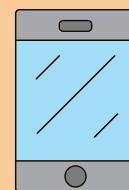
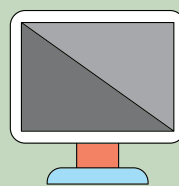
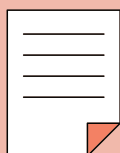


POSLOVI 1 NA 1 SA DRŽAVOM

Monitoring državnog
finansiranja medija putem
direktnog ugovaranja



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA



Dokument je nastao u okviru projekta *Da li se zloupotrebljavaju javna sredstva? Monitoring procesa državnog finansiranja medijskih projekata* koji BIRN realizuje u partnerstvu sa Nezavisnim udruženjem novinara Srbije, a koji je podržala Fondacija za otvoreno društvo, Srbija. Bavi se monitoringom potrošnje javnog novca u medijskom sektoru i potencijalnim zloupotrebama i korupcijom koji u tom procesu mogu da se jave. Netransparentna, nekontrolisana i arbitrarna potrošnja javnog novca prepoznata je kao jedan od najefikasnijih mehanizama tzv. meke cenzure, koji negativno utiče na ekonomsku održivost medija, a time i na njihovu nezavisnost. Dokument donosi i preporuke kako da se ova oblast bolje reguliše.

Autor: Tanja Maksić

Urednik: Dragana Žarković Obradović

Saradnik: Milica Milić

Beograd, 2021



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

Stavovi i informacije iznete u dokumentu isključiva su odgovornost BIRN-a i ne izražavaju stavove Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

SADRŽAJ

I REZIME.....	4
II UVOD.....	6
III METODOLOGIJA.....	10
IV NALAZI.....	12
V PREPORUKE.....	19

I REZIME

Pokušaji medija da obezbede finansijsku održivost i zaustave urušavanje medijskog tržišta u Srbiji su i dalje usko vezani za različite forme državne finansijske podrške. U [Monitoringu](#) koji je BIRN, u saradnji sa NUNS-om i Fondacijom Slavko Ćuruvija, objavio 2019. godine netransparentna, nekontrolisana i arbitrarna potrošnja javnog novca se pokazala kao jedan od najefikasnijih mehanizama „meke cenzure“, koji negativno utiče na ekonomsku održivost medija, a time i na njihovu nezavisnost.

Oslanjajući se na prethodne analize, BIRN i NUNS su, započeli novi ciklus praćenja potrošnje javnih sredstava na medijske sadržaje, sa fokusom na direktna ugovaranja. Ona su deo šireg korpusa državnog oglašavanja. Najveći broj javnih preduzeća naručuje oglase ovim putem, ali sa stanovišta transparentnosti problematično je što ovaj model finansiranja ne predviđa nikakav javni ili kompetitivni proces pre dodele ugovora, a izveštaji o njihovoj realizaciji vrlo retko su sastavni deo ugovora. Ovakvi poslovi se sklapaju „jedan na jedan“ sa medijima i dodatno utiču na percepciju informacija, jer se promotivni sadržaj može predstaviti kao novinarski i dovesti građane u zabludu.

Na uzorku od više od sto lokalnih i republičkih institucija i javnih/javno-komunalnih preduzeća, istraživanjem je mapirano 199 ugovora, ukupne vrednosti gotovo 55 miliona dinara. Najveći broj ugovora sklapa se sa onlajn medijima, ali ti ugovori su ujedno i najjeftiniji. Najskuplji ugovori se sklapaju sa TV stanicama, naročito nacionalnim i regionalnim. Medijske usluge lokalnih medija naročito su jeftine, pa se za par hiljada dinara može obezbediti značajan medijski prostor, a s njime, i uticaj na publiku.

Pojedini ugovori iz posmatranog uzorka predstavljaju različite oblike zloupotrebe zakona i primere korišćenja pravnih praznina. Pre svega, misli se na ugovore u kojima nema tačne specifikacije informacija ili obaveštenja koja treba da budu objavljena ili ukoliko se ugovorom utiče na sadržaj glavnih informativnih emisija. U tim slučajevima možemo sumnjati na nedozvoljen uticaj.

Poslovanje medija, ali i poslovanje državnih institucija i javnih preduzeća u 2020. godini obeležila je pandemija korona virusa. Međutim, izgleda da se novonastala situacija nije odrazila na kupovinu medijskih usluga, jer u uzorku istraživanja nismo

pronašli nijedan ugovor koji bi za predmet imao bilo kakvu vezu sa pandemijom ili javnim zdravljem u vreme krize.

Ključna preporuka ovog istraživanja tiče se uspostavljanja delotvornog zakonodavnog okvira koji bi ovaj tip finansiranja izveo iz „sive zone“ i učinio ga transparentnijim. U očekivanju novog zakonskog rešenja, preporuka je da lokalne samouprave i javna/ javno-komunalna preduzeća uspostave interne procedure i pravila kako bi osigurali fer i ekonomičnu potrošnju javnog novca, kao i naručivanje medijskih usluga koje ne narušava uređivačku nezavisnost.

II UVOD

U pokušaju da obezbede finansijsku održivost, mediji se oslanjaju na prihode od tržišta oglašavanja, ali i na izvore novca koji dolaze iz državnih institucija i javnih preduzeća. Šema državnog finansiranja oslanja se u najvećoj meri na javne konkurse za sufinansiranje medijskih projekata koji čine i glavnicu državnog novca koji se sliva u medijski sektor. Podaci BIRN-ovog istraživanja za 2019. i 2020. godinu govore da se radi o sumi od oko 2,7 milijardi dinara, kroz koje je podržano više od 3 hiljade projekata (<https://birmsrbija.rs/javno-o-javnim-konkursima/>).

Osim javnih konkursa, mediji učestvuju i u procesu javnih nabavki za medijske usluge. Od medijskih usluga putem javnih nabavki najčešće se realizuju prenosi skupštinskih sednica, oglašavanje, informisanje javnosti o radu samouprave ili institucije, i promotivne aktivnosti. Medijske usluge se uglavnom nabavljaju u prosečnom rasponu od 150-500 hiljada dinara.

Treći, i ujedno, najmanje transparentan oblik finansiranja je direktno ugovaranje medijskih usluga, najčešće kroz različite oblike ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji.

Tabela 1. Transparentnost procedura

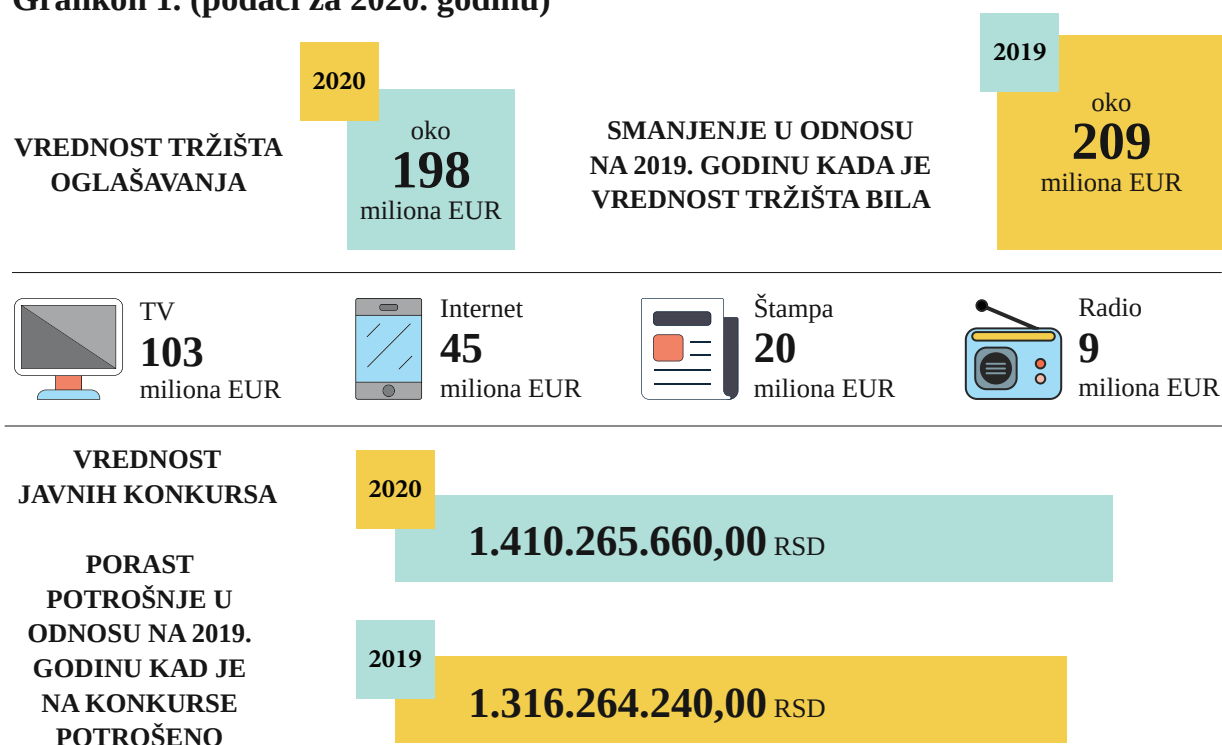
Javni konkursi	Javne nabavke	Direktna ugovaranja
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Raspisuje se javni poziv. ✓ U javnom pozivu postoje kriterijumi za ocenu projekata. ✓ Postoje jedinstveni obrasci za konkurisanje. ✓ Postoji komisija koju čine nezavisni stručnjaci, ne i predstavnici institucija. ✓ Rešenja o dodeli ugovora su javna. ✓ Postoji obaveza izveštavanja, programskog i finansijskog ✓ Postoji mehanizam žalbe, za učesnike koji smatraju da su oštećeni. ✓ Podaci o javnim konkursima upisuju se u Registar medija. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Donosi se odluka o pokretanju postupka javne nabavke, na Portalu javnih nabavki objavljuje se poziv za podnošenje ponuda i konkursna dokumentacija u postupku. ✓ Ponuđač dostavlja ponudu u skladu sa zahtevima koje je naručilac postavio. ✓ Komisija za javne nabavke vrši stručnu ocenu ponuda i donosi odluku o dodeli ugovora koju objavljuje na Portalu JN. ✓ Naručilac takođe objavljuje i obaveštenje o zaključenom ugovoru i eventualnim aneksima. ✓ Izveštaji o realizovanim ugovorima o javnim nabavkama dostavljaju se naručiocima u skladu sa zahtevima iz konkursne dokumentacije. Izveštaji se ne objavljuju na Portalu. 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Ne raspisuje se javni poziv. ✗ Ne postoje javno dostupni kriterijumi za odabir medija koji će pružiti određenu uslugu. ✗ O dodeli usluga odlučuje se diskreciono, nema nezavisne komisije. ✗ Ne postoje javno dostupni dokumenti, ugovori koji su potpisani sa medijima koji su dobitnici (ovi podaci mogu se dobiti putem Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, ali čak ni taj mehanizam ne garantuje transparentnost). ✗ Ne postoje javno dostupni izveštaji o realizaciji medijske usluge. ✗ Žalbeni mehanizam, kao i prava i obaveze, regulišu se pojedinačnim ugovorima.

Nekontrolisano i netransparentno državno finansiranje, a naročito direktno ugovaranje koje se odvija u zakonskoj „sivoj zoni“, ima negativan uticaj na medijsko tržište. Ovaj problem konstatovan je i u Medijskoj strategiji (Strategiji razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godine) u kojoj se navodi da „putem mehanizama državne pomoći (projektno sufinansiranje), javnih nabavki, ugovora o poslovnoj saradnji javnog sektora i (izdavača) medija, netransparentna i nejasna kreditiranja poreskih i drugih obaveza (izdavača) medija prema javnom sektoru, te drugi vidovi (posrednog i neposrednog) finansiranja medija i dalje u velikoj meri utiču na tržište“.

Lokalni mediji posebno su pogođeni nefer i netransparentnom podelom državnog novca. Imajući u vidu malu ekonomsku snagu lokalnih oglašivača, kao i činjenicu da tek deseti deo novca od ukupnog komercijalnog oglašavanja zaista i ode lokalnim medijima, jasno je da se oni mahom oslanjaju na budžetski novac za svoj opstanak i ekonomsku održivost.

BIRN-ova prethodna istraživanja sprovedena u toku 2018. i 2019. godine takođe su naglasila potrebu za propisivanjem jasnih uputstava i procedura za nabavku oglasnog prostora i vremena za emitovanje programa od strane države, „kako bi se sprečilo korišćenje tih mehanizama za netransparentno finansiranje medija i diskriminaciju između njih“ ([Direktna ugovaranja: I dalje mračna strana oglašavanja javnih entiteta u lokalnim medijima](#)).

Grafikon 1. (podaci za 2020. godinu)



Imajući u vidu navedeni problem, Medijska strategija uspostavlja, kao jedan od svojih ciljeva, stvaranje funkcionalnog, održivog i fer medijskog tržišta zaštićenog od političkih uticaja, a u vezi s tim ciljem i aktivnost koja podrazumeva ograničavanje slučajeva u kojima naručioc (javni partneri) mogu zaključivati ugovore o poslovno-tehničkoj saradnji i drugim vidovima javno-privatnog partnerstva sa izdavačima medija.

U nedostatku boljeg zakonskog rešenja, na direktna ugovaranja medijskih usluga trenutno se primenjuje Zakon o oglašavanju, mada i on ne daje dovoljan i sveobuhvatan okvir za transparentnu i odgovornu realizaciju ove vrste ugovora. Ovaj zakon se, pre svega, bavi komercijalnim oglašavanjem, a državno oglašavanje tretira analogno komercijalnom. Zakon navodi da „javno obaveštavanje koje vrše državni organi, odnosno drugi nosioci javnih vlasti, u sklopu ostvarivanja poslova iz svog delokruga (npr. javni pozivi, javno oglašavanje za prodaju rashodovanog naoružanja i vojne opreme, obaveštenja, javne kampanje i sl.), u skladu sa zakonom koji uređuje oblast javnog obaveštavanja i drugih vidova aktivnosti koje, u cilju promovisanja i predstavljanja svojih programa, projekata, akcija, radova i sl. vrše Republika Srbija, Autonomna pokrajina, jedinice lokalne samouprave, kao i ustanove i druga pravna lica koja su u pretežnom delu u državnoj svojini ili koja se u celini ili pretežnim delom finansiraju iz javnih prihoda“.

U praksi to znači da institucije i javna preduzeća mogu od medija da naručuju čitav spektar oglašivačkih usluga, poput javnih kampanja, zakupa oglasnog prostora, promotivnih usluga, PR usluga, zakupa termina u određenim segmentima programa, pretplatu na časopise i sl. Međusobna prava i obaveze regulišu se pojedinačnim ugovorima, obično ugovorima o poslovno-tehničkoj saradnji.

Sa medijskog stanovišta, kao i iz ugla zaštite uređivačke autonomije i odbrane od nedozvoljenih pritisaka, ovaj tip finansiranja problematičan je jer:

- 1) ne zadovoljava načela transparentnosti - nema podataka o sumi novca koja se raspoređuje, nisu jasni kriterijumi za odabir medija koji će vršiti uslugu. Po pravilu, ova vrsta davanja se ne upisuje u Registar medija, pa ne postoje centralizovani podaci o ovoj vrsti državne potrošnje;
- 2) ne postoji kompetitivnost - ugovori se potpisuju „jedan na jedan“ pa se može desiti prikriveno finansiranja „podobnih medija“;

3) ne postoji adekvatan nadzor pa nije jasno da li se i u kojoj meri ove usluge sprovode i kakvog su kvaliteta;

4) nisu jasne stvarne potrebe oglašivača, ne postoje validne, javno dostupne ekonomske i tržišne analize koje bi opravdale potrošnju novca.

U odgovoru na pravni vakuum, Medijska Strategija, između ostalog, predviđa i donošenje i usvajanje posebnog zakona koji bi tretirao pitanja oglašavanja državnih entiteta, pa se izmene zakonskog okvira tek očekuju. Njihov stvarni domet i uticaji na medijski sektor moći će da se prati i meri tek u godinama koje dolaze.

Upućenost medija na izvore finansiranja iz državnih sredstava se dodatno usložnila usled ukupno nepovoljne medijske situacije, slabosti i loše primene mehanizma sufinansiranja medijskih sadržaja, kao i ekonomske krize izazvane pandemijom kovida. U odgovoru na krizu, Ministarstvo finansija je reagovalo različitim paketima ekonomske pomoći za građane i kompanije, a mediji čiji su osnivači društva sa ograničenom odgovornošću mogla su da se prijave (i dobiju) pomoć u vezi sa pokrivanjem plata zaposlenih ili odlaganjem plaćanja poreza (Uredbe su dostupne na linkovima <https://mfin.gov.rs/propisi/uredba-o-utvrđivanju-programa-finansijske-podrske-privrednim-subjektima-za-odrzavanje-likvidnosti> i <https://mfin.gov.rs/propisi/uredba-o-postupku-i-nacinu-odlaganja-placanja-dugovanog-poreza-i-doprinosu>).

Na nivou ostalih ministarstava, kao i lokalnih samouprava, javnih i javno-komunalnih preduzeća u našem uzorku nije bilo preusmeravanja (planiranih) budžeta za oglašavanje u svrhe ublažavanje posledica krize. Bez obzira na tu okolnost, lokalni mediji su intenzivno izveštavali i pokrivali teme vezane za pandemiju. Lokalni mediji su zabeležili veću posećenost na svojim veb sajtovima, što je bio značajan indikator da se građani u kriznim situacijama okreću medijima kao relevantnim izvorima informacija.

III METODOLOGIJA

Istraživanjem su obuhvaćeni ugovori o poslovno-tehničkoj saradnji i svi drugi oblici direktnog finansiranja medija. Uzorak je obuhvatio potrošnju za 2020. godinu, u 20 gradova/opština sa najvećim brojem stanovnika: Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac, Leskovac, Subotica, Zrenjanin, Pančevo, Čačak, Novi Pazar, Kraljevo, Smederevo, Valjevo, Kruševac, Vranje, Šabac, Užice, Sombor, Požarevac, Zaječar.

Za svaki grad prikupljena su dokumenta za: organe lokalne samouprave (gradske i opštinske skupštine, veća i predsedništva, ukupno 20), i 4 javna i javno-komunalna preduzeća sa najvećim budžetima (ukupno 80).

Takođe, urađen je monitoring potrošnje kroz direktna ugovaranja sledećih ministarstava: Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo kulture, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo prosvete nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo privrede, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Kancelarija za Kosovo i Metohiju.

Jedan deo institucija i javnih/javno-komunalnih preduzeća nije imao ovu vrstu potrošnje, ili nije dostavio dokumentaciju. U konačan uzorak istraživanja ušle su sledeće institucije i preduzeća: Čistoća Sombor, Čistoća Subotica, Dom kulture Čačak, Grad Kragujevac - GU za društvene delatnosti i poslove sa građanima, Grad Kragujevac - Skupština grada, Gradska uprava Čačak, Gradska uprava Kruševac, Gradska uprava Smederevo, Gradska uprava Zaječar, Gradska uprava Zrenjanin, Grejanje Smederevo, JKP Put Novi Sad, JKP Vodovod i kanalizacija Novi Sad, JKP Bioktoš Užice, JKP Čistoća i zelenilo Zrenjanin, JKP Gradska čistoća Novi Pazar, JKP Gradsko zelenilo Čačak, JKP Mladost Pančevo, JKP Pijace i parkinzi Zrenjanin, JKP Stari grad Šabac, JKP Šumadija Kragujevac, JKP Timok održavanje Zaječar, JKP Toplana Šabac, JKP Vidrak Valjevo, JKP Vodovod i kanalizacija Kragujevac, JKP Vodovod i kanalizacija Pančevo, JKP Vodovod Zaječar, JKP Zelenilo Pančevo, JP Putevi Beograda, JP Kolubara Valjevo, JP Ljubičevo Požarevac, JP Turistička organizacija grada Zrenjanina, JSP Kragujevac, JKP Vodovod Leskovac, JP Urbanizam Leskovac i izgradnja Leskovac, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacije, Palić Ludaš Subotica, Pijaca Kraljevo, Putevi Kraljevo, Skupština grada Valjeva, Služba za zajedničke poslove Grada Novog Sada, Sportski centar Mladost Čačak, Subotica trans, Toplana Kraljevo, Turistička

organizacija Valjevo, Vodokanal Sombor, Vodovod Kraljevo, Vodovod Smederevo, JKP Komrad Vranje, JKP Parking servis Vranje, JP Novi Dom Vranje, JP Vodovod Vranje, Zelenilo i Groblja Smederevo, Zelenilo Sombor.

Iskusni istraživači (njih ukupno 10), s kojima BIRN i NUNS imaju dugogodišnju saradnju, a koji su aktivni u lokalnim nevladinim organizacijama, koristili su metode istraživanja: 1. pretraga javno dostupnih baza i veb sajtova lokalnih samouprava i javnih preduzeća; 2. slanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Zahtevom su (na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja) tražene sledeće informacije i dokumenta:

- 1) Kopije svih Ugovora sklopljenih s odabranim ponuđačem/ima za javnu/e i drugu/e nabavku/e u oblasti medijskih usluga (pod ovim se podrazumevaju i usluge oglašavanja, promocije, snimanja, reklame, propagande i sl.) u 2020. godini i trećem i četvrtom kvartalu 2019. godine;
- 2) Kopije svih ugovora (uključujući ugovore o poslovno-tehničkoj saradnji) sa pratećim aneksima, zaključenih sa medijima za bilo koje vrste medijskih usluga ili usluga oglašavanja, promocije i sl. u 2020. godini;
- 3) Kopije računa, faktura, priznanica, narudžbenica, analitičkih kartica i ostalih dokumenata sa podacima o izvršenim transakcijama medijima za medijske usluge u 2020. godini.

Istraživanjem je obuhvaćeno ukupno 199 ugovora, vrednosti gotovo 55 miliona dinara, uz 95 medija koji su realizovali usluge. Ova cifra potencijalno bi bila i veća, s obzirom da su neke fakture dostavljene bez uračunatog PDV-a.

IV NALAZI

Ovim istraživanjem mapirana je potrošnja gotovo 55 miliona RSD (tačnije 54.693.218,79 RSD) državnog novca potrošenog za različite tipove medijskih usluga u toku 2020. godine. U realizaciji je učestvovalo 56 institucija i javnih/javno-komunalnih preduzeća kao i 95 medija. Uzorkom je obuhvaćen manji deo institucija i javnih preduzeća koji imaju ovu vrstu potrošnje, ali nalazi do kojih smo došli oslikavaju trendove i realizaciju sličnih vrsta ugovora.

Tabela 2. Raspodela broja ugovora po tipu medija

Tip medija	Broj ugovora	Vrednost ugovora
RADIO	28	2.791.249,27
RTV	16	4.967.215,20
RTV/ŠTAMPA	7	852.000,00
ŠTAMPA	41	3.410.270,99
TV	43	40.080.383,33
UKUPNO	199	54.693.218,79

Najskuplji ugovori vrede i po više desetina miliona dinara, dok najmanji ne prelaze desetak hiljada dinara. Milionskim ugovorima mogu da se nadaju samo nacionalni i regionalni elektronski mediji, dok su usluge koje pružaju ostali lokalni i onlajn mediji zapravo jako jeftine. Sa relativno malim novcem, svega par hiljada dinara, može se obezbediti emitovanje serije reklamnih poruka, za više dana.

Tako se za mali novac kupuje medijski prostor, a s njim i uticaj na određenu publiku.

Tabela 3. Lista najskupljih zaključenih ugovora

NOVOSADSKA TV	9.360.000,00	Emitovanje sednica Skupštine Grada Novog Sada
STUDIO B	12.000.000,00	Informisanje javnosti emitovanjem obaveštenja u sredstvima javnog informisanja
RTS	6.092.943,33	Usluge razvoja produkcije i postprodukcije televizijskog programa i vremena za emitovanje
RTS	2.300.000,00	Zakup medijskog prostora - oglasnog vremena
PINK	2.100.000,00	Zakup medijskog prostora - oglasnog vremena

Na osnovu izuzetaka od sprovođenja javnih nabavki kupuju se usluge emitovanja sednica gradskih skupština Novog Sada i Kragujevca, što ne bi trebalo da bude praksa, jer podrazumeva favorizovanje određenih medija. Novosadska TV i Radio televizija Kragujevac, osim što su dobitnice ugovora za prenos sednica, ujedno su i najveće dobitnice na javnim konkursima (Novosadska) ili direktno finansirane od strane gradske uprave (RTK). Imajući u vidu obim državnog finansiranja, obe televizije prelaze prag propisan šemom državne pomoći (državna pomoć de minimis na osnovu koje se finansiraju mediji ima dozvoljen prag od 23 miliona dinara za 3 uzastopne godine), Preporuka je da se ovaj tip usluga naručuje putem javnih nabavki, jer se na taj način obezbeđuje da više medija može da uđe u trku za finansiranje i pružanje usluga.

S obzirom na to da lokalni mediji u dobroj meri zavise od novca koji stiže od javnih i javno-komunalnih preduzeća, kao i organa lokalne samouprave, oni pristaju na vrlo nisku novčanu nadoknadu za svoj posao.

Navešćemo nekoliko ilustrativnih primera: JKP Vodovod i kanalizacija Kragujevac je platila 2.000 RSD za emitovanje božićne i novogodišnje čestitke na Radio Zlatousti (kako je od dokumentacije dostupna samo faktura, ne možemo da vidimo za koliko emitovanja je cena ugovorena, a velika je verovatnoća da nije u pitanju samo jedno emitovanje).

Informativni internet portal Vranjenews je zaključio ugovor sa JKP Parking servis Vranje da izradi i postavi baner (novogodišnja i božićna čestitka, 20.12.2020 – 20.01.2021.) na svoj portal za ukupnu sumu od 5.000 RSD.

JKP Putevi Kraljevo su za 15.000 RSD+PDV mesečno zaključili ugovor sa RTV Kraljevo i Ibarskim novostima da će „emitovati servisne informacije, obaveštenja

i vesti iz delatnosti KORISNIKA (JKP Putevi Kraljevo, prim. aut.), a u obimu koji KORISNIK dostavi informativnoj redakciji, a po dogovoru“. Emitovanje reklamnog spota za potrebe Grada Čačka, RTV Galaksija je naplatila 8.000 RSD za pet termina dnevno tokom pet dana.

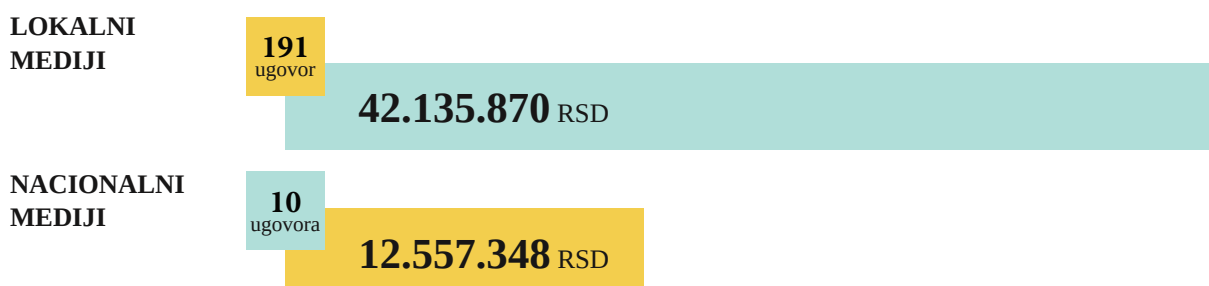
Tabela 4. Lista ugovora koji vrede manje od 10.000 dinara

SOMBORSKE NOVINE	6,480.00	Čestitke
SOMBORSKE NOVINE	6,480.00	Čestitke
RTV RADIO SREĆE	5,000.00	Čestitke
SOMBORSKE NOVINE	7,200.00	Čestitke
RADIO TIM PRNJAVOR DOO	5,000.00	Objavljivanje novogodišnje čestitke
RADIO ZLATOUSTI	2,000.00	Emitovanje čestitke za Novu godinu i Božić
RADIO ZLATOUSTI	2,000.00	Emitovanje čestitke za Novu godinu i Božić
UDRUŽENJE CENTAR ZA JAVNO ZAGOVARANJE DEMOKRATIJE - CEDEM	5,000.00	Usluge oglašavanja: objavljivanje reklamnog banera - novogodišnje čestitke JKP Parking servis na informativnom portalu vranjenews.rs
CENTAR ZA RAZVOJ MEDIJSKE PISMENOSTI - STAV (internet portal www.stav.life)	4,000.00	Usluge reklamiranja i propagande: emitovanje novogodišnje čestitke.

Zanimljiv je i primer ugovora sklopljenog između JKP Parking servisa Vranje i RTV Ritam gde se deo medijskih usluga plaća, a za deo se radi kompenzacija. Tako JKP obezbeđuje parking mesto za jedno vozilo u prvoj zoni (na mesečnom nivou je to iznos od 1.900 RSD) za ovaj medij, a ostatak ugovora se realizuje kroz emitovanje reklamnog materijala u dogovorenim terminima kroz emisije posle ili pre vesti, praćenje važnih događaja i promotivnih aktivnosti JKP-a.

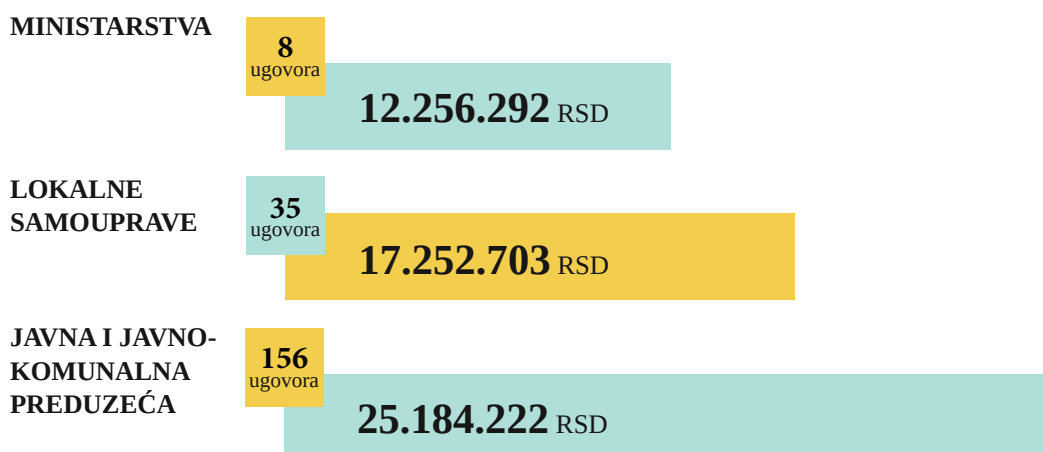
Specifično skrojen uzorak u kom dominiraju lokalne samouprave nameće nalaz da je većina medija, dobitnica ugovora, zapravo lokalna. Ovom zaključku dodatno ide u prilog i velika oslonjenost lokalnih medija na ugovore sa lokalnim javnim i javno-komunalnim preduzećima. Od ukupno 201 ugovora, 191 je namenjen ugovorima i kupovini usluga u lokalnim medijima, dok je svega 10 ugovora sklopljeno sa nacionalnim medijima.

Grafikon 3. Ugovori dodeljeni lokalnim i nacionalnim medijima



Dodatno, ovaj tip finansiranja u većoj meri primenjuju javna i javno-komunalna preduzeća, a u nešto manjem broju lokalne samouprave i republička ministarstva. Prema našem uzorku, svega dva ministarstva, prosvete i nauke i trgovine, zatim turizma i telekomunikacija, imala su potrošnju za usluge oglašavanja u 2020. godini, kao i lokalne samouprave Kragujevca, Novog Sada, Zrenjanina, Čačka, Zaječara, Kruševca i Valjeva. Javna i javno-komunalna preduzeća dodeljuju u proseku 2 do 4 ugovora godišnje. Najveći broj ugovora u uzorku istraživanja dodelio je Vidrak Valjevo, ukupno 31, Gradska uprava Čačak 13, Čistoća Sombor 11, Komrad Vranje 8, Parking servis Vranje i Toplana Kraljevo po 7 ugovora.

Grafikon 4. Ugovori dodeljeni u različitim institucijama/javnim preduzećima



Ovo istraživanje pokazuje da se za novac od državnog oglašavanja, osim medija, takmiče i marketinške agencije, nezavisne produkcije i agencije, pa čak i nevladine organizacije koje učestvuju u informativnim kampanjama.

Lokalne samouprave, javna preduzeća i javno-komunalna preduzeća angažuju putem direktnog ugovaranja marketinške agencije i produkcijske kuće za usluge medijske vidljivosti (u vrlo širokom značenju reči – od produkcije materijala, plasiranja u medijima do PR usluga), tako da su oni jedna vrsta konkurencije medijima.

Ugovori sa agencijama i produkcijskim kućama nisu posebno analizirani niti su uzeti u obradu u ukupnim rezultatima ovog istraživanja, najpre, jer to nisu mediji u užem smislu reči, a osim toga, oni imaju potpuno drugačiju logiku finansiranja svoje delatnosti.

Ipak, ugovori do kojih smo došli u toku istraživanja daju posrednu indikaciju o konkurenciji.

Agencije i produkcijske kuće kao što su Press Centar 23, ADD Production, IP Media 023, Kadar Šabac, Viktorija 23, Info 24, Placebo Field, AVN+ Production, Global Media Broadcast redovno sklapaju ugovore sa LS, JP, JKP za različit rang usluga, kako pokazuje istraživanje, ali i u ovom slučaju izostaju obrazloženja zašto ovi ugovori nisu naručeni putem javnih nabavki niti po kojim kriterijumima su baš ove agencije ili produkcijske kuće izabrane.

Usluge koje se naručuju na ovaj način su veoma diverzifikovane, a među najčešćim su:

- Marketing – u okviru kojih najčešće se nalaze i novogodišnje, božićne, uskršnje čestitke, različite vrste promotivnih aktivnosti;
- Zakup prostora – baneri, reklamni blokovi, usluge obezbeđivanja (kupovine) vremena za emitovanje programa, zakup štampanog prostora;
- Produkcija medijskog materijala (u velikom broju slučajeva video materijala) za potrebe promocija;
- Pretplate (uglavnom na štampana izdanja medija);
- TV prenosi (uglavnom sednice gradskog veća).

Plaćanje i naručivanje ovih usluga ne bi bilo u toj meri problematično, ukoliko bi podrazumevalo preciznu specifikaciju kupljenih usluga, kao i transparentne kriterijume za odabir medija koje će usluge i sprovesti. Bez ovog, inicijalnog kriterijuma, otvara se pitanje da li se novcem od oglašavanja utiče na uređivačku nezavisnost medija i njegovo izveštavanje, odnosno da li je oglašavanje još jedan način da se javnim novcem kupuje izostanak kritike i pozivanja na odgovornost i vrši nedozvoljen uticaj na medije

Kada se, recimo, u ugovoru specifikuje da će davalac usluge objaviti servisne informacije i druge informacije (gde nije precizirano na koju vrstu informacija se misli) ili emitovati priloge u informativnim emisijama, kao i pružanje ostalih reklamnih usluga u ovom segmentu programa, možemo sumnjati na nedozvoljen uticaj.

Primer ovakvog ugovora sklopio JKP Vodovod Leskovac sa TV Leskovac (ukupna vrednost ugovora 216.000,00 RSD) ili ugovor koji je Studio B sklopio sa gradom Beogradom (ukupna vrednost ugovora 12.000.000,00 RSD). Sličan primer direktnog ugovora (široko definisan kao regulisanje međusobnih prava i obaveza vezanih za informisanje o poslovnim aktivnostima) sklopilo je JKP Čistoća i Zelenilo Kragujevac sa KTV (ukupna vrednost ugovora 720.000,00 RSD).

Ilustrativan primer je i JKP Toplana Kraljevo koja je sklopila ugovor sa RTV Kraljevo i Ibarskim novostima (ukupna vrednost 360.000,00 RSD) o obezbeđivanju javnog informisanja građana što je isto toliko širok pojam da ne možemo da pretpostavimo šta podrazumeva.

Sumnji na nedozvoljen uticaj na medije, doprinosi i činjenica da ovaj tip finansiranja odlikuje potpuno odsustvo kompetitivne procedure. Kako su u pitanju direktni ugovori, bez prethodnih procedura, nije jasan kriterijum odabira medija s kojima se sklapa ugovor, šta ih kandiduje kao najbolji izbor – da li je to velika gledanost/čitanošć/posećenost, kvalitet produkcije ili naklonjenost/nenaklonjenost strukturama vlasti u redovnim izveštavanjima.

Indikativno je da su medijske kuće, dobitnice ugovora, po uređivačkoj politici (na primer, Pink) ili direktnim ili indirektnim vlasničkim vezama (na primer, Studio B, RT Kragujevac, Novosadske TV i sl.) bliske vladajućoj stranci i u stručnoj javnosti označene kao glavni nosioci propagande. Direktni ugovori su još jedan način da se ovi mediji nagrade za lojalnost i „prijateljsko“ izveštavanje tako što će imati otvoren put i ka ovoj liniji budžetskog novca.

Dokumentacija koja je dostupna javnosti je vrlo ograničena i daje samo naznake o tragu potrošnje budžetskog novca. Istraživači BIRN-a gotovo ništa nisu našli na zvaničnim sajtovima institucija i javnih/javno-komunalnih preduzeća, pa je tako celokupna dokumentacija za potrebe istraživanja prikupljena na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Ugovori sa opisom naručenih usluga i obavezama obe strane, kao i računi za sprovođenje konkretnih usluga su jedina dokumentacija, a po pravilu vrlo su retki: izveštaji o realizaciji (ugovori koji su nam bili dostupni u toku istraživanja pokazuju da tek poneke institucije traže izveštaj kao uslov za plaćanje računa); ekonomske analize potreba za oglašavanjem i potrošnjom novca za usluge oglašavanja; analize medijskog i oglašivačkog sistema; i dostupnih ponuđača za određeni tip posla.

Poslovanje medija i potrošnju državnog novca u 2020. godini je obeležila pandemija korona virusa. Mediji, ali i lokalne samouprave i javna/javno-komunalna preduzeća u Srbiji su se različito nosili sa novonastalom situacijom. U okviru istraživanja analizirali smo na koji način je država (pre svega preko postojećih mehanizama podrške medijima) odgovorila na potrebe medijske scene da ispuni svoj zadatak i u kriznim situacijama, kada je tačna informacija značila zaštitu života i javnog zdravlja. Direktni ugovori nisu bili kanal koji je korišćen za oglašavanje u kriznoj situaciji, jer u našem istraživanju nije bilo ugovora koji su se odnosili direktno na krizu, javno zdravlje ili obaveštenja koja su bila sa tim u vezi. Evidentno je da su mediji sami stavili krizu javnog zdravlja u fokus svog izveštavanja pa nije bilo potrebe za dodatnim plaćanjem, a dodatno, republički Krizni štab je centralizovano upravljao relevantnim podacima o krizi i preduzetim merama.

V PREPORUKE

<p>ZA MINISTARSTVO KULTURE I INFORMISANJA:</p>	<p>Dosledno sprovoditi Medijsku strategiju i prateći Akcioni plan, naročito deo koji se odnosi na različite oblike potrošnje državnog novca u medijskom sektoru.</p> <p>U saradnji sa Ministarstvom trgovine, turizma i telekomunikacija, inicirati i predložiti usvajanje posebnog zakona koji će urediti oblast državnog oglašavanja.</p>
<p>ZA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE I JAVNA/ JAVNO-KOMUNALNA PREDUZEĆA:</p>	<p>Urediti proces direktnog ugovaranja medijskih i oglašivačkih usluga internim propisima koji osiguravaju transparentnost, efikasnost, ekonomičnost u potrošnji novca. U osmišljavanju ovih procedura voditi se pravilima koja se primenjuju za javne nabavke.</p> <p>Osigurati javnost i pristup informacijama u vezi sa ovim ugovorima, kroz postojeće kanale komunikacije (na primer, zvanična veb prezentacija, informator o radu i sl.).</p> <p>Sprovoditi ekonomske analize i analize potreba koje će ukazati na najekonomičniji i najefikasniji način potrošnje novca za oglašavanje i kupovinu medijskih usluga.</p> <p>Nakon sprovedene analize, potrošnju za ove usluge predvideti u godišnjim budžetima (u tekućoj za narednu godinu).</p> <p>Urediti sistem evaluacije i izveštavanja o kvalitetu naručenih usluga, kao i o namenski potrošenom novcu.</p> <p>Usluge snimanja sednica skupštine naručivati putem javnih nabavki, ne direktnim ugovaranjem.</p> <p>Potrošnju za ovaj tip usluga redovno prijavljivati Registru medija, u skladu sa Zakonom o javnom informisanju i medijima.</p>
<p>ZA MEDIJE:</p>	<p>U postupku ugovaranja usluga sa državnim institucijama voditi se odredbama Kodeksa novinara Srbije koje propisuju istinitost i odgovornost u izveštavanju, kao i plasiranje propagande i komercijalnog oglašavanja koje liči na novinarski rad.</p> <p>Predlažemo da mediji usvoje dobru praksu izveštavanja institucija o realizovanim uslugama.</p>