam u utvrđivanju javnog interesa u oblasti javnog informisanja na nivou lokalne samouprave***, NUNS, jul 2015. godine, koji je dostupan na internet stranici NUNS-a, strana 5.

¹⁰¹ Član 26. ZJIM.

¹⁰² **Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja** („Službeni glasnik RS“, broj 126/2014)

javne vlasti na svim nivoima, po završetku projektnog sufinansiranja u tekućoj godini, sačinjavaju analizu kvaliteta podržanih projekata, na osnovu izveštaja korisnika o utrošenim sredstvima¹⁰³. U citiranim odredbama je izostao rok za završetak izrade pomenute analize, a kako je i sam pravilnik prestao da važi već početkom marta 2016. godine, propuštena je prilika da se uradi zvanična evaluacija projekata realizovanih u prvoj godini projektnog sufinansiranja. Važeći Pravilnik je dodatno precizirao odredbu o evaluaciji time što je propisao obavezu organa koji se bavi javnim informisanjem na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, da po završetku projektnog sufinansiranja u tekućoj godini, sačini analizu kvaliteta podržanih projekata na osnovu izveštaja korisnika, i objavi je na svojoj internet stranici i to najkasnije do 31. marta naredne godine¹⁰⁴. Na taj način je, u odnosu na prethodni pravilnik ipak vremenski odredio rok za izradu analize. Imajući u vidu da je 2016. godine prestao da važi stari pravilnik, a da po novom pravilniku analiza može da se izvrši tek za projekte koji su realizovani u 2016. godinu, efekti ove analize mogu da se procenjuju tek nakon 31. marta 2017. godine. Sa druge strane, ni jedan ni drugi podzakonski akt ne preciziraju način sprovođenja pomenute analize. Tako da i ova evaluacija organa koji je raspisao konkurs mora da bude detaljnije regulisana, a naročito u odnosu na metodologiju koja će se primenjivati u analizi, što opet može da bude propisano ZJIM ili podzakonskim aktom.

Sa druge strane, propisi predviđaju samo internu evaluaciju, jer svi podaci dolaze od medija koji je realizovao projekat, pa je neophodno razmišljati i o tome da uporedo sa unapređivanjem sistema interne realizacije zaživi i eksterna evaluacija koju bi vršile organizacije civilnog društva, a na tragu javnih rasprava u postkonkursnom periodu koje su bliže opisane u delu 3.7. ovog izveštaja.

Takođe, generalni nedostatak u primeni sistema projektnog sufinansiranja je neujednačeno postupanje na različitim nivoima vlasti (različito postupanje Republike i Pokrajine u odnosu na lokalne samouprave) i čak neujednačenost između istog nivoa vlasti (različito postupanje različitih lokalnih samouprava). Zato treba razmišljati i o unifikaciji procedure, na primer putem donošenja uputstva, kao i jedinstvenog obrasca za evaluaciju za sve nivoe vlasti (kako predlažu pojedini medijski stručnjaci)¹⁰⁵, kao i da se predvidi i periodična (zbirna) analiza (na primer najmanje jednom u 3 godine koliki je najduži period za koji se daju sredstva), koja će na sveobuhvatni način pružiti opštu sliku efekata projektnog sufinansiranja po ostvarivanje javnog interesa.

5.10. Neadekvatan sistem nadzora

5.10.1.1. Nadzor nad zakonitošću postupanja lokalnih samouprava u primeni odredaba o konkursnom sufinansiranju

¹⁰³ Član 43. stav 2. Pravilnika iz 2014. godine.

¹⁰⁴ Član 43. stav 2. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja

¹⁰⁵ Videti Ekspertski izveštaj *Medijska reforma nakon pet godina od usvajanja Medijske strategije: Presek stanja i preporuke za budućnost*, Miloš Stojković i Jasna Matić, napravljen za potrebe OEBS konferencije “U susret savremenoj medijskoj politici”, održanoj u Beogradu dana 17. i 18. novembra 2016. godine, strana 11.

Nadzor nad sprovođenjem ZJIM generalno, pa i odredaba o projektnom sufinansiranju, vrši organ državne uprave nadležan za poslove javnog informisanja – Ministarstvo kulture i informisanja, odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za poslove javnog informisanja kao povereni posao – Pokrajinski sekretarijat za kulturu, javno informisanje i odnose sa verskim zajednicama na teritoriji AP¹⁰⁶. Ipak, osim ove generalne odredbe, koja se može u sličnom obliku naći u bilo kom drugom zakonu, nadzor nad njegovim poštovanjem nije dodatno elaboriran odredbama ZJIM, pa je zato neophodno konsultovati druge zakone koji uređuju postupak kontrole ispunjenja zakonskih obaveza¹⁰⁷.

Opšti propisi o državnoj upravi daju određena ovlašćenja i obaveze nadležnom ministru i ministarstvu. Tako Zakon o Vladi, propisuje ovlašćenja nadležnog ministra da Vladi podnosi predloge za uređivanje pitanja iz nadležnosti Vlade i Narodne skupštine, a može da zahteva od Vlade da zauzme stav o pitanjima iz njegove nadležnosti. Takođe, nadležni ministar je dužan da obaveštava Vladu o svemu što je bitno za vođenje politike i odlučivanje Vlade, a pored toga je odgovoran za sprovođenje programa i politike Vlade, za odluke i mere koje je doneo ili propustio da donese ili preduzme i za izvršavanje obaveznih uputstava i posebnih zaduženja koja mu je odredio predsednik Vlade¹⁰⁸. Zakon o ministarstvima, između ostalog predviđa da je Ministarstvo kulture i informisanja nadležno i *“za praćenje sprovođenja zakona u oblasti javnog informisanja.”*¹⁰⁹ Zakon o državnoj upravi propisuje da u svom radu ministarstva donose pravilnike, naredbe i uputstva, kao i da se uputstvom određuje način na koji organi državne uprave i imaoci javnih ovlašćenja izvršavaju pojedine odredbe zakona ili drugog propisa¹¹⁰. Inspekcijskim nadzorom organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i, zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni¹¹¹. Unutrašnji nadzor koji sprovodi ministarstvo kao organ državne uprave predstavlja nadzor koji ono vrši nad drugim organima državne uprave i imaocima javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave, a sastoji se od nadzora nad radom, od inspekcijskog nadzora preko upravne inspekcije i od drugih oblika nadzora uređenih posebnim zakonom¹¹².

Dakle, opšti propisi sadrže određene instrumente koje na raspolaganju ima nadležni ministar i ministarstvo i propisuju donekle proaktivnu ulogu ovog organa državne uprave. Problem u primeni većine opisanih instrumenata na projektno sufinansiranje se nalazi u jasno definisanom odnosu organa centralne vlasti sa organima lokalne samouprave. Naime, shodno članu 20. stav 1. tačka 34) Zakona o lokalnoj samoupravi, jedinica lokalne samouprave se, između ostalog “stara o javnom informisanju od lokalnog značaja i obezbeđuje uslove za javno informisanje na srpskom

¹⁰⁶ Član 132. ZJIM.

¹⁰⁷ Zbog prostorne ograničenosti izveštaja, ovde ćemo pomenuti samo najbitnije propise iz oblasti rada organa državne uprave, i to Zakon o Vladi, Zakon o ministarstvima i Zakon o državnoj upravi.

¹⁰⁸ Član 14. Zakona o Vladi

¹⁰⁹ Član 18. Zakona o Vladi.

¹¹⁰ Član 15. Zakona o državnoj upravi.

¹¹¹ Član 18. Zakona o državnoj upravi.

¹¹² Član 45. st. 1 i 2. Zakona o državnoj upravi.

jeziku i jeziku nacionalnih manjina koji se koriste na teritoriji opštine...”¹¹³. Ovaj krug poslova spada u tzv. “izvorna ovlašćenja lokalne samouprave”, odnosno u one poslove koji se “na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave”, a “u kojima nije nadležna Republika Srbija” i koja se uređuju zakonom shodno članu 177. Ustava. Korišćenje instrumenata nadzora koji su gore opisani se odnosi na poslove koji su “povereni”, a ne na “izvorne”, što onemogućava njihovu primenu od strane MKI kada se radi o nezakonitom postupanju organa lokalne samouprave u oblasti projektnog sufinansiranja.

Ipak, nadležno ministarstvo je neke instrumente shodno citiranim propisima moglo da koristi, na primer moglo je da izvesti Vladu o problemima koji su evidentni u primeni projektnog sufinansiranja i inicira promenu medijskih propisa ili propisa iz oblasti lokalne samouprave, kako bi se pronašli pravi mehanizmi nadzora. Takođe, MKI je moglo da donese uputstvo koje bi, iako primenjivo samo na postupanje MKI, moglo da bude dobar putokaz za organe lokalne samouprave kod kojih su nepravilnosti bile posledica nerazumevanja postupka projektnog sufinansiranja.

Takođe, čini se da je izostala i aktivnost Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave koja ima nešto veća ovlašćenja prema jedinicama lokalne samouprave u kontekstu zakonitosti njihovog rada, nego što ima MKI u skladu sa postojećim propisima. Naime, u periodu od početka primene konkursnog sufinansiranja, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je reagovalo samo u nekoliko slučajeva. Po mišljenju pojedinih medijskih stručnjaka, čak i dopis nadležnog ministarstva može da pomogne u tome da lokalne samouprave usklade svoje ponašanje sa zakonom¹¹⁴. Dakle, bolja saradnja dva ministarstva i formalizovanje te saradnje izmenama propisa bi mogla da pomogne u tome da se odredbe o projektnom sufinansiranju bolje primenjuju.

Na kraju treba pomenuti i Upravnu inspekciju koja predstavlja posebnu vrstu inspekcije koja je osnovana Zakonom o upravnoj inspekciji¹¹⁵ i čija je svrha da “posebno doprinosi obezbeđivanju poštovanja načela zakonitosti u radu državnih organa, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave i imalaca javnih ovlašćenja”¹¹⁶ i koja može da obavlja i “inspeksijski nadzor i u drugim oblastima u kojima je posebnim zakonom utvrđena njena nadležnost”¹¹⁷. Ova inspekcija dakle može da bude nadležna i ako bi se takva nadležnost uspostavila posebnim zakonom. Imajući u vidu da MKI nema svoju inspekciju, postoji mogućnost da se u oblasti nadzora nad projektnim finansiranjem uspostavi njena nadležnost, uz učešće samog MKI i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

5.10.1.2. Kontrola državne pomoći u oblasti projektnog sufinansiranja

¹¹³ Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon).

¹¹⁴ Videti izlaganje bivšeg Državnog sekretara u MKI Saše Mirkovića na stručnom skupu u organizaciji ANEM-a: **Projektno sufinansiranje-dobra i loša praksa**, održanog 23. decembra 2016. godine, koje je dostupno putem YouTube kanala UNS pres centra, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2inq06M>.

¹¹⁵ Zakon o upravnoj inspekciji („Službeni glasnik RS“, broj 87/2011).

¹¹⁶ Član 5. Zakona o upravnoj inspekciji.

¹¹⁷ Član 3. stav 2. Zakona o upravnoj inspekciji.

Shodno članu 17. ZJIM organi vlasti na svim nivoima obezbeđuju iz budžeta deo sredstava za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja i raspoređuju ih na osnovu sprovedenih javnih konkursa i pojedinačnim davanjima, a, između ostalog i na osnovu principa o dodeli državne pomoći.

ZJIM ne elaborira detaljno pitanje državne pomoći medijima, pa se na oblast projektnog sufinansiranja primenjuju opšti propisi o kontroli državne pomoći, i to Zakon o kontroli državne pomoći i podzakonski akti u ovoj oblasti. Ti propisi ne prepoznaju specifičnosti projektnog sufinansiranja, pa se može reći da ni ovaj segment nadzora nije adekvatno uređen. Uredbom o pravilima za dodelu državne pomoći definisane su kategorije državne pomoći¹¹⁸, a po toj kategorizaciji sredstva dodeljena po osnovu projektnog sufinansiranja bi predstavljala državnu pomoć male vrednosti (*de minimis* državna pomoć). Zbog toga, Komisija za kontrolu državne pomoći praktično ne sporovodi kontrolu nad sredstvima koja se raspodeljuju putem projektnog sufinansiranja, jer se *de minimis* državna pomoć ne prijavljuje Komisiji, već odluku o opravdanosti dodele te pomoći donosi davalac pomoći. Gornja granica te državne pomoći utvrđena je na 23 miliona dinara¹¹⁹, a ta sredstva se jednom privrednom subjektu mogu dodeliti u toku tri uzastopne fiskalne godine. Državna pomoć male vrednosti ponovo može da se dodeli tek kada davalac pomoći utvrdi da ona neće preći gornju granicu za tu vrstu pomoći.

Uredba propisuje nekoliko obaveza davaoca *de minimis* državne pomoći, i to:

- dužnost obaveštavanja korisnika državne pomoći u pismenoj formi da mu dodeljuje *de minimis* državnu pomoć, a ako različitim subjektima, različite iznose dodeljuje putem šeme pomoći, mora svakog pojedinačno obavestiti;
- dužnost dostavljanja Tabele *de minimis* pomoći, na propisanom obrascu Komisiji za kontrolu državne pomoći i Ministarstvu finansija, u roku od 15 dana od dana dodele;
- dužnost vođenja evidencije o dodeljenoj državnoj pomoći;
- dužnost čuvanja podataka o dodeljenoj državnoj pomoći i to 10 godina od dana dodele;
- dužnost dostavljanja podataka Komisiji za kontrolu državne pomoći na njen zahtev¹²⁰;
- obaveza davaoca da od korisnika *de minimis* pomoći, pre dodeljivanja nove pomoći, zatraži da ga, u pisanoj formi, obavesti o svakoj drugoj *de minimis* državnoj pomoći koja mu je dodeljena u tekućoj fiskalnoj godini i u prethodne dve fiskalne godine¹²¹.

Iako postoje propisane obaveze, nisu propisane sankcije za nezakonitu dodelu državne pomoći ili za nepoštovanje zakonskih obaveza od strane davalaca sredstava koje se odnose na *de minimis*

¹¹⁸ Kategorije državne pomoći, po ovoj Uredbu su: regionalna državna pomoć, horizontalna državna pomoć, sektorska državna pomoć, državna pomoć male vrednosti (*de minimis* državna pomoć) i državna pomoć za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa.

¹¹⁹ Gornja granica *de minimis* državne pomoći primenjuje se bez obzira na instrument dodele pomoći ili na cilj koji se želi ostvariti, ali i nezavisno od toga da li je davalac *de minimis* državne pomoći Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

¹²⁰ Član 95d Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći.

¹²¹ *Ibid*, član 95d.

državnu pomoć. Jedino što Komisija za kontrolu državne pomoći može da uradi je da takve nepravilnosti prijavi drugim nadležnim organima (Ministarstvu finansija, Državnoj revizorskoj instituciji, budžetskoj inspekciji), koji bi potom mogli da pokrenu procedure za utvrđivanje odgovornosti.

Za *de minimis* državnu pomoć nema prethodne kontrole, ali postoji mogućnost naknadne kontrole dodeljene pomoći, u kom Komisija odlučuje o dozvoljenosti dodeljene državne pomoći, koji ona pokreće na osnovu sopstvenih informacija ili na osnovu informacija koje su dobijene iz drugih izvora, a koje ukazuju na nezakovitost dodele ili korišćenja dodeljene pomoći.

U praksi do sada nije bilo mnogo ovakvih slučajeva, a jedan od tih je nedavni slučaj naknadne kontrole dodeljene državne pomoći osnivaču TV Apatin, koji je pokrenut po zahtevu Opštine Apatin zbog sumnje da je došlo do prekoračenja iznosa *de minimis* državne pomoći tom korisniku. Slučaj je okončan tako što je Komisija ustanovila da nema prekoračenja iznosa *de minimis* državne pomoći, jer za tri godine taj korisnik nije dobio više od 23 miliona dinara za projektno sufinansiranje¹²², te je tu *de minimis* državnu pomoć svojim rešenjem dozvolila. Čak i u ovom slučaju, Komisija za kontrolu državne pomoći nije reagovala *ex officio*, već je postupak porenut na inicijativu davaoca državne pomoći. Zbog toga i ne čudi zašto nije bilo reakcije u slučaju očiglednog "probijanja" praga *de minimis* državne pomoći kod dodele sredstava RTV Novi Pazar za trogodišnji projekat u iznosu od 151.639.200 dinara.¹²³

Ovde treba pomenuti i pitanje transparentnosti dodeljene *de minimis* državne pomoći medijima, koje se dotiču problema nedostatka evidencije o dodeljenoj *de minimis* državnoj pomoći, budući da predviđeni Centralni registar *de minimis* državne pomoći još uvek nije formiran, kao i to da ni odredbe o upisu podataka o dodeljenoj državnoj pomoći i drugim javnim sredstvima dobijenim od organa javne vlasti u Registar medija nisu na pravi način zaživele u praksi, a što je opet povezano i sa nedostatkom dovoljno efikasnih sankcija (mada je situacija u pogledu prijave podataka o državnoj pomoći nešto drugačija, videti deo 3.9.1.3.).

Iz opisanih nedostaka regulative i praktične primene pravila o državnoj pomoći, proizilazi da je neophodno razmišljati o kreiranju posebnih pravila kontrole državne pomoći u medijskom sektoru, a koja, pored projektnog sufinansiranja treba da obuhvati i sve druge vidove dodele državne pomoći medijima, a što je bilo predviđeno i Medijskom strategijom, ali se na tom polju dosta malo uradilo.

5.10.1.3. Neadekvatan sistem sankcija

¹²² Videti **Rešenje Komisije za kontrolu državne pomoći broj 401-00-0035/1/2016-1 od 4. oktobra 2016. godine**, koje je dostupno na internet stranici Komisije, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2i7kyar>.

¹²³ Videti podatke iz **Bele knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja**, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja, april 2016 godine, str. 40 i 41.

ZJIM, propisuje svega dve sankcije koje se relevantne za oblast projektnog sufinansiranja ¹²⁴, a obe se odnose na odgovornost za prekršaj:

- jedna se tiče neispunjenja obaveze organa vlasti da se u određenom roku Registru medija prijave podaci o iznosu sredstava koje su dodelili mediju na ime državne pomoći, i iznosu sredstava koje su mediju dali/dodelili na drugi način;
- druga se odnosi na kršenje zabrane sufinansiranja projekata izdavaču medija koji nije registrovan.

U oba slučaja, kazna za odgovorno lice u organu javne vlasti iznosi od 50.000 dinara do 150.000 dinara.

Ovo konkretno znači da sankcije ne postoje ni za sledeće situacije:

- kada organ javne vlasti ne raspiše javni konkurs;
- kada ne objavljuje propisane dokumente;
- kada nepropisno sastavi stručnu komisiju;
- kada postavi diskriminatorne kriterijume u konkursu;
- kada odstupi od predloga stručne komisije;
- kada korisnik sredstava ne dostavlja propisane izveštaje;
- kao ni za ostale situacije koje su od stručne javnosti percipirane kao sporne.

Ako se zajedno posmatra neadekvatna kontrola i izostanak sankcija, jedini „pravni lek“ za nezakonito postupanje u oblasti projektnog sufinansiranja ostaje tužba u upravnom sporu. Ipak taj pravni lek ne deluje sa neophodnom efikasnošću¹²⁵, a svakako ne može da bude jedino pravno sredstvo na raspolaganju. Kako je već istaknuto, ni drugi zakoni ne nude adekvatna rešenja za nagomilane probleme u oblasti projektnog sufinansiranja, pa je neophodno pre svega propisati makar prekršajne sankcije za slučajeve kršenja zakona i razmotriti preporuke u pogledu redefinisavanja odnosa MKI i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, propisivanja nadležnosti Upravne inspekcije i utvrđivanje bolje kontrole u odnosu na ispunjavanje obaveza po osnovu dodeljivanja *de minimis* državne pomoći.

5.11. Manjinsko informisanje u sistemu projektnog sufinansiranja

Manjinsko informisanje se shodno ZJIM ostvaruje na dva načina:

¹²⁴ Čl. 137. i 138. ZJIM.

¹²⁵ Na osnovu podataka kojima raspolaže NUNS, Upravni sud je tek nedavno odlučio da se ponove konkursi iz 2015. godine u Nišu, Leskovcu i još nekim gradovima, videti izlaganje sekretara NUNS Svetozara Rakovića, na stručnom skupu u organizaciji ANEM-a: **Projektno sufinansiranje-dobra i loša praksa**, održanog 23. decembra 2016. godine, koje je dostupno putem YouTube kanala UNS pres centra, putem sledećeg linka: <http://bit.ly/2inq06M>.

- omogućavanjem nacionalnim savetima nacionalnih manjina da osnivaju ustanove i privredna društva radi ostvarivanja prava na javno informisanje na jeziku nacionalne manjine, odnosno fondacije radi ostvarivanja opštekorisnog cilja unapređenja javnog informisanja na jeziku nacionalne manjine¹²⁶;
- projektnim sufinansiranjem kao kod svih drugih mediji.

Po mišljenju eksperata, zbog neugrađivanja adekvatnog zakonskog mehanizma za obezbeđivanje nezavisnosti uređivačke politike manjinskog medija koje posredno osnivaju nacionalni saveti nacionalnih manjina i zbog neadekvatnog specifičnog tretiranja informisanja na manjinskim jezicima putem projektnog sufinansiranja, postoji opasnost od monopolizacije manjinske medijske scene od strane političkih organa (nacionalnih saveta)¹²⁷, te je neophodno omogućiti podršku "alternativnim" projektima koji za cilj imaju informisanje manjinskih zajednica. Kod dodeljivanja sredstava za informisanje na manjinskim jezicima putem projektnog sufinansiranja treba istaći da u dosadašnjoj primeni proizvodnja i distribucija medijskih sadržaja namenjenih nacionalnim manjinama (i osobama sa invaliditetom) nije dobila mesto koje zaslužuje. Među ciljevima javnog interesa u oblasti javnog informisanja definisanih odredbama ZJIM nalaze se i *istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje na maternjem jeziku građana Republike Srbije pripadnika nacionalnih manjina*, zatim *očuvanje kulturnog identiteta srpskog naroda i nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije*, potom *informisanje osoba sa invaliditetom i drugih manjinskih grupa*, kao i *podrška proizvodnji medijskih sadržaja u cilju zaštite i razvoja ljudskih prava i demokratije*. Tako da je pitanje manjinskog informisanja istovremeno i pitanje očuvanja kulturnih prava nacionalnih manjina, ali i pitanje dostignutog nivoa manjinskih prava. Tako da nije dovoljno to što je država dozvolila nacionalnim savetima nacionalnih manjina da posredno osnivaju medije¹²⁸, nego bi trebalo i u projektnom sufinansiranju primeniti "princip afirmativne akcije", odnosno uvesti mere radi *postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica, odnosno grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju*¹²⁹ u oblasti javnog informisanja. U tom smislu je neophodno ili odvojiti konkurse namenjene informisanju manjina (i osoba sa invaliditetom), kao posebno ranjivih grupa, ili u bi trebalo u okviru opštih konkursa opredeliti poseban deo koji se odnosi na informisanje ovih grupa. Ovakvo opredeljenje bi smanjilo mogućnost zloupotreba u praksi (poput već pominjanih primera Opštine Preševo i Kula) i stvorilo bolju podlogu za ostvarivanje ovog bitnog aspekta javnog interesa u oblasti javnog informisanja.

Istovremeno treba raditi na pomalo "zaboravljenom" segmentu javnog interesa koji se odnosi na promociju interkulturalnosti putem proizvodnje i distribucije medijskih sadržaja višejezičkog

¹²⁶ Član 16. Stav 1. Tačka 3) ZJIM.

¹²⁷ Videti više u izveštaju: **Manjinski i višejezični mediji u kontekstu sprovođenja medijskih zakona, Žužana Serenčeš, Nedim Sejdinović u izdanju Nezavisnog društva novinara Vojvodine (NDNV)**, 2016, str. 18-21.

¹²⁸ Iako bi i u ovom segmentu manjinskog informisanja trebalo poraditi i omogućiti da ovi mediji ne budu pod političkom kontrolom saveta nacionalnih manjina, odnosno da funkcionišu po principima javnih servisa.

¹²⁹ Član 14. Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik RS“, broj 22/2009).

karaktera koji bi doprineli približavanju većinske i manjinskih nacionalnih zajednica koje žive na teritoriji Srbije.

VI PREPORUKE ZA REFORMU REGULATORNOG OKVIRA ZA PROJEKTNO SUFINANSIRANJE

1. PREPORUKA: U cilju što preciznijeg definisanja medijskih sadržaja od javnog interesa i boljeg definisanja namene konkursa, izmenama zakona propisati:

- definiciju medijskog sadržaja od javnog interesa kao sadržaja koji pokriva događaje, procese, ili pojave, koji su važni za građane, kako bi oni na osnovu tih informacija koje ti sadržaji plasiraju mogli da donesu odluke koje su bitne za poboljšanje njihovog života, a koji se ne odnose na medijsko praćenje aktivnosti organa koji je raspisao konkurs ili drugih organa javne vlasti;
- obavezu organa vlasti koji raspisuju konkurse za projektno sufinansiranje da najmanje jednom u 3 godine sprovedu analizu potreba za određenim medijskim sadržajima koja će sadržati i ekonomsku analizu troškova proizvodnje određenih medijskih sadržaja, a u zavisnosti od potreba konkretnog stanovništva lokalne samouprave, Autonomne pokrajine ili Republike. Nakon analize, organ vlasti bi pozivao građane i organizacije civilnog društva da se upoznaju sa rezultatima analize i da učestvuju u javnoj raspravi, nakon čega bi se utvrdile teme od javnog interesa, koje bi potom bile formulisane u obliku odluke o utvrđivanju javnog interesa, a koja bi potom postala sastavni deo javnog poziva za naredni konkurs.

2. PREPORUKA: U cilju sprečavanja monopolizacije manjinske medijske scene i sprovođenja mera “afirmativne akcije” u oblasti javnog informisanja, razmisliti o obaveznom odvajanju konkursa namenjenih informisanju nacionalnih manjina (i osoba sa invaliditetom) ili o njihovom posebnom tretmanu u okviru opštih konkursa, a putem izmena ZJIM.

3. PREPORUKA: U cilju ispunjavanja principa zabrane diskriminacije, razmisliti o definisanju liste ponašanja koja se smatraju diskriminatornim tretmanom.

4. PREPORUKA: U cilju opredeljivanja realnih sredstava za potrebe konkursa i onemogućavanja dodeljivanja nesrazmernih sredstava određenim medijima, zakonom odrediti najniži i najviši iznos koji se opredeljuje na javnim konkursima, a istovremeno definisati da su iznosi koji se opredeljuju vezuju za primenu “troškovnog principa”, odnosno da odražavaju realne troškove koji bi mediji imali u proizvodnji i distribuciji medijskih sadržaja od javnog interesa, a u skladu sa rezultatima ekonomskog dela analize iz Preporuke 1.

4. PREPORUKA: U cilju unapređivanja rada stručne komisije i re-afirmisanja značaja stručne komisije u dodeli sredstava po sistemu projektnog sufinansiranja i smanjivanja mogućnosti za arbitrarnost u postupanju organa koji potpisuje rešenje o dodeli sredstava, izmenama ZJIM:

- definisati pojam “medijski stručnjak”, na način da je u pitanju lice koje mora da bude ili ono koje ima odgovarajuće akademsko obrazovanje u oblasti medija ili da je medijski ekspert koji ima višegodišnje iskustvo u vezi sa medijima ili da je lice koje ima iskustva u evaluaciji projekata, a istovremeno, u cilju poboljšanja predvidivosti u radu komisije, razmisiliti o tome da se osnovna pravila rada komisije preciziraju i samim odredbama ZJIM, i to da se predvidi da komisija ima predsednika, da se rad komisije odvija na sednicama, da se odlučuje većinom glasova, da se o radu komisije vodi zapisnik, i da predlog dodele sredstava potpisuju članovi komisije, kao i da stručnu podršku radu komisije pruža stručna služba organa koji je raspisao konkurs;
- precizirati da organ javne vlasti nema pravo da preinačava predlog stručne komisije (ni u pogledu projekta koji su predloženi, ni u pogledu iznosa koje su za te projekte dodeljeni), te da ima mogućnost da samo zatraži pismenim putem od komisije da ispravi nepravilnosti ili greške, kao i predlog u određenom roku. Na ovaj način bi se integritet komisije sačuvao, a svakako nema bojazni da zakonitost nije zaštićena, budući da je u krajnjoj liniji obezbeđena sudska zaštita zakonitosti u upravnom sporu;
- definisati šta u kontekstu učešća u radu stručne komisije podrazumeva zabrana “sukoba interesa” i “obavljanje javne funkcije”, a polazeći od definicija ovih kategorija u Zakonu o agenciji za borbu protiv korupcije.

5. PREPORUKA: U cilju obezbeđivanja transparentnosti, izmenama ZJIM omogućiti transparentnost celokupne procedure, i to putem:

- organizovanja javnih rasprava i objavljivanja dokumenata u pretkonkursnoj fazi u vezi sa Preporukom 1 – *transparentnost pretkonkursne faze*;
- objavljivanja svih dokumenata na internet stranici organa koji se i sada objavljuju, na jasan i uočljiv način, uz dodatak obaveznog objavljivanja zapisnika sa sednica stručne komisije (uz anonimiziranje ličnih podataka i izostavljanja podatka o tome koji je član kako glasao) – *transparentnost konkursne faze i faze odlučivanja*;
- objavljivanje narativnog i finansijskog izveštaja (interna evaluacija projekta), rezultata eksterne evaluacije - pojedinačne i zbirne (iz Preporuke 6) i organizovanje javnih rasprava o ostvarenosti javnog interesa nakon realizacije projekata – *transparentnost postkonkursne faze*;

6. PREPORUKA: U cilju što bolje analize ostvarenih ciljeva javnog interesa:

- pojasniti postupak interne analize, putem izmena zakona ili donošenjem uputstva, na način da se predvidi metodologija koju su korisnici sredstava dužni da primenjuju u internoj analizi i uz mogućnost propisivanja jedinstvenog obrasca evaluacije za sve nivoe

vlasti i precizirati rokove za sprovođenje analize, po uzoru na rok iz Pravilnika – 31. mart tekuće godine za projekte realizovane u prethodnoj godini, odnosno 31. mart prve naredne godine u odnosu na godinu u kojoj je realizovan trogodišnji projekat;

- uvesti eksternu evaluaciju (analizu), kao obavezan korak u postkonkursnoj fazi, a koju će sprovesti organizacije civilnog društva, odnosno drugi nezavisni subjekti koji imaju odgovarajuću ekspertizu (a koje se mogu delimično finansirati i iz sredstava namenjenih projektnom sufinansiranju za konkretni projekat), i to, za svaki konkurs pojedinačno i zbirno na nivou kalendarske godine za sve nivoe vlasti.

7. PREPORUKA: U cilju poboljšanja mehanizama kontrole primene odredaba o projektnom sufinansiranju:

- Formalizovati saradnju ministarstva nadležnog za kulturu i informisanje (Ministarstvo kulture i informisanja) i pokrajinskog organa nadležnog za informisanje (kada obavlja poslove nadzora zakonitosti postupanja u skladu sa članom 132. ZJIM), na jednoj strani, i ministarstva nadležnog za lokalnu samoupravu (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave) na drugoj, i to putem razmene informacija o nepravilnostima u primeni zakona na lokalnom nivou, obaveznom slanju obaveštenja o kršenju zakona, zajedno sa preporukama za usklađivanje sa zakonom i sličnih mehanizama u cilju smanjenja zloupotreba na lokalnom nivou, te preduzimanje drugih mogućih sredstava predviđenih zakonima koji uređuju državnu upravu;
- Razmisliti o mogućnosti propisivanja nadležnosti Upravne inspekcije u slučajevima nezakonitog postupanja organa koji raspisuju konkurs;
- Odrediti jasne nadležnosti Ministarstva kulture i informisanja i Komisije za kontrolu državne pomoći (kao i Ministarstva finansija) u procesu nadzora nad poštovanjem pravila o kontroli državne pomoći male vrednosti (*de minimis*).

8. PREPORUKA: U cilju sprečavanja nepravilnosti i zloupotreba u praksi, a naročito da bi se sprečile situacije u kojima da organ javne vlasti: uopšte ne raspisuje javni konkurs, ne objavljuje propisane dokumente, nepropisno sastavlja stručnu komisiju, postavlja diskriminatorne kriterijume u konkursu, odstupa od predloga stručne komisije, kao i da bi se sprečile zloupotrebe samog korisnika, te da bi se obezbedilo pravilno primenjivanje propisa o kontroli državne pomoći i kako bi se izbegle ostale situacije koje su od stručne javnosti percipirane kao sporne, za svaku od tih situacija propisati makar odgovornost za prekršaj i najveće moguće novčane kazne za samo pravno lice te odgovorno lice u pravnom licu.