



BOŠ  
BEOGRADSKA  
OTVORENA  
ŠKOLA



EVROPE  
NSRF



Švedska  
Sverige

Istraživački izveštaj 2026.

# DRŽAVNO OGLAŠAVANJE NA LOKALU

---

Analiza mehanizama utroška javnog novca i nivoa transparentnosti u lokalnim samoupravama Srbije.

Autori

**Tijana Blagojev**

**Duško Medić**

**Nedim Sejdinović**

Urednica

**Snežana Milošević**

Izdavač

**Poslovno udruženje asocijacije lokalnih i nezavisnih medija »Lokal pres«**

Poslovno udruženje asocijacije nezavisnih lokalnih medija "Lokal pres" već tri decenije sprovodi medijska istraživanja u lokalnim sredinama za potrebe svojih članica. Najznačajnija samostalna istraživanja o pritiscima na lokalne medije koja se kontinuirano sprovode, potom o mestu i položaju žena u medijima, potrebama mladih u sferi javnog informisanju, informativnim potrebama građana. Zajedno sa drugim medijskim udruženjima aktivno je učestvovalo u izradi sledećih dokumenata: [Strategija razvoja medijskog sistema Srbije \(2020-2025\) i njena implementacija: Saznanja, stavovi i predlozi medijskih radnika](#) [Bela knjiga konkursnog sufinansiranja](#) [Medijske slobode Srbije u evropskom ogledalu](#)

Godina izdanja

**April 2026. godine**

Priprema

**DM media**

**Ovo istraživanje nastalo je u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije EU – Europe ASAP“ koji Asocijacija nezavisnih lokalnih medija "Lokal pres" realizuje u partnerstvu sa Beogradskom otvorenom školom i uz podršku Švedske. Stavovi i mišljenja autora izneta u ovom istraživanju ne predstavljaju nužno i mišljenje partnera i donatora.**

## Sažetak

---

Izveštaj koji je pred vama predstavlja rezultate rada istraživača – koje je angažovalo Poslovno udruženje "Lokal pres" – na prepoznavanju glavnih tendencija utroška javnog novca na oglašavanje u lokalnim samoupravama Srbije. Državno oglašavanje predstavlja važan mehanizam komunikacije između javnih institucija, medija i građana, koji može imati značajne benefite za sve aktere. Institucije dele važne informacije sa građanima i pospešuju transparentost svoga rada, a sa druge strane mediji ostvaruju prihode koji im omogućavaju opstanak i razvoj. To je posebno važno za lokalna glasila koja se, ne samo u Srbiji nego i u celom svetu, nalaze u posebno ranjivoj poziciji.

Cilj istraživanja je, pre svega, bio da se preispita u kojoj se meri standardi državnog oglašavanja, definisani u Evropskom zakonu o slobodi medija (EMFA), primenjuju u gradovima i opštinama Srbije. Iako neki od tih standarda nisu deo važećih zakona, smatrali smo da je veoma važno saznati u kojoj meri se javni entiteti pridržavaju kriterijuma transparentnosti, pravičnosti, srazmernosti i nediskriminacije, što su ključne tačke člana 25. EMFA-e. Naime, ukoliko se sredstva za javne promocije troše uz poštovanje navedenih kriterijuma, odnosno uz poštovanje javnog interesa, one mogu da doprinesu medijskim slobodama i raznovrsnosti medijske ponude, odnosno ukupnim demokratskim procesima. U suprotnom, mogu biti alatka političkog pritiska na medije, stvaranja nelojalne konkurencije i urušavanja medijskog tržišta i demokratskih procesa.

Istraživanje koje je pokrilo javne subjekte u osam lokalnih samouprava (Bečej, Vlasotince, Kraljevo, Kruševac,

Leskovac, Obrenovac, Čajetina i Šabac) na žalost pokazuje da je Srbija još daleko od evropskih standarda.

Istraživanje u osam lokalnih samouprava pokazuje da je tokom 2024. godine za oglašavanje potrošeno najmanje **95 miliona dinara**, uz značajne nedostatke u pogledu transparentnosti, dostupnosti i pouzdanosti podataka. **Sredstva se dodeljuju bez jasnih kriterijuma, uz zao-bilaženje procedura javnih nabavki.** Uočeno je da u ovom procesu **postoje mediji koji su značajno privilegovani**, a koji po pravilu imaju nekritički odnos prema javnim entitetima, odnosno vlastima. Izveštaj ukazuje i na to da se sredstva **često dodeljuju medijima koji krše profesionalne i etičke standarde**, što dodatno urušava koncept medijskih sloboda i demokratskih vrednosti.

Pored toga, često nije moguće utvrditi svrhu i efekat oglašavanja, **jer izveštaji o realizaciji kampanja uglavnom ne postoje.** U mnogim slučajevima državno oglašavanje čak prevazilazi sredstva dodeljena kroz konkursno sufinansiranje, iako bi ovaj drugi mehanizam trebalo da bude dominantan kada je reč o usmeravanju javnih sredstava u medijsku sferu.

Izveštaj sadrži i set preporuka čija je namena unapređenje i zakonodavnog okvira i prakse dodeljivanja sredstava za državno oglašavanje. Konačni zaključak je da je **sistem državnog oglašavanja u Srbiji nedovoljno regulisan i podložan zloupotrebama, što ga čini, pre svega, instrumentom političkog uticaja, umesto alatkom za komunikaciju sa građanima.**

# Uvodne reči

---

Sistem državnog oglašavanja<sup>1</sup> ima višestruki značaj za javne institucije, građane, medije, a u konačnici – važan je i iz perspektive medijskih sloboda i demokratskih standarda jednog društva. Za državne institucije, oglašavanje predstavlja važan alat komunikacije sa građanima. Oni se putem oglašavanja obaveštavaju o najrazličitijim aspektima javnih politika: od novih zakonskih rešenja, preko konkursa i javnih poziva, do raznih servisa koje im država, njeni organi, javna preduzeća i ustanove nude. Vlast može putem medijskih promocija da prezentuje i promovise transparentnost vlastitog rada, ukazujući da funkcioniše u javnom interesu, i savesno i stručno raspolaze novcem građana.

Građanima je državno oglašavanje važno jer omogućava pristup informacijama koje utiču ili mogu da utiču na njihov svakodnevni život i životne odluke. Ono ih može informisati o pravima i mogućnostima, i načinima kako da ta prava i mogućnosti konzumiraju. Važna je alatka komunikacije i u uobičajenim, a posebno u kriznim javnim kampanjama, kada zdravlje i/ili bezbednost građana bivaju neposredno ugroženi. Ovo oglašavanje predstavlja i važan korak u građanskoj participaciji u javnim poslovima.

Razumljivo je da je državno oglašavanje važno i iz pozicije medija, jer im predstavlja važan izvor sredstava za rad, održivost i razvoj. Ono je osobito važno za male, lokalne medije koji su primarna spona lokalnih vlasti sa građanima, a koji se – ne samo u Srbiji – nalaze u veoma ranjivoj poziciji premda imaju neprocenljiv društveni značaj.<sup>2</sup>

---

1 Zakon o oglašavanju (“Sl. glasnik RS”, br. 6/2016 i 52/2019) državnim oglašavanjem smatra javna obaveštavanja koja vrše državni organi, odnosno drugi nosioci javnih vlasti, u sklopu ostvarivanja poslova iz svog delokruga u cilju promovisanja i predstavljanja svojih programa, projekata, akcija, radova i slično. Državno oglašavanje, prema ovom zakonu, 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.

2 <https://ifdt.bg.ac.rs/knjiga/na-sta-mislimo-kada-kazemo-lokalni-mediji-kao-nosioci-promena-u-lokalnim-zajednicama-u-srbiji/>

Transparentno i nediskriminatorno državno oglašavanje na nacionalnom nivou ima direktan uticaj na nivo medijskih sloboda i raznovrsnost medijskih sadržaja koji se nudi građanima. Na regionalnom i lokalnom nivou, ono ima još jedan značaj – potpomaže opstanak medija. Sa druge strane, netransparentne, diskriminatorne javne promocije, koje ne vode računa o javnom interesu i favorizuju medije sa nekritičkim odnosom prema vlastima, mogu se pretvoriti u oblik snažnog pritiska na medijske slobode i ukupne demokratske procese u društvu. Mogu da budu alat kojim se snažno remeti medijsko tržište i medijska raznolikost. Pojednostavljeno rečeno, arbitrarno i nefer usmeravanje novca građana ka medijima – može da dovede do gašenja profesionalnih medija i eskalacije neprofesionalnog novinarstva.

Sve ovo što smo naznačili prepoznato je prilikom izrade Evropskog zakona o slobodi medija (European Media Freedom Act – EMFA)<sup>3</sup>, koji je usvojen u martu 2024. godine. Većina njegovih odredbi počela je da se, u zemljama članicama, primenjuje u avgustu 2025. godine. Dokument je nastao kao napor da se zaštiti sloboda i raznovrsnost medija i medijskih sadržaja, u trenutku kada su one izuzetno ugrožene. U njemu se posebna pažnja posvećuje i državnom oglašavanju. EMFA uvodi pravila i standarde kojim se sprečava zloupotreba javnih sredstava za politički pritisak na medije. Svaka-ko, očekuje se da zemlje koje kane da postanu deo ove zajednice država (a Srbija je zemlja kandidat za članstvo u EU) počnu da prilagođavaju svoje zakonodavstvo i praksu usvojenim standardima.

Prema definiciji iz EMFA-e, “državno oglašavanje označava plasiranje, promociju, objavljivanje ili distribuiranje promotivne ili samopromotivne poruke, javnog saopštenja ili informativne kampanje u bilo kojoj medijskoj usluzi ili na onlajn platformi, obično uz nadoknadu ili neku drugu vrstu protivusluge, od strane, za račun ili u ime javnog organa ili entiteta.” Ono uključuje i usluge audio-vizuelne produkcije, tržišnih podataka, kao i konsultantskih ili edukativnih usluga.

---

3 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1083/oj/eng>



Ilustracija 1: Procena rizika za distribuciju državnog oglašavanja u državama članicama EU i zemljama kandidatima (Izvor: MPM 2025)

U poslednjih nekoliko godina primećen je trend i u zemljama EU, kao i u zemljama-kandidatima za članstvo u ovoj zajednici država – da se sredstva za državno oglašavanje netransparentno dodeljuju, i to, vrlo često, medijima koji nemaju kritički stav prema vlasti. Oglašavanje stoga gubi funkciju promocije javnih politika i javnog interesa, odnosno informisanja javnosti, već naprotiv doprinosi stvaranju nelojalne konkurencije i urušavanju medijskog tržišta.

Prema poslednjem izveštaju Monitoringa medijskog pluralizma, samo četiri evropske zemlje imaju niži rizik kada je u pitanju državno oglašavanje (Ilustracija 1): Danska, Austrija, Portugalija i Španija. Većina zemalja državno oglašavanje tretira kao standardni postupak javne nabavke i nema posebna pravila i procedure kada je ono u pitanju.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/15a6ae3c-f325-4435-a6a9-54687d595b85>

EMFA u članu 25 uspostavlja transparentne, objektivne, proporcionalne i nediskriminatorne kriterijume za dodelu novca građana putem državnog oglašavanja. Javni organi, odnosno svi javni subjekti su dužni da jednom godišnje u elektronskom obliku, korisnicima na lako dostupan način, objave sve važne informacije o oglašavanju, uključujući informacije ko je naručio javno-komercijalnu komunikaciju sa medijima, koliko je novca u tu svrhu potrošeno i koji mediji su dobili sredstva, te koliki iznosi su u pitanju. Regulatorna tela dužna su da nadgledaju i jednom godišnje izveštavaju o raspodeli potrošnje za državno oglašavanje, a i ti izveštaji treba da budu javni i lako dostupni.

EMFA u ovom delu direktnije targetira položaj lokalnih medija, koji su usled problema sa održivošću, odnosno naplatom svojih usluga, finansijski sve ranjiviji. Kao takvi, podložniji su pritiscima javnih vlasti i napadima

na uređivačku politiku, koji nisu nimalo retki.<sup>5</sup> Njihov opstanak u velikoj meri, usled malog tržišta, umnogome upravo zavisi od državnog oglašavanja.<sup>6</sup>

U nekim zemljama EU (Italija) postoje regulatorne odredbe koje podržavaju lokalne medije. 15% budžetskih sredstava za državno oglašavanje dodeljuje se lokalnim privatnim televizijama i radio stanicama, a minimum 50% lokalnim dnevnim novinama i periodičnim izdanjima.<sup>7</sup>

U kontekstu EMFA-e, pored obaveze da sami mediji objavljuju podatke o državnom oglašavanju (član 6), jako je važno istaći da se član 25 odnosi na lokalne samouprave (kao javne organe). One imaju obavezu da objavljuju:

---

5 <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/35b0b836-0f98-5600-9ae9-a909a68acc0c>

6 <https://ipi.media/ipi-position-on-the-european-media-freedom-act/>

7 <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/62002fd7-e2db-49ff-81cf-1280d19b5c8d>

- Pravna imena pružalaca medijskih usluga ili onlajn platformi od kojih su usluge nabavljene.
- Ukoliko je to slučaj, i pravna imena poslovnih grupa čiji su deo pružaoci medijskih usluga ili onlajn platformi (oslobodjeni javni entiteti sa manje od 100.000 stanovnika).
- Ukupan godišnji iznos potrošenih sredstava i godišnje iznose potrošene po pojedinačnom pružao-cu medijske usluge ili onlajn platformi.

EMFA predstavlja značajan iskorak u dobrom pravcu, ali o uticaju ovog zakona na medijske slobode i medijsku raznolikost, odnosno na javni interes u sistemu javnog informisanja, moći ćemo svedočiti tek nakon pune implementacije ovog akta. Jasno je da će novouspostavljeni sistem, pa i onaj deo koji se odnosi na državno oglašavanje, umnogome zavistiti od političke volje, ali i generalnih trendova kada su demokratski standardi u pitanju.

# Državno oglašavanje – od zakona do prakse

---

Već smo rekli da održivost profesionalnih medija jeste svetski problem, te da se nizom međunarodnih i nacionalnih akata pokušava redefinisati, odnosno poboljšati njihov položaj u sadašnjem dobu. EMFA je u tom pogledu ključni dokument za zemlje EU i kandidate za članstvo.

Nikada u modernoj istoriji mediji nisu bili u većoj meri zavisni od javnih sredstava. Većina najrazvijenijih društava je odavno svesna da neoliberalni pristup, odnosno nedovoljno regulisano medijsko tržište bez upliva države, počinje ozbiljno da ugrožava slobodu izražavanja i medije koji drže do visokih profesionalnih standarda, odnosno rade u interesu javnosti.

U Srbiji novac za medije republika, pokrajina i lokalne samouprave, a prema Zakonu o javnom informisanju i medijima (ZJIM),<sup>8</sup> izdvajaju pre svega kroz sistem konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja. Ovim zakonom je mehanizam dodele sredstava putem javnog konkursa detaljno definisan, i dodatno razrađen, upravo sa ciljem da se ona raspoređuju u skladu sa interesom građana, a ne političkim i drugim koristima predstavnika vlasti. Na žalost, pre svega zbog odsustva vladavine zakona, ali i odnosa predstavnika vlasti prema medijskim slobodama, ovaj sistem se pretvorio u svoju suprotnost. To govore brojna istraživanja<sup>9</sup> i analize.<sup>10</sup>

Pod mnogo manjom pažnjom javnosti nalaze se javna sredstva koja se medijima usmeravaju na drugi način: javna plaćanja usluga prenosa skupštinskih sednica, javna oglašavanja i razne druge marketinške usluge i kampanje. Istraživanje ovog „tržišta“ je mnogo komplikovanije pošto za medijske usluge javni novac izdvajaju ne samo organi vlasti već i bezbrojna javna preduzeća i ustanove, kao i privredna društva u kojima značajno učešće u osnovnom kapitalu ima organ javne vlasti.

---

8 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_informisanju\\_i\\_medijima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_informisanju_i_medijima.html)

9 <https://birn.rs/izvestaji/finansiranje-medija-vlasnici-i-politicki-uticaj/>

10 <https://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/medijske-reforme-u-srbiji-mnogo-energije-i-novca-rezultati-katastrofalni>

ZJIM ova sredstva tretira posredno. Naime, on predviđa da se u Registru medija koji se vodi kod Agencije za privredne registre, osim sredstava koja se dodeljuju putem konkursnog sufinansiranja, evidentiraju i svi javni prihodi koje glasila dobijaju po drugim osnovama. Iako je novi ZJIM usvojen u oktobru 2023. godine, sasvim je evidentno da se on (i) u pogledu evidencije javnog plaćanja medijskih usluga ne poštuje, na šta su nedavno upozorila i novinarska i medijska udruženja.<sup>11</sup>

Postoji u ZJIM i jedna odredba koja kazuje da se sve javne nabavke medijskih usluga od strane organa javne vlasti dele u skladu sa transparentnim, objektivnim, proporcionalnim i nediskriminatornim kriterijumima, koji se unapred javno objavljuju putem veb sajta organa javne vlasti, kao i putem otvorenih, proporcionalnih i nediskriminatornih postupaka.<sup>12</sup> Problem je u tome što ova odredba takođe ostaje mrtvo slovo na papiru, ne samo zbog problema sa vladavinom zakona već i zbog neusklađenosti ove odredbe sa zakonima koji tretiraju oglašavanje i javne nabavke. Podsećamo da su brojne odredbe u Strategiji razvoja sistema javnog informisanja od 2020 do 2025. godine<sup>13</sup> (Medijska strategija) koje se tiču konkretnih predloga za izmene Zakona o oglašavanju<sup>14</sup> (ZOO) i Zakona o javnim nabavkama<sup>15</sup> (ZJN) – ignorisane.

Retka, ali veoma korisna istraživanja<sup>16</sup> konstatuju da javni novac koji se usmerava za medijske i marketinške usluge predstavlja ozbiljan izazov za medijske slobode. Dodeljuju se, po pravilu, na netransparentan i diskriminatoran način, i predstavljaju važan mehanizam državne kontrole nad medijima. Verovalo se, smatrali su medijski stručnjaci, da ovu oblast može pre-

11 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/koalicija-za-slobodu-medija-zasto-baza-medija-apr-a-jos-uvek-nije-uskladjena-sa-zakonom/>

12 Zakon o javnom informisanju i medijima, Član 47.

13 <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/11/1>

14 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_oglasavanju.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_oglasavanju.html)

15 <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

16 <https://birn.rs/wp-content/uploads/2021/10/Javne-nabavke-medijskih-usluga.pdf>

ciznije i pravednije da reguliše novi ili izmenjeni Zakon o oglašavanju (ZOO), ali njegove izmene u skladu sa Medijskom strategijom nisu se desile do danas. Vrlo je indikativno to što nadležni državni organ (Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine, kako se danas zove) uporno ne uključuje i predstavnike medijskih organizacija u izradu ovog zakona, odnosno njegovih izmena, uprkos tome što je mehanizam javnog oglašavanja izuzetno važan za pružaoce medijskih usluga, ali i iz pozicije ukupnih medijskih sloboda i raznovrsnosti medijskih sadržaja. U sadašnjim, za medije kriznim vremenima, značajniji je nego ikada.

Pozivajući se na istraživanja, na Medijsku strategiju, ali i na međunarodne akte, kao što su izveštaji Evropske komisije,<sup>17</sup> Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Venecijanske komisije,<sup>18</sup> kao i Ujedinjenih nacija<sup>19</sup> – medijska udruženja su tražila da se u zakonu nađe niz odredbi koji bi omogućili transparentno i nediskriminatorno trošenje novca za oglašavanje i javne kampanje, kako bi se onemogućio i ovaj oblik neformalnog uticaja vlasti na uređivačku politiku medija. Zahtevi su usklađeni i sa EMFA-om, i odnose se pre svega na punu transparentnost načina dodele sredstava za oglašavanje i kampanje, koje medijima dodeljuju organi vlasti, javna preduzeća i ustanove, kao i druga privredna društva u državnom vlasništvu.

Udruženja su zahtevala da se u ZOO-u dodaju odredbe kojima će se definisati kriterijumi za raspodelu sredstava za oglašavanje koja dodeljuju organi vlasti i njena pravna lica, kao i da se, po ugledu na Evropski zakon o slobodi medija, propišu pravila o merenju publike. Asocijacije su tražile i da se u ZOO-u propiše zabrana državnog oglašavanja u medijima koji krše zakone i profesionalnu etiku.<sup>20</sup> Ova odredba je veoma važna

---

17 [https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/377c86c1-1cb6-49ca-8549-e40be2308643\\_en?file\\_name=20180417-serbia-report.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/377c86c1-1cb6-49ca-8549-e40be2308643_en?file_name=20180417-serbia-report.pdf)

18 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)046-e)

19 <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5653add2-visit-serbia-and-kosovo-report-special-rapporteur-promotion>

20 <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/medijska-udruzen->

za Srbiju zbog toga što su mediji koji u dramatičnom obimu krše novinarsku etiku najveći korisnici javnih sredstava, što je ozbiljan ne samo medijski i politički, već i društveni problem. Da bi ova odredba imala itekako smisla, pokazuje i nedavni izveštaj Regulatornog tela za elektronske medije (REM) koji je konstatovao da su televizije sa nacionalnom pokrivenošću tokom 2025. godine prekršile više od 5.000 puta ZOO.<sup>21</sup>

Da se poštuju Medijska strategija i zahtevi asocijacija, javni novac koji se medijima dodeljuje van konkursa, a za usluge, trebalo bi da bude osnovni mehanizam na koji budžetski korisnici u Srbiji treba da pribavljaju medijske usluge. Zakon o javnim nabavkama<sup>22</sup> poseduje odredbe koje, iako nedovoljno razrađene, jesu elementarno u skladu sa evropskim standardima kada je reč o javnom novcu koji se usmerava u medije. Naime, načela zahtevaju da procedura mora biti efikasna, efektivna, jednaka za sve, konkurentna i transparentna, a sa druge strane, ono što je nabavljeno mora biti potrebno, ekonomično i korisno, kvalitetno i u meri u kojoj je moguće finansijski povoljno, ali pre svega efektivno za krajnje korisnike. Javna nabavka, prema načelnim odredbama, ne sme da bude oblikovana sa namerom izbegavanja primene ovog zakona ili izbegavanja primene odgovarajuće vrste postupka javne nabavke ili sa namerom da određene privredne subjekte neopravdano dovede u povoljniji ili u nepovoljniji položaj.<sup>23</sup>

Međutim, problem ne predstavlja samo to što su ove odredbe načelne i što ne postoji efikasna kontrola nad njihovim sprovođenjem nego i to što se oni u praksi u izvrću, kako pokazuje BIRN-ovo istraživanje „Javne nabavke medijskih usluga.“<sup>24</sup> Istraživanje navodi da se javne nabavke zloupotrebljavaju već u startu, pre sve-

---

[ja-novi-zakon-o-oglasavanju-ne-resava-pitanje-drzavnog-oglasavanja/](#)

21 <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-nacionalne-televizije-nacinile-vise-od-5-000-prekrsjaja-zakona-o-oglasavanju/>

22 <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

23 Zakon o javnim nabavkama, Opšte odredbe (članovi od 5 do 10).

24 <https://birn.rs/wp-content/uploads/2021/10/Javne-nabavke-medijskih-usluga.pdf>

ga pogrešnim i neadekvatnim planiranjem medijskih usluga koje su potrebne lokalnim samoupravama i institucijama. One se zloupotrebljavaju i kroz same procedure, umanjivanjem konkurencije ili njenim veštačkim kreiranjem. Nejednake vrednosti gotovo identičnih poslova, male razlike između procenjenih i ugovorenih vrednosti – najčešće su odlike ugovora analiziranih u BIRN-ovom istraživanju.

Problem predstavlja i činjenica da se javne nabavke veoma često izbegavaju – što će se videti na konkretnim primerima u izveštaju – kroz pozivanje na članove 12 i 27 ZJN. One omogućavaju javnim subjektima da ne prolaze kroz kompletan proces javne nabavke ukoliko je opredeljeni iznos manji od milion dinara, kao ni za „kupovinu vremena za televizijsko, odnosno radijsko emitovanje, odnosno vremena za emitovanje programskih sadržaja, od pružaoca medijskih usluga”. Zahvaljujući ovim izuzecima, sredstva se dodeljuju u, kako ćete videti, netransparentnim, arbitrarnim i nejasnim procedurama. Te odredbe su u suprotnosti sa EMFA standardima u ovoj oblasti.

O ovom problemu pisao je BIRN u drugom istraživanju („Poslovi 1 na 1 sa državom“).<sup>25</sup> Ukratko, u istraživanju se navodi da najveći deo javnih preduzeća novac ka medijima za oglašavanje i druge medijske usluge usmerava kroz direktna ugovaranja, preko tzv. narudžbi. Ovim dodela javnih sredstava nosi još veći rizik uticaja na uređivačku politiku.

Iz navedenog izveštaja Centra za medijski pluralizam i medijske slobode (Ilustracija 1) vidi se da u Srbiji dodela sredstava za državno oglašavanje predstavlja visok rizik za medijski pluralizam. I EU izveštaj o vladavini prava u Srbiji iz 2025. godine potvrđuje netransparentne postupke kada su u pitanju javne nabavke i državno oglašavanje, i konstatuje da i u ovom pogledu država nije ostvarila napredak.<sup>26</sup>

Sve u svemu, kada se radi o zakonskom regulisanju

<sup>25</sup> <https://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2021/10/Direktna-ugovaranja.pdf>

<sup>26</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/298f86d5-723b-4d3e-90b4-98ea24d9c885\\_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Serbia\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/298f86d5-723b-4d3e-90b4-98ea24d9c885_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Serbia_0.pdf)

državnog oglašavanja u medijima u Srbiji, može se reći da je ono nedosledno, nepotpuno i sklono zloupotrebama. Od toga je još više zabrinjavajuća činjenica da se zakonske odredbe koje su usklađene sa standardima EU i dobrom praksom – ne primenjuju.<sup>27</sup> Zašto je to još više zabrinjavajuće? Stoga što se čini da bilo kakve buduće izmene relevantnih zakona, u koje bi bilo potrebno uložiti ogromnu energiju, ne bi imale pozitivan efekat u praksi.

Istraživanje je imalo za cilj da preispita u kojoj meri se standardi predviđeni EMFA-om u ovom trenutku, poštuju u lokalnim samoupravama Srbije odnosno u kojoj meri ih je moguće primeniti. Drugim rečima, koliko je državno oglašavanje transparentno, u javnom interesu, a koliko predstavlja mehanizam političkih uticaja na medije. Nadamo se da će rezultati i preporuke doprineti demokratizaciji i odgovornosti u budžetskoj raspodeli sredstava namenjenih informisanju građana u lokalnim zajednicama, kao i da će prezentovati novinarima i istraživačima kako da efikasno prate potrošnju sredstava za javno oglašavanje. U sledećem segmentu bliže je opisan metodološki pristup ovog istraživanja.

---

<sup>27</sup> Blagojev T. (2026). Srbija, Uskladjenost sa Aktom o slobodi medija kroz tri medijska zakona: Zakon o informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima. <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2026/03/Uskladjenost-sa-EMFA-Srbija.pdf>

# Metodologija

S obzirom da EMFA pod državnim oglašavanjem podrazumeva “plasiranje, promociju, objavljivanje ili distribuiranje promotivne ili samopromotivne poruke, javnog saopštenja ili informativne kampanje u bilo kojoj medijskoj usluzi ili na onlajn platformi”, izveštaj pokriva celokupnu praksu dodeljivanja sredstava za ove potrebe u posmatranim javnim entitetima. Analizirani su i direktni ugovori, ali i sredstva koja su eventualno dodeljena kroz proceduru javnih nabavki. Na žalost, od ukupno analiziranih 389 davanja, samo u jednom slučaju je sprovedena kompletna procedura javnih nabavki.

Izveštaj ne pokriva mehanizam konkursnog sufinansiranja medijskih sadržaja, zato što sufinansiranje prema ZJIM ne služi za državno oglašavanje već za realizaciju medijskih projekata koji su usklađeni sa definisanim javnim interesom. Već smo naveli da postoje mnogobrojna istraživanja koja govore o tome da je i ovaj sistem zloupotrebljen u svrhu političkog uticaja na medije. Stoga smo konkurse tretirali samo posredno, sa ciljem da prepoznamo i evidentiramo eventualno diskriminišuće sadejstvo ova dva mehanizma dodele novca građana medijima.

Godina koja je analizirana je 2024. Razlog: tokom istraživanja je bilo nemoguće pristupiti svim potrebnim podacima iz 2025. godine, jer je istraživanje jednim delom sprovedeno te godine. Osim toga, analizirane su i procedure nadzora nad utrošenim javnim sredstvima za državno oglašavanje, koje se, ako se uopšte sprovede, dešavaju mesecima nakon isteka fiskalne godine.

## Uzorak i stopa odaziva

Izbor lokalnih samouprava bio je pragmatičan. Jedinice su identifikovane na osnovu predloga članica poslovnog udruženja „Lokal pres“, koje su početkom 2025. godine ukazale na potrebu za monitoringom trošenja sredstava za državno oglašavanje u svojim sredinama. Pri izboru je vođeno računa o geografskoj raznolikosti. Kao dodatna vrednost prepoznata je mogućnost da se u ovim lokalnim samoupravama, u kojima „Lokal pres“ ima svoje članice, primenom iste metodologije i u narednom periodu nastavi sistematsko praćenje potrošnje sredstava za državno oglašavanje.

Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja poslani su na adrese 62 javna subjekta – gradova, opština i javnih preduzeća/ustanova (grafikon 1). Uz konsultacije sa lokalnim novinarima iz posmatranih sredina, izrađen je uzorak od nekoliko najznačajnijih javnih preduzeća/ustanova u lokalnim sredinama. 56 javnih subjekata je odgovorilo na zahtev. Opština Bečej je – iako to nije bilo traženo - poslala podatke za još pet ustanova sa teritorije ove opštine, pa smo istraživanjem pokrili 67 javnih entiteta. Šest entiteta uopšte nije odgovorilo na zahtev i prosleđena je žalba Povereniku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Tri javna preduzeća je prihvatilo da pruži informacije jedino ukoliko tražioci informacije dođu u prostorije kako bi se pristupilo dokumentima, pozivajući se na član 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. EPS Kraljevo je odgovorilo da se obratimo za ove podatke centrali u Beogradu. Dobi- jen je veliki broj nepotpunih odgovora, pa je bilo deset zahteva za dopunu informacija.



Grafikon 1: Odgovori lokalnih javnih entiteta na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja

## Kriterijumi

U tabeli 1 nalaze se razvijeni kriterijumi za dodelu sredstava za državno oglašavanje, a na osnovu člana 25 EM-FA-e. Kriterijum transparentnosti se ocenjuje prema tome da li su podaci za državno oglašavanje lako dostupni korisnicima, da li su u otvorenom formatu i da li sadrže relevantne podatke predviđene ovim članom. Nediskriminacija se ocenjuje prema kriterijumima za dodelu (ukoliko postoje), kao i da li se sredstva ravnomerno raspodeljuju i da li su sredstva dobili raznovrsni pružaoci medijskih usluga.

Proporcionalnost se odnosi na to da li su sredstva prekomerno dodeljena u pojedinim slučajevima, da li je vrednost same kampanje srazmerna značaju za javni interes i kakva je raspodela u odnosu na raspodelu ukupnih sredstava kad su u pitanju drugi oblici državnih davanja medijima (projektno sufinansiranje). I konačno, da li postoji nadzor neke institucije nad raspodelom ovih sredstava, da li su ti podaci javno dostupni, kao i da li su izrečene sankcije.

Kriterijum	Pitanje	Indikator	Izvor podataka
<b>Transparentnost</b>	Da li su podaci o oglašavanju javno dostupni?	Objavljena dodela sredstava za državno oglašavanje u lokalnoj samoupravi	Sajt lokalne samouprave, javnih preduzeća i ustanove
	Da li se podaci o oglašavanju mogu preuzeti u otvorenom i korisniku prilagodjenom formatu ( na pr. excel, csv)	Godišnji ili kvartalni izveštaji dostupni javnosti	Excel/csv tabele sa sajta lokalne samouprave, sajtovi javnih preduzeća i ustanova/ Zahtevi za slobodan pristup
	Da li podaci sadrže pravni naziv pružaoca medijske usluge ili onlajn platforme od kojih su usluge kupljene; pravni naziv poslovne grupe kojima oni pripadaju; pravni naziv specijalizovanih posrednika (na primer marketinske agencije, produkcije); ukupnu količinu novca koja je data pružaocu medijske usluge ili onlajn platformi.	Objavljeni ugovori, iznosi, primaoci i svrhe uplate, podaci o javnim nabavkama	Sajt lokalne samouprave, javnih preduzeća i ustanova Zahtevi za slobodan pristup
<b>Nediskriminacija</b>	Da li postoje jasni kriterijumi i procedure za raspodelu sredstava?	Postojanje pravilnika, kriterijuma i rang-listi, zapisnici sa javnih nabavki	Zahtevi za slobodan pristup, dokumenta opštine, odluke lokalnih organa
	Da li su sredstva ravnomerno raspodeljena ili su koncentrisana u medijima sa nekritičkom uređivačkom politikom?	Poredjenje sredstava dodeljenih različitim medijima	Analiza ugovora, dodeljenih sredstava
	Da li se prilikom dodele sredstava vodilo računa o raznovrsnosti pružalaca medijskih usluga i lokalnim specifičnostima?	Broj i tip medija i vrsta (na pr. lokalni, manjinski, nezavisni od političkog uticaja) koji dobijaju sredstva	Analiza ugovora
<b>Proporcionalnost</b>	Da li je vrednost kampanje primerena njenom značaju za javni interes?	Odnos iznosa kampanje i značaja teme za lokalnu zajednicu i veličine ciljne grupe kao i broj i vrednost kampanja u odnosu na realnu potrebu	Ugovori
	Da li su sredstva raspodeljena srazmerno za državno oglašavanje u odnosu na projektno sufinansiranje?	Odnos sredstava za projektno sufinansiranje i državno oglašavanje	Ugovori, Rešenja o dodeli sredstava za projektno

	Da li postoji prekomerno trošenje sredstava za državno oglašavanje?	Broj i vrednost kampanja u odnosu na broj stanovnika opštine	Ugovori, ukupna potrošnja za državno podeljena sa brojem stanovnika prema poslednjem popisu
<b>Nadzor</b>	Da li postoji nezavisni nadzor nad raspodelom sredstava i da li taj organ prikuplja podatke?	Aktivnost DRI, Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine i tržišne inspekcije	Izveštaji Državne revizorske institucije ili neke druge institucije, zahtevi za slobodan pristup
	Da li telo koje vrši nadzor objavljuje informacije koje su javno dostupne u otvorenom formatu prilagodjenom za korisnika?	Godišnji ili kvartalni izveštaji dostupni javnosti	Izveštaji, Excel/csv tabele sa sajta institucije koja vrši nadzor
	Da li postoji sankcionisanje u slučaju zloupotreba?	Broj i vrsta sankcija ili postupaka	Izveštaji nadzornih organa/ DRI ili druge institucije

Tabela 1. Procena ispunjenosti kriterijuma za državno oglašavanje u lokalnim samoupravama

## Metodološka ograničenja

Istraživanje se zasniva na podacima koji su dobijeni kroz mehanizam slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, ali to ne garantuje da su nam dostavljeni svi potrebni relevantni podaci. To možemo zaključiti na osnovu velikog broja dopuna koje smo tražili od javnih entiteta, ali i razlike između dostavljenih odgovora sa podacima o ukupnoj potrošnji, sa jedne, i pratećih ugovora, faktura i analitičkih kartica sa druge strane.

Vidljivo je da se u pojedinim slučajevima zakonski rokovi rutinski krše bez sankcija, odgovori su često nepotpuni ili u formatu koji nije korisniku prilagođen, a čak ni žalba Povereniku ne garantuje pristup kompletnoj dokumentaciji.

## Opšti nalazi

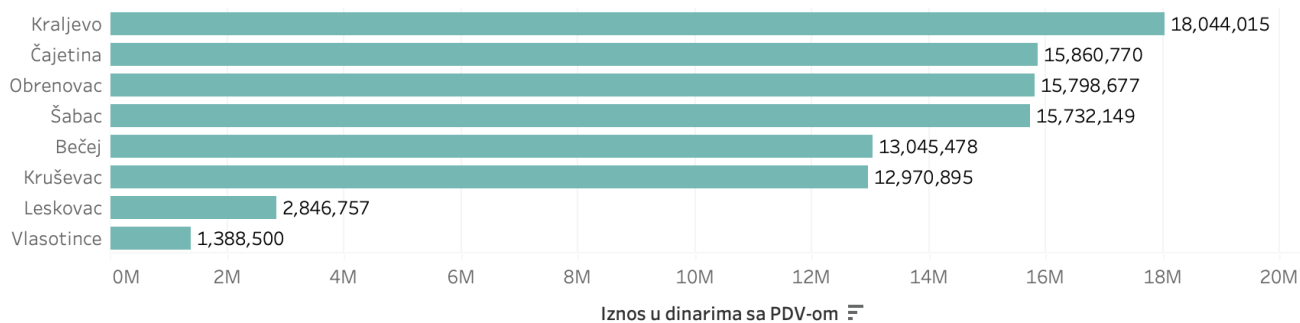
Na osnovu prikupljenih i verifikovanih informacija, tokom 2024. godine u osam posmatranih lokalnih samouprava (Bečej, Vlasotince, Kraljevo, Kruševac, Leskovac, Obrenovac, Čajetina i Šabac), javni entiteti su potrošili nešto više od 95 miliona dinara za državno oglašavanje. Radi se o lokalnim samoupravama i reprezentativnim javnim preduzećima i ustanovama.<sup>28</sup> Treba istaći da u pitanju nije konačna cifra nego ona do koje smo došli na osnovu Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, uzimajući u obzir samo transakcije koje smo uspeli da autentifikujemo.

U pitanju je manji iznos od stvarnog zato što nam pojedini javni subjekti nisu dostavili tražene informacije, te samim tim nisu ušli u konačni zbir utrošenih sredstava. Osim toga, kod nekih subjekata postoji ozbiljna diskrepanca između prvobitnog objedinjenog odgovora i prateće dokumentacije koja nam je, uglavnom naknadno, dostavljena. Navedimo primer opštine Bečej: u objedinjenom odgovoru dostavljena nam je informacija da je za troškove oglašavanja, usluga informisanja građana, medijskih i PR kampanja i drugih oblika saradnje sa medijima utrošeno bezmalo 23 miliona di-

nara,<sup>29</sup> ali smo na osnovu dokumentacije, ugovora i faktura, koje smo tražili kao dopunu dobijenih informacija – uspeli da verifikujemo samo, okvirno, utrošenih oko 13 miliona dinara, koje smo i uveli u završni obračun.

Ustanovili smo da u nekim lokalnim samoupravama postoji kompleksna i neefikasna procedura odgovaranja na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, bar kada je reč o državnom oglašavanju. U pripremu odgovora uključeno je više odeljenja, a konfuzna prepiska među njima — koju smo dobili u okviru tražene dokumentacije — sugerise mogućnost da nam nisu dostavljene sve relevantne informacije, odnosno da nisu obuhvaćena sva plaćanja povezana sa državnim oglašavanjem. Takva je situacija, na primer, uočena u slučaju Grada Leskovca.

Državna revizorska institucija u pojedinim svojim izveštajima<sup>30</sup> ukazuje na nepravilnosti u budžetskom planiranju, evidentiranju, knjiženju i kontroli rashoda na nivou lokalnih samouprava. To može ukazivati na mogućnost da same lokalne samouprave, zbog mogućih nepravilnosti u izvršenju budžeta, nisu u stanju da izdvoje i identifikuju sva plaćanja ove vrste. Navedimo, na primer, da smo od Leskovca u objedinjenom



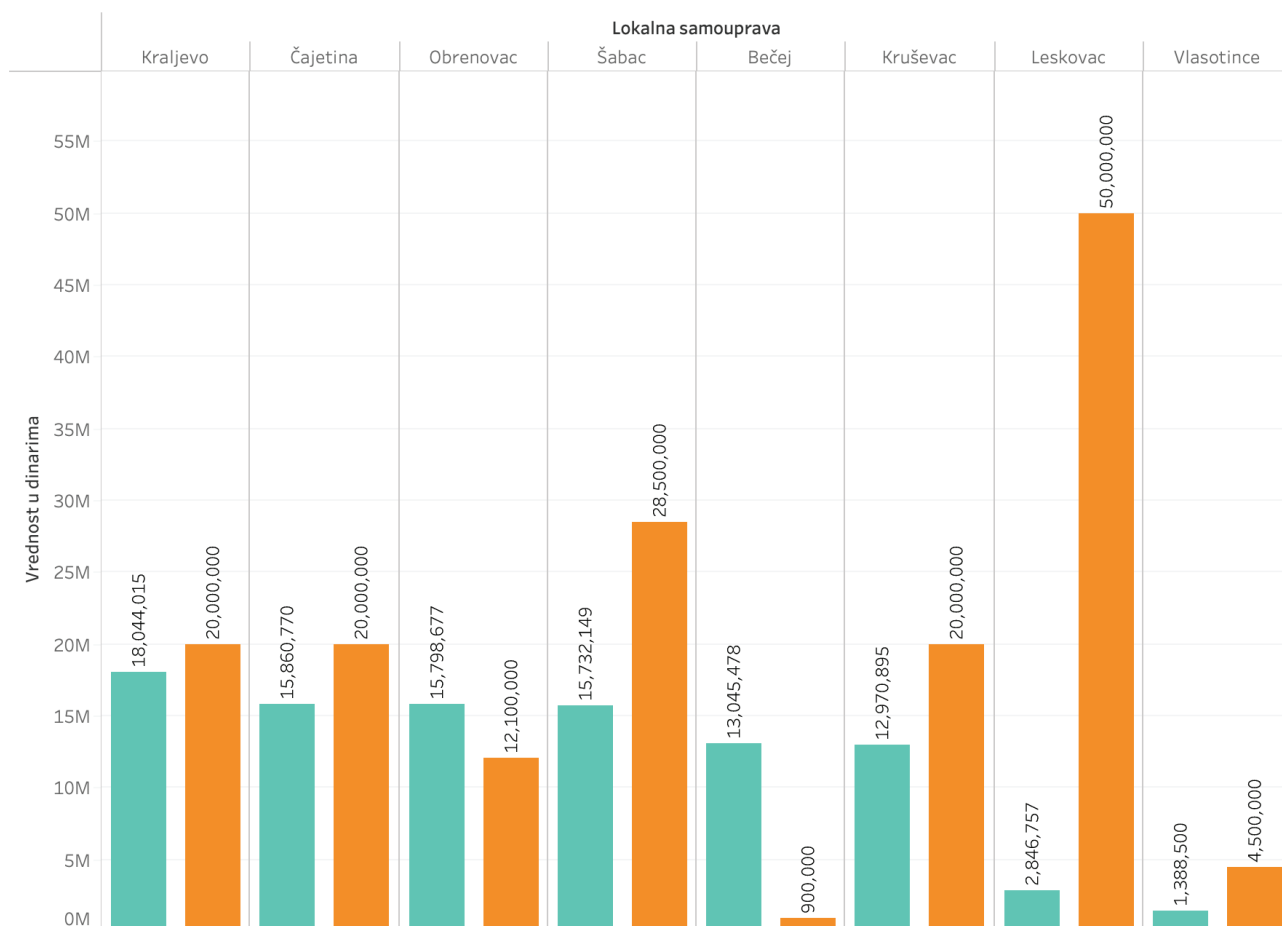
Grafikon 2: Ukupno potrošena sredstava za državno oglašavanje na nivou lokalnih samouprava

<sup>28</sup> Na osnovu razgovora sa lokalnim novinarima identifikovali smo javna preduzeća i ustanove sa teritorija gradova i opština koji izdvajaju u većem obimu sredstva za državno oglašavanje.

<sup>29</sup> U odgovoru nije navedeno kojim privrednim subjektima su sredstva dodeljena.

<sup>30</sup> <https://www.dri.rs/izvestaj/13316>.

■ Državno oglašavanje  
■ Projektno sufinansiranje



**Grafikon 3: Ukupna javna sredstva opredeljena za državno oglašavanje i konkursno sufinansiranje na teritoriji posmatranih lokalnih samouprava**

odgovoru dobili informaciju da je za potrebe državnog oglašavanja utrošeno negde oko 2,1 milion dinara, a da smo na osnovu naknadno dostavljene dokumentacije ustanovili da taj iznos ne odgovara ovoj informaciji. Problem je u tome što se u objedinjenom odgovoru navode i troškovi konkursa kao troškovi za državno oglašavanje, a ni taj iznos ne odgovara stvarnom iznosu koji je Leskovac utrošio za sufinansiranje medijskih sadržaja (u objedinjenom odgovoru navodi se da je za konkurs potrošeno 475 hiljada dinara, a Leskovac je u ove namene te godine opredelio čak 50 miliona dinara).

Uglavnom, kada posmatramo verifikovane informacije,<sup>31</sup> od posmatranih lokalnih samouprava (uzeli smo

31 Rekli smo da smo analizirali samo ona davanja za državno

u obzir sve javne entitete koje smo tretirali na teritorijama gradova i opština), najviše sredstava za državno oglašavanje je medijima dato u Kraljevu (oko 18 miliona dinara potrošilo je devet javnih subjekata na teritoriji ovog grada), a najmanje u Vlasotincu (tri javna entiteta dodelila su oko milion i po dinara, grafikon 2).

Ukoliko bi se posmatrali svi javni subjekti na teritoriji određene lokalne samouprave, u ogromnoj većini posmatranih gradova i opština, gotovo je sigurno, da bi sredstva dodeljena na osnovu državnog oglašavanja

oglašavanje koje smo uspeali da verifikujemo preko dostavljenih ugovora, faktura, ali i kroz pretrage na Portalu javnih nabavki. U analizu nisu uključeni ni ugovori i računi za oglašavanje na bilbordima, štampa majica ili slične usluge, jer ne potpadaju pod definiciju EMFA-e za državno oglašavanje.



Grafikon 4: Pružaoci medijskih usluga – najveći dobitnici sredstava za državno oglašavanje (više od milion dinara)

nadmašila ona koja su medijima upućena kroz sistem konkursnog sufinansiranja medijskih sadržaja. Već na osnovu verifikovanih informacija do kojih smo došli (a koja, kako smo rekli, kada je reč o državnom oglašavanju – po svemu sudeći nisu kompletna), jasno je da su Obrenovac i Bečej u većoj meri koristili državno oglašavanje za aranžmane sa medijima, a da su konkursi stavljeni u drugi plan. To je naročito vidljivo kod Bečeja, koji je potrošio 15-ak puta više novaca na oglašavanje nego na sufinansiranje medijskih sadržaja (grafikon 3).

U pitanju je loša tendencija, s obzirom na činjenicu da bi po ZJIM mediji od lokalnih samouprava trebalo dominantno da dobijaju finansijsku podršku na osnovu konkursa i predloženih projekata koji bi bili usklađeni sa definisanim javnim interesom, a u skladu sa zakonski definisanim, transparentnim procedurama i relativno jasnim kriterijumima. Iako sistem konkursnog sufinansiranja ima bezbrojne manjkavosti, o čemu smo već govorili, jasno je da on bar obezbeđuje viši nivo transparentnosti od dodeljivanja sredstava za državno oglašavanje. Na kraju, vrlo je lako ustanoviti koliko je određena lokalna samouprava dodelila sredstava na osnovu konkursa, te kojim pružiocima medijskih usluga, dok je to izuzetno naporan posao za istraživače kada je reč o javnom oglašavanju.

Koliko god je teško doći do kompletnih informacija o tome kome su dodeljena sredstva i koji je tačan iznos

u pitanju, još teže je precizno evidentirati koja je njihova tačna namena. U većini posmatranih ugovora ili faktura, navodi se veoma opisno i neprecizno kakve su usluge u pitanju („praćenje rada lokalnih samouprava“, „oglas“, „čestitka“, „1/2 stranice“ i tako dalje), a njih ne prate izveštaji o realizaciji. Može se sa velikom opravdanošću postaviti pitanje da li su zapravo ugovorene i fakturisane obaveze uopšte realizovane. Ili je u pitanju sistem podrške odabranim medijima i specijalizovanim posrednicima.

Bezmalobolno u svim posmatranim lokalnim sredinama postoje mediji, odnosno pružaoci medijskih usluga koji su, sasvim izvesno, povlašćeni u procesu državnog oglašavanja (grafikon 4). Po pravilu, u pitanju su isti subjekti koji dobijaju značajna sredstva i na konkursima za sufinansiranje medijskih sadržaja, što indicira nefer, odnosno diskriminatornu raspodelu javnih sredstava za medije na bazi političkih preferencija, a ne na bazi javnog interesa i medijske raznolikosti.

Najindikativniji primer za ovo je beogradska opština Obrenovac: od ukupno oko 15,8 miliona dinara usmerenih ka državnom oglašavanju od svih opštinskih javnih subjekata, „Studio Mag“ je prihodovao čak 12,1 milion (oko 76%). U Šapcu je za državno oglašavanje u posmatranim javnim entitetima izdvojeno oko 15,7 miliona dinara, a kompanija „AS multimedija“ je dobila 10,7 miliona (oko 68%). Tome treba dodati i da je

njena sestrinska firma, RTV AS, na osnovu državnog oglašavanja inkasirala 360 hiljada dinara. U Kraljevu je „izdominiralo“ preduzeće „RTV Kraljevo i Ibarske novosti“, koje je od državnog oglašavanja na lokalnom nivou prihodovalo oko 10 miliona dinara, od ukupno 18 miliona lokalnog javnog novca raspoređenog po

### Hashtag uživo

Kompanija Hashtag Digital Media Group dobila je 2024. godine na osnovu državnog oglašavanja čak 1,8 miliona dinara. U ugovoru stoji da su sredstva dobijena da “omogući produkciju/informisanje javnosti za potrebe opštine Bečež iz oblasti kulture, sporta, informisanja javnosti u radu, društveno odgovornim akcijama i projektima koje sprovodi opština”. [Prema pisanju “Bečejskog mozaika”](#), ova televizija je i naredne godine dobila isti iznos. Za novac dobijen 2024, prema pisanju ovog lista, na jutjub kanalu “NS uživo” objavljeno je ukupno osam priloga. “Mozaik” je izračunao da su građani platili bezmalo 1.000 evra za minut priloga u kojima preovlađuju protokolarne aktivnosti i izjave predsednika opštine. “NS uživo” je novosadski portal poznat po kršenju novinarsko etičkog kodeksa.

ovom osnovu. RTV Melos je po ovom osnovu u Kraljevu dobio nešto više od 5,5 miliona dinara. Dakle, svi ostali mediji zajedno tek nešto više od dva miliona dinara.

Dodatni problem je u tome što su ova davanja, kako smo rekli, izuzeta od procedure javnih nabavki, uz pozivanje na članove 12 i 27 ZJN.<sup>32</sup> Ukratko, određene medijske kuće prihoduju od javnih subjekata više miliona dinara ne prolazeći kroz proces koji predviđa jasne procedure, transparentnost i javno nadmetanje (čak 17 dobitnika, videti grafikon 4). Treba navesti i jedan izuzetak: jedinu kompletnu javnu nabavku u posmatranim lokalnim samoupravama sproveda je opština Čajetina, koja je po ovom osnovu agenciji “Pragma” prosledila sredstva u iznosu od nešto manje tri miliona dinara.

Međutim, valja navesti i činjenicu da je u slučaju postojanja specijalizovanih posrednika (poput marketinške agencije „Pragma“) izuzetno teško utvrditi koji su mediji prihodovali od opredeljenih sredstava, pošto detaljni izveštaji ovih posrednika uglavnom ne postoje ili se tretiraju kao poslovna tajna.

---

32 Član 27 Zakona o javnim nabavkama omogućava javnim subjektima da ne prolaze kroz kompletan proces javne nabavke ukoliko je opredeljeni iznos manji od million dinara. Dok član 12 navodi da odredbe ovog zakona ne važe „za kupovinu vremena za televizijsko, odnosno radijsko emitovanje, odnosno vremena za emitovanje programskih sadržaja, od pružaoca medijskih usluga”.

# Nalazi prema kriterijumima

---

## Transparentnost

---

Već smo rekli da član 25 EMFA predviđa da organi javne vlasti, odnosno javni subjekti na svojim portalima jednom godišnje objavljuju, u formi dostupnoj i lako razumljivoj građanima, sve bitne informacije o trošenju javnih sredstava u svrhu državnog oglašavanja. Dakle, koliko je novaca u ovu svrhu ukupno utrošeno, ko su dobitnici tih sredstava i u kom obimu.

U istraživanju smo želeli da ustanovimo da li u tretiranim lokalnim samoupravama, javnim preduzećima i ustanovama postoje primeri dobre prakse, u pogledu transparentnosti državnog oglašavanja, koji na neki način idu u susret novim evropskim propisima. Na žalost, nismo naišli niti na jedan primer dobre prakse: informacije o državnom oglašavanju nisu dostupne građanima ukoliko ih ne zahtevaju po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. A i tada je pitanje da li bi ih dobili u čitljivom i lako razumljivom obliku.<sup>33</sup>

No, problem nedostatka transparentnosti je mnogo ozbiljniji od činjenice da se kompletirane informacije ne objavljuju na portalima javnih subjekata, to svakako i nije njihova zakonska obaveza. Ali jeste i ustavna i zakonska obaveza da svoj rad učine transparentnim. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>34</sup> ne predviđa samo da javni entiteti imaju obaveznu da odgovaraju na zahteve građana, već i da proaktivno objavljuju sve važnije informacije o svom radu.

Sve u svemu, na osnovu ovog istraživanja možemo reći da generalna praksa dodele sredstava za državno oglašavanje ne ispunjava kriterijum transparentnosti. Ponekad se na sajtovima nalaze finansijski planovi ili opšte odluke o javnim nabavkama, ali one svakako nisu običnom korisniku jasne i pregledne, a i nema segmenata koji se specifično odnose na oblast medija i oglašavanja.

33 Od 62 subjekta, šest nije odgovorilo na naše zahteve o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (grafikon 1). Mnogi drugi su poslali odgovore koji nisu sadržali sve relevantne informacije, zbog čega smo morali tražiti dopunu.

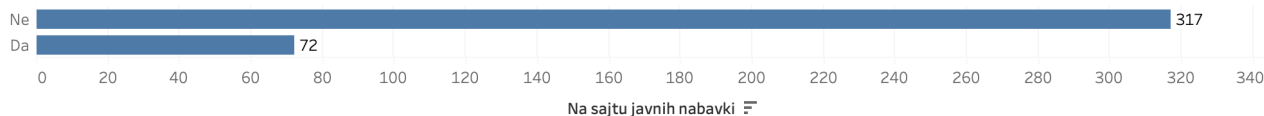
34 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_slobodnom\\_pristupu\\_informacijama\\_od\\_javnog\\_znacaja.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html)

Treba istaći da su javna preduzeća/ustanove bili agilniji u slanju odgovora i drugih važnih informacija od lokalnih samouprava. Radi se i o brzini, ali i kvalitetu dobijenih informacija. Bezmalob svako lokalnoj samoupravi, izuzev Čajetini, morali smo da šaljemo dodatni zahtev sa nedostajućim informacijama i dokumentima, a prvobitni odgovori su izgledali tako da bi se moglo pomisliti da one nisu želele da sa istraživačima podele ključne informacije već da ih sakriju od njih.

Neke samouprave su tvrdile da je podnosilac zahteva dužan da pošalje mejl sa zahtevom na svako od odeljenja koje je uključeno u proces državnog oglašavanja (Kraljevo i Vlasotince), neki su slali odgovore sa objedinjenim iznosima utrošenim u ovu svrhu, ali ne i imena dobitnika, niti prateće ugovore i fakture (Bečej, Leskovac), u nekima se iznosi navedeni u objedinjenom odgovoru nisu poklapali sa iznosima utrošenim za državno oglašavanje koje smo verifikovali preko analitičkih kartica, ugovora i faktura. Već smo naveli primer Bečeja, koji i pored ponovljenog zahteva, nije dostavio dokumenta koja bi opravdala potrošnju celog iznosa koji se navodi u njihovom prvobitnom odgovoru (nedostaje oko 10 miliona dinara). Ukoliko su organi slali ugovore, i u njima je pisalo koliko je mesečno određeni izvršilac trebalo novca da prihoduje, to opet ne znači da je on zaista toliko novca i dobio.

Retko je koji organ lokalne samouprave poslao taksativno ono što predviđa EMFA, a što smo tražili u zahtevu: koliko je novca potrošeno za državno oglašavanje i taksativno – ko su pružaoci medijskih usluga koji su ta sredstva prihodovali. Naravno, postoje i pozitivni primer, kao što su, recimo, JKP Vodovod Zlatibor, Turistička organizacija Zlatibor, Kulturni centar Zlatibor, Turistička organizacija Kraljevo, Dom Zdravlja Kruševac, i drugi.

Izveštaje o realizovanim uslugama organi vlasti u ogromnom procentu nisu uopšte dostavili. Dakle, netransparentnost celog procesa predstavlja i činjenica da je izuzetno teško zaključiti za šta je konkretno novac građana utrošen, koje usluge su u pitanju i da li su one uopšte, i u kom obimu, realizovale, o čemu smo pisali



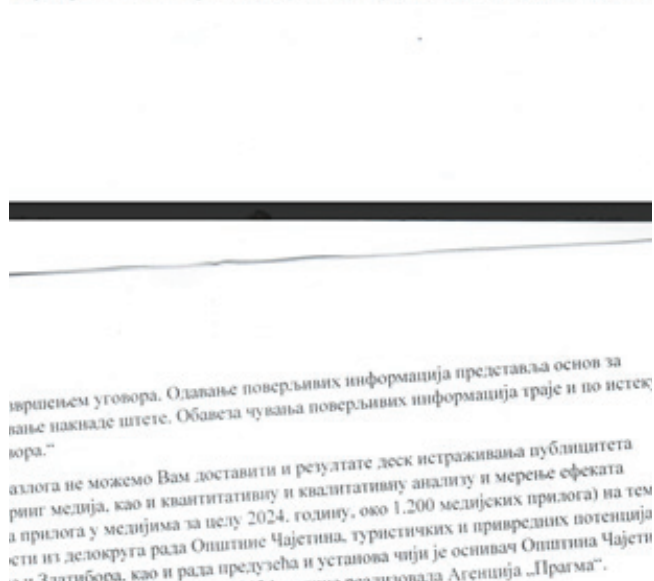
**Grafikon 5: Da li se davanja za državno oglašavanje nalaze na sajtu javnih nabavki?**

u odeljku Opšti nalazi. Pod EMFA-om troškovi promocije javnih entiteta na društvenim mrežama, odnosno internetu, takođe bi trebalo da budu dostupni javnosti. Međutim, do podataka koliko je sredstava u ovu svrhu potrošeno tokom 2024. godine nismo uspeli da dođemo u ovom istraživanju čak ni koristeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Primer dobre prakse je Turistička organizacija Zlatibor, koja nam je dostavila jedan kompletan izveštaj o realizaciji sredstava upućenih specijalizovanom posredniku u državnom oglašavanju (Centar audiovizuelnog stvaralaštva Srbije), u kojem se precizno navodi u kojim medijima i kada su plasirani sadržaji koji su bili predmet ugovora. Na žalost, ni u ovom izveštaju nema podataka koliko sredstava je medij dobio za usluge.

na članu 9. Ugovora br. 404-17/24-02 o uslugama marketinške agencije – PRP kadivijima u Srbiji, stoji obaveza dve ugovorne strane:

uvorne strane su dužne da sve podatke tehničke, poslovne i komercijalne prirode su došli u realizaciji ovog ugovora, tokom njegovog trajanja, kao i nakon tog vremena čuvaju kao poslovnu tajnu, bez obzira na njihove izvore (u daljem tekstu: „povljive informacije“). Ugovorne strane se obavezuju da, bilo za vreme trajanja ugovora ili po njegovom isteku, neće direktno ili indirektno otkrivati poslovne informacije koje su im poznate ili koje mogu biti poznate, ili ih koristiti na bilo koji način koji im



**Slika 1: Odgovor opštine Čajetina**

Sa druge strane, opština Čajetina je kroz proces javne nabavke dodelila sredstva marketinškoj agenciji „Pragma“, čiji je direktor politički analitičar Cvijetin Milivojević, kao specijalizovanom posredniku u procesu državnog oglašavanja. Izveštaj ove agencije, koji smo dobili naknadno kroz dopunu zahteva, međutim nije sadržao sve informacije koji su bile potrebne za istraživanje, između ostalog koji mediji su bili angažovani za realizaciju ugovora i koliko su novca prihodovali, jer se opština pozvala na član 9 ugovora sa ovom agencijom o tajnosti podataka. (slika 1)

Kada je reč o transparentnosti procesa javnog oglašavanja, svakako treba još jednom istaći ordinarno nepoštovanje zakonskih obaveza od stranih javnih entiteta, ali i Agencije za privredne registre, pa i Ministarstva informisanja i telekomunikacija, o čemu smo već govorili u uvodnom delu izveštaja. Naime, dopune i izmene ZJIM, koje su usvojene u oktobru 2023. godine, predviđaju da se u Registru medija koji se vodi kod APR-a, evidentiraju svi javni prihodi koje registrovani mediji dobijaju od javnih entiteta po svim osnovama, pa i po osnovu državnog oglašavanja. Na žalost, ova odredba se ne primenjuje u praksi.

Na kraju se treba osvrnuti i na proces javnih nabavki, koje su važne i iz ugla transparentnosti dodeljivanja javnih sredstava medijima. Jedino sprovođenje procesa javnih nabavki za državno oglašavanje u medijima registrovano je, u opštini Čajetina („Pragma“). Svi drugi ugovori koji su sklopljeni pozivali su se na izuzetke u već pomenutim članovima ZJN. Međutim, i ove nabavke bi trebalo da budu registrovane na portalu javnih nabavki. Na žalost, to uglavnom nije slučaj. Samo je pet javnih entiteta objavilo je sva davanja na ovom portalu (Opština Čajetina, JKP Čistoća Kraljevo, JKP Pijaca Kraljevo, Turistička organizacija Kruševca i JP Dom Leskovac). Od 389 plaćanja, koje smo evidentirali, samo je 72 registrovano na portalu javnih nabavki (Grafikon 5).

## Nediskriminacija

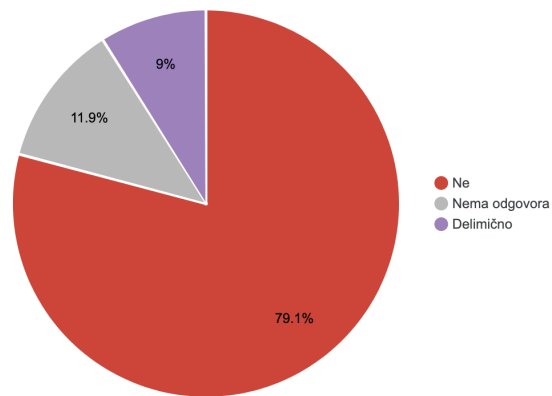
EMFA predviđa da proces dodele sredstava za državno oglašavanje mora biti transparentan, ali i nediskriminatoran. Nediskriminacija podrazumeva postojanje jasnih i građanima dostupnih kriterijuma za dodelu javnih sredstava medijima kako bi proces raspodele sredstava bio predvidljiv i podložan javnoj kontroli. Cilj je da se obezbedi fer raspodela sredstava koja podstiče medijski pluralizam i smanjuje mogućnost favorizovanja određenih medija, to jest politički uticaj na njih. U tom pogledu predviđa se da jedan od kriterijuma bude poštovanje profesionalnih i etičkih standarda novinarstva, što je u sklopu težnje da se javnim sredstvima podstiče nezavisnost i profesionalnost medijskog sektora.<sup>35</sup>

Na žalost, niti jedan javni entitet koji je posmatran nema razvijene kriterijume za dodelu sredstava za oglašavanje. Ogromna većina je to i navela u svojim odgovorima. Šest organa je istaklo da je prilikom angažovanja medija vodilo računa o njihovom lokalnom karakteru (pogledaj grafikon 6). JKP Vodovod Kruševac je naveo da ima Pravilnik o troškovima reklame i propagande i troškovima reprezentacije, ali on nije poslat uz ostalu dokumentaciju, pa nije moguće zaključiti koji su tačno kriterijumi primenjivani.

Kada je reč o kriterijumima, treba podsetiti da Zakon o javnim nabavkama nalaže naručiocu da u konkursnoj dokumentaciji jasno navede kriterijume na osnovu kojih će izabrati najbolju ponudu. Prilikom raspisivanja jedine u ovom istraživanju identifikovane javne nabavke, opština Čajetina je navela kriterijume koji se odnose pre svega na cenu usluga, a u većoj meri na iskustvo i stručnost ponuđača. Ovi potonji kriterijumi su detaljno razrađeni i specifikovani, ali svakako nije dobra vest što se na konkurs javio sam jedan ponuđač. Opština Čajetina inače nema opšti dokument u kojem se navode kriterijumi za dodelu sredstava za državno oglašavanje.

I pored toga što u ovoj jedinoj identifikovanoj javnoj nabavci postoje izvesni problemi, treba reći da proces

35 Brogi E., Borges D., Bleyer-Simon K., Carlini R., Kermer J., Nenadić I., Palmer M., Trevisan M. & Verza S. (Upcoming) Draft study, Implementation of the European Media Freedom Act, str. 43-44.



Grafikon 6: Postojanje kriterijuma za dodelu sredstava za državno oglašavanje (uključeni su svi javni subjekti kojima je poslat zahtev za pristup informacijama od javnog značaja)

koji je u skladu sa ZJN omogućava veći nivo transparentnosti, pa su i eventualni propusti vidljiviji. Što će reći da bi istraživanje i analiza ovog mehanizma bilo kud i kamo efektivniji da su plaćanja, bar ona veća, sprovedena kroz proces javnih nabavki.

Treba dakako istaći da najniža cena ne bi smela da bude preovlađujući kriterijum. Prilikom dodele sredstava trebalo bi uzeti u obzir i domet i uticaj angažovanih medija na lokalnom nivou, bilo da se oglašavanje realizuje direktno ili preko specijalizovanih posrednika. Problem, međutim, predstavlja činjenica da podaci iz istraživanja publike — poput gledanosti, slušanosti i čitanosti — na lokalnom nivou često nisu lako dostupni niti ih je moguće jednostavno verifikovati. Stoga bi bilo jako važno raditi na istraživanju medijske publike u lokalnim sredinama.

U opštim nalazima je navedeno da postoje mediji koji su definitivno povlašćeni u određenim lokalnim sredinama, i koji dobijaju većinu sredstava i kroz proces državnog oglašavanja i putem projektnog sufinansiranja. U Kruševcu su, recimo, to mediji koji su u vlasništvu srodnika i bliskih saradnika Bratislava Gašića, trenutnog ministra odbrane i visokog funkcionera vladajuće stranke (SNS). Ti mediji (ADD Production, Pobjeda i Radio televizija Kruševac) su u Kruševcu dobili dve trećine ukupnih sredstava za državno oglašavanje.

Sredstva za državno oglašavanje dobijaju i mediji koji su rekorderi po broju kršenja Kodeksa novinara Sr-

## Informer, ko-insineracija komunalnog otpada i poseta Bečeju

Navedimo jedan neobičan slučaj. Regionalna deponija Srem-Mačva putem narudžbe angažovala je „Informer“ za oglas o „javnom pozivu za izbor privrednog subjekta u vezi ko-insineracije komunalnog otpada, čiji se prijem vrši u okviru postrojenja za sekundarnu separaciju i deponovanje otpada“. (Slika 2)

Inače, „Informer“ je od mnogih lokalnih samouprava prihodovao novac na osnovu faktura u kojima se ne navodi konkretno šta predstavlja predmet usluge (na fakturi recimo piše samo „Format 2 str x 140mm“, „Četvrtina strane“, „Format 2 str x 50mm“, Prilog...) Na fakturama dostavljenim opštini Bečej međutim vidljivo je da su građani platili čak 720.000 dinara za priloge koje su tematizovali „Novo sanitetsko vozilo za Dom zdravlja Bečej“, i one pod nazivima „Ministarka Irena Vujović obišla radove u Bečeju“ i „Predsednica Pokrajinske vlade i sekretari posetili Bečej“. U pitanju su prilozi čija je jedina svrha promocija vlasti, što predstavlja izuzetno lošu praksu, i u potpunosti suprotnosti sa ZJIM. S obzirom da su u pitanju kratki, servisni tekstovi ovaj slučaj svakako ukazuje i na prekomerno trošenje javnih sredstava, a postoji mogućnost da se može govoriti da je došlo do zloupotrebe službenog položaja.

bije. Recimo, Informer (Insajder tim) je od tretiranih javnih subjekata u osam lokalnih samouprava prihodovao na ime državnog oglašavanja oko 1,4 miliona dinara (Grafikon 4). Ovaj medij je, recimo, tokom druge polovine prošle godine, prema istraživanju Saveta za štampu, prekršio etički kodeks čak 1.456 puta. Na listi dobitnika su, recimo, i Večernje novosti (prihodovali od ovih osam samouprava nešto manje od 1,2 miliona dinara za oglašavanje), koji su tokom istog perioda

UL. HAJDUK VELJKA BB  
15000 SABAC  
Broj: 11-2/24  
Datum: 18.01.2024.

NDN INFORMER

Bulevar Peke Dapčevića 17  
Beograd

Predmet: Zahtev za objavljivanje javnog poziva

Poštovani, molimo Vas da u izdaju Informera koji izlazi u petak 19.01.2024. godine objavite obavestjenje za "javni poziv za izbor privrednog subjekta uz vezi sa ko-insineracije komunalnog otpada čiji se prijem vrši u okviru postrojenja za sekundarnu separaciju i deponovanje otpada JKP Regionalna deponija "Srem-Mačva" Šabac, " a koji se nalazi na sajtu [www.srem-macva.rs](http://www.srem-macva.rs).

Predračun treba da glasi na JKP Srem-Mačva, Šabac, PIB: 107174776; MB: 20768274, i isti pošaljite na email: [daliborkadroba@yahoo.com](mailto:daliborkadroba@yahoo.com)  
Molim vas da potvrdite prijem mailom i odgovorite nam da li ste u mogućnosti da ispunite naš zahtev za objavljivanje u petak 19.01.2024. godine, ili predložite prvi sledeći slobodan termin.



Slika 2: Zahtev Regionalne deponije Srem-Mačva Informeru

prekršile novinarsku etiku 456 puta.<sup>36</sup> U ovom pogledu, nije samo problem to što se – a što je potpuno u suprotnosti sa evropskim standardima – sredstva dodeljuje medijima koji krše etička pravila nego što su u pitanju nacionalni mediji koji po svemu sudeći nisu najbolji izbor za oglašavanje lokalnih javnih entiteta.

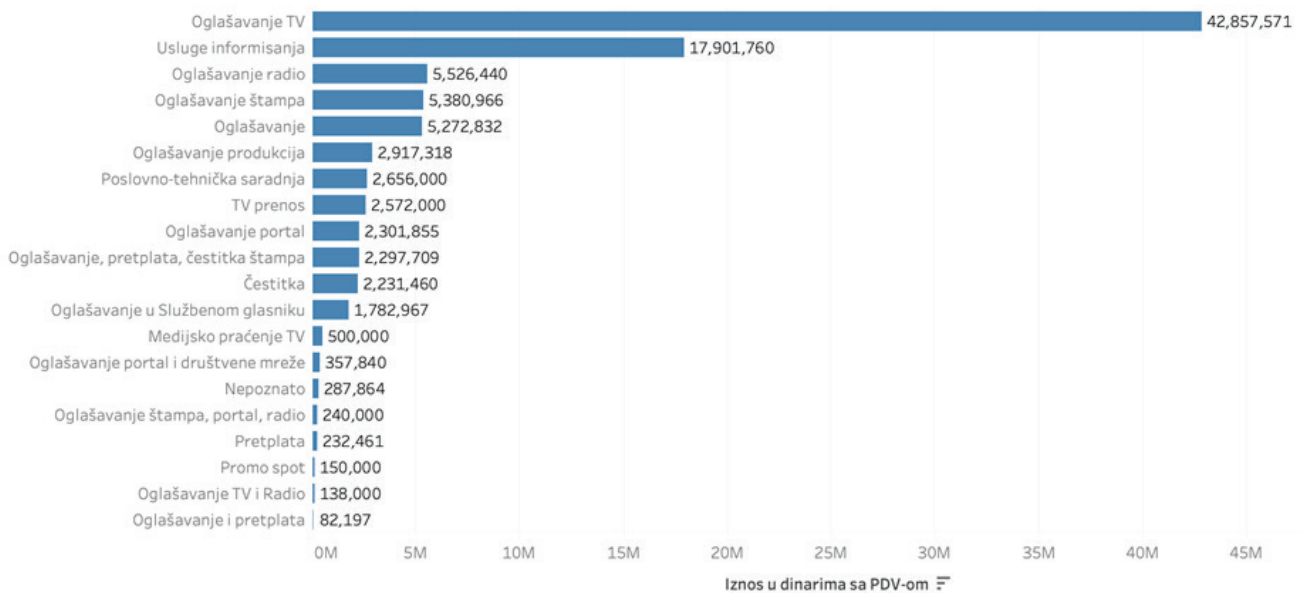
Beležimo i kontroverzan slučaj lista „Palež“ iz Obrenovca, o kojem su već pisali pojedini portali. List ima dugu istoriju dobijanja budžetskih sredstava iako nije bio upisan u Registar medija, što je formalni uslov za dodelu javnog novca.<sup>37</sup> Uprkos ovome, „Palež“ je i tokom 2024. godine nastavio da dobija sredstva za državno oglašavanje, i to u iznosu od približno tri miliona dinara od opštine Obrenovac.

## Proporcionalnost

EMFA predviđa da sredstva za javno oglašavanje moraju služiti javnom interesu, a ne interesu vlasti, te da se uz pomoć tih sredstava ne sme uticati na uređivačku politiku medija, odnosno plaćati afirmativni i pozitivni

36 <https://savetzastampu.rs/lat/izvestaji/rezultati-rada-komisije-za-zalbe-i-monitoringa-postovanja-kodeksa-novina-iz-novinarki-srbije-u-dnevnim-novinama-od-1-jula-do-31-decembra-2025-godine-2/>

37 <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/milion-dinara-iz-budzeta-novinama-koje-u-registar-medija-nisu-upisane-u-skladu-sa-zakonom/>



Grafikon 7: Raspodela sredstava za državno oglašavanje na osnovu vrste usluge

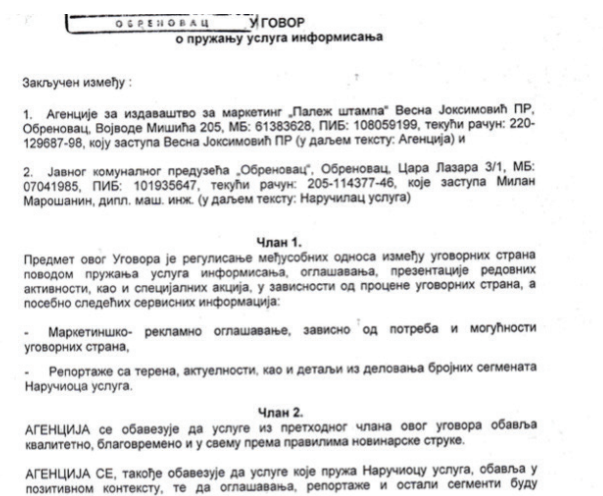
sadržaji u njima. U tom pogledu važno je da ova sredstva budu usklađena sa javnim interesom, odnosno da izdvojeni budžet bude proporcionalan javnom interesu, ne prekomeran.

Pored toga, kada je reč o proporcionalnosti treba voditi računa o srazmernoj raspodeli sredstava po tipu medija, kao i prema njihovom lokalnom impaktu. Kada je reč o Srbiji, s obzirom da ne postoje verifikovani podaci o čitanosti, gledanosti i slušanosti lokalnih medija, ovaj potonji kriterijum bi bilo teško ispuniti čak i da postoji snažna želja lokalnih javnih entiteta da ga poštuju.

Podaci do kojih smo došli istraživanjem izuzetno su ograničeni, pogotovo kada je reč o konkretnoj nameni i cilju državnog oglašavanja, kao i realizaciji medijskih usluga. Izveštaji o sprovođenju kampanja i realizaciji usluga skoro da ne postoje. Stoga je veoma teško proceniti da li su sredstva utrošena za javno oglašavanje uopšte u korelaciji, a pogotovo da li je izdvojeni novac proporcionalan javnom interesu. S obzirom na pravilo izuzetka od primene ZJN, dokumentacija je svedena na prilično uopštene ugovore, nejasne fakture ili podatke iz analitičkih kartica koje sadrže vrlo malo informacija.

Iako je moguće da su organi sproveli istraživanje tržišta i tražili više ponuda za oglašavanje, nemoguće je proceniti koliko se zaista vodilo računa o izboru tipa medija koji dobijaju sredstva. Na osnovu naziva ugovora i ograničenih informacija do kojih smo došli ustanovili smo da je najveći deo novca otišao na oglašavanje na televizijskim stanicama (grafikon 7).

Beležimo primere diskutabilne dodele sredstava koja su u potpunoj suprotnosti sa evropskim propisima. Recimo, u ugovoru koji je JKP Obrenovac potpisala sa „Palež štampom“ nalazi se odredba po kojoj se ponuđač obavezuje da usluge koje pruža naručiocu „obavlja u pozitivnom kontekstu, te da oglašavanja, reportaže i os-



Slika 3 Deo ugovora JKP Obrenovac i Palez stampa

## Šabac: Tri privilegovana medija

Na osnovu dokumentacija i analize ugovora i finansijskih evidencija sredstava utrošenih za javno oglašavanje, u Šapcu postoje tri lokalna medija, odnosno pružaoca medijskih usluga koja dobijaju značajna sredstva: AS Multimedija i RTV AS (sestrinske firme koje su zajedno prihodovale oko 11,1 miliona dinara), te list "Glas Podrinja" (oko 2,7 miliona dinara), od ukupno dodeljenih 15,7 miliona dinara.

Ovi mediji su najveći dobitnici i na konkursima projektnog sufinansiranja, dobili su više od 70% ukupno dodeljenih sredstava po ovom osnovu za 2024. godinu. "Glas podrinja" dobio 6,9, AS multimedija 6,5, a RTV AS 7 miliona dinara. Na konkursu u Šapcu je te godine dodeljeno ukupno 28,5 miliona dinara.

tali segmenti budu predstavljeni isključivo u afirmativnom smislu" (slika 3). Ova odredba predstavlja nedozvoljeno mešanje u uređivačku politiku i nije u skladu sa javnim interesom, odnosno interesima građana koji imaju pravo na objektivnu sliku stvarnosti, pa i rada javnog preduzeća.

Veoma je neobično da su na Televiziji Sunce iz Arandjelovca emitovane novogodišnje i božićne čestitke JKP Vodovoda Zlatibor, s obzirom da je u pitanju udaljena lokalna samouprava, a da ova televizija ne pokriva zlatiborski kraj. Ovaj primer jasno ukazuje na nedostatak definisanih i javno dostupnih kriterijuma za dodelu sredstava, odnosno mogućnost arbitrarnog dodeljivanja sredstava za državno oglašavanje.

Opština Vlasotince je potpisala ugovor vredan 720 hiljada dinara sa Televizijom Leskovac (vlasnik Radoica Milosavljević)<sup>38</sup> koji podrazumeva emitovanje priloga do tri minuta u informativnoj emisiji Panorama „po

38 Radoica Milosavljević je jedna od ključnih figura u procesu privatizacije lokalnih medija u Srbiji, i smatra se bliskim saradnikom ministra odbrane Bratislava Gašića čija porodica je vlasnik nekoliko lokalnih medija.

potrebi“, gostovanje u Jutarnjem programu do 15 minuta „po potrebi“ i emitovanje obaveštenja u specijalizovanim terminima za oglase i obaveštenja na Televiziji Leskovac. Iako nije jasno da li je ugovor realizovan (nije poslata analitička kartica, niti je ugovor objavljen na sajtu javnih nabavki), sadržina ugovora ukazuje na mogućnost prekomernog trošenja javnih sredstava.

## Nadzor

Prema EMFA-i, nadzor treba da vrši regulatorno telo i da jednom godišnje objavljuje izveštaje o raspodeli potrošnje za državno oglašavanje koji su lako dostupni i javni.

U Srbiji sveobuhvatnog i redovnog nadzora u ovoj oblasti preکتično nema, a i ovaj izveštaj jasno svedoči da bi on bio preko potreban. Povremeno nadzor vrši Državna revizorska institucija (DRI), ali ne na nivou svih opština, javnih preduzeća i ustanova, odnosno neredovno. U izveštajima koje smo pregledali, veoma malo ili nimalo pažnje se posvećuje trošenju sredstava za državno oglašavanje. Odnosno, iako su izveštaji

Na osnovu člana 16. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Службени гласник РС", бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21, у даљем тексту: Закон), у законском року обавештавам Вас о следећем:

Сектор тржишне инспекције није извршио ниједан редовни инспекцијски надзор у локалним самоуправама, локалним јавним предузећима и локалним јавним установама, односно оглашавање државних органа, локалних самоуправа и јавних предузећа у градовима и општинама: Бечеј, Крушевац, Лесковац, Власотинце, Краљево, Шабац, Обреновац и Чајетина, с обзиром на то да ова делатност није била обухваћена Годишњим планом инспекцијског надзора за 2024. годину. Такође, није извршен ниједан ванредни инспекцијски надзор, будући да није примљена ни једна представка која би била иницијатива за покретање поступка.

Сагласно одредби члана 10. став 1. Закона о инспекцијском надзору ("Службени гласник РС", бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018), План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају.

Имајући у виду напред наведено, како тржишна инспекција прати стање у области надзора у оквиру свог делокруга и будући да оглашавање које је које сте навели у захтеву, није било ризично у смислу делокруга овог инспекцијског органа, исто није ни било предмет Годишњег плана инспекцијског надзора за 2024. годину.

Такође, Вас обавештавам да је извршена 231 службена саветодавна посета, у којима су инспектори упознали одговорне у васпитним и образовним установама предшколског и школског узраста о обавези придржавања одређби Закона о оглашавању, у погледу забране оглашавања у оквиру установе, осим ако оглас служи заштити општег интереса и интереса деце или малолетника, као и васпитној, образовној и спортској делатности.

С поштовањем,



Slika 4: Deo skeniranog odgovora Ministarstva spoljne i unutrašnje trgovine

opširni i detaljni, oni ne targetiraju specifično državno oglašavanje u medijima.

Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine, koje je zaduženo za sprovođenje Zakona o oglašavanju, nije sprovelo redovni ni vanredni inspekcijski nadzor kada je u pitanju državno oglašavanje za 2024. godinu, pošto ovu oblast, kako su nam odgovorili, smatraju nerizičnom. (Slika 4)

Regulatorno telo za elektronske medije (REM), po Zakonu o oglašavanju, vrši nadzor i bliže uređuje podzakonskim aktima, pravila oglašavanja u elektronskim medijima. Međutim, u ovom Zakonu nije prepoznat specifikum državnog oglašavanja, uprkos preporukama iz Medijske strategije i zahtevima novinarskih i medijskih organizacija, tako da REM formalno nema mogućnost uticaja na proces državnog oglašavanja.<sup>39</sup> Ovome naravno treba dodati činjenicu da regulatorno telo nije funkcionalno već duži period tako da se postavlja generalno pitanje mogućnosti da nadzor nad ovom oblašću obavlja adekvatno.<sup>40</sup>

Ukoliko bi se ustanovila dobra praksa da se državno oglašavanje sprovodi po ZJN, odnosno ukoliko bi se sprovođile uz poštovanje procedura javnih nabavki, bar za veće iznose, nadzor nad procesom imala bi i Uprava za javne nabavke i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ponuđača.

## Zaključci i preporuke

---

Posmatrani javni entiteti (osam lokalnih samouprava i deo javnih preduzeća i ustanova na njihovim teritorijama) ne ispunjavaju kriterijume EMFA-e u pogledu transparentnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti kada je reč o raspodeli sredstava za državno oglašavanje

39 <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/medijska-udruzenja-novi-zakon-o-oglasavanju-ne-resava-pitanje-drzavnog-oglasavanja/>

40 Stojković M. (2026). Implementacija EMFA kroz izmene medijskih zakona str. 9-11 <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2026/03/Implementacija-EMFA-kroz-izmene-medijskih-zakona.pdf>

je. Nespremnost lokalnih samouprava za primenu leži u niskoj transparentnosti procesa, nepostojanju kriterijuma i procedura za dodelu sredstava, neprepoznavanju pluralizma sadržaja i javnog interesa. Primena istovetnih obrazaca dodele sredstava za državno oglašavanje na lokalnu kao i na nacionalnom nivou, ukazuje na razrađen metod koji ima političku pozadinu i posredni uticaj na uređivačku politiku medija.

**Transparentnost procesa je niska:** ne postoje javno dostupni podaci, a informacije koje se dobijaju putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja uglavnom su nepotpune i konfuzne.

Transparentnost je ugrožena i činjenicom da nisu javno dostupni ili uopšte ne postoje izveštaji o realizaciji davanja, a u slučaju specijalnih posrednika u javnom oglašavanju ni informacija koji su mediji prihodovali od njega.

**Nediskriminacija nije obezbeđena:** kriterijumi za dodelu sredstava nisu definisani, a u praksi postoji praksa favorizovanja medija sa nekritičkom uređivačkom politikom. Posebno je zabrinjavajuće što su česti dobitnici mediji koji ne poštuju profesionalne i etičke standarde, što je u suprotnosti sa EMFA-om.

**Proporcionalnost se ne poštuje:** u obzir se ne uzimaju pluralizam, lokalni diverzitet i usklađenost oglašavanja sa javnim interesom. Problem predstavlja i nepostojanje podataka o čitanosti, gledanosti i slušanosti lokalnih medija što dodatno otežava ovu procenu kao i nedovoljno informacija u ugovorima i nedostupnost izveštaja o realizaciji usluga jer komplikuje procenu svrsishodnosti potrošnje novca.

**Nadzor je neadekvatan, takoreći nepostojeći:** Državna revizorska institucija izuzetno retko vrši kontrolu javnih subjekata, a izveštaji su tehnički i ne ciljaju specifično državno oglašavanje u medijima. Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine, koje je zaduženo za sprovođenje Zakona o oglašavanju, uopšte ne vrši nadzor nad procesom državnog oglašavanja. Ovaj proces dakle iziskuje značajne promene kako bi se postigla usklađenost sa evropskim standardima.

## Preporuke

---

Preporuke su upućene nadležnim državnim organima, imajući u vidu da je EMFA prvenstveno instrument kojim se uređuje postupanje javnih vlasti u odnosu prema medijima. Cilj preporuka je da se praksa dodele državnog oglašavanja u medijima poboljša.

## Transparentnost

---

Potrebno je da, u skladu sa EMFA-om i principima dobre uprave, javni subjekti objavljuju sve relevantne informacije o državnom oglašavanju na svojim sajtovima, u mašinski čitljivom formatu, na način da budu lako dostupni i prilagođeni potrebama građana.

Potrebno je izmeniti odredbe u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama koje omogućavaju odugovlačenje dostavljanja podataka tražiocima informacija kada je reč o trošenju sredstava za državno oglašavanje (član 16, stav 3).

Potrebno je preispitati članove 12 i 27 Zakona o javnim nabavkama koji doprinose netransparentnosti i izbegavanju jasnih procedura za dodelu sredstava za državno oglašavanje, te ih uskladiti sa kriterijumima EMFA. Potrebno je da bude pravilo, a ne izuzetak, da se dodela sredstava po ovom osnovu vrši kroz postupke javnih nabavki, kao i da sva davanja, nezavisno od visine iznosa, budu javno dostupna.

Potrebno je normativno urediti oblast državnog oglašavanja u Zakonu o oglašavanju, kako bi regulativa bila jasnija i obuhvatnija.

Pored objave ugovora i faktura, neophodno je da javno budu dostupni i izveštaji o realizovanim aktivnostima dobitnika sredstava, posebno kada su u pitanju specijalizovani posrednici.

Sva sredstva dodeljivana za državno oglašavanja moraju biti evidentirana i na portalu javnih nabavki i u Registru medija koji se vodi kod APR-a, a u skladu sa zakonom.

U evidenciju je potrebno uključiti i troškove marketinga, propagande i promocije na društvenim mrežama,

imajući u vidu da se prema EMFA-i i ovi troškovi smatraju državnim oglašavanjem.

Potrebno je da medijske i novinarske asocijacije budu uključene u proces usklađivanja Zakona o javnim nabavkama i Zakona o oglašavanju sa EMFA-om.

## Nediskriminacija

---

Javni entiteti se moraju obavezati da uspostave i objave kriterijume i pravila za dodelu sredstava za državno oglašavanje na zvaničnim sajtovima. Kriterijumi moraju da vode računa o javnom interesu.

Mediji koji ne poštuju etičke i profesionalne standarde ili nemaju interne etičke kodekse trebalo bi da budu izuzeti od dobijanja sredstava za državno oglašavanje, u skladu sa EMFA-om.

Lica povezana sa nosiocima javnih funkcija, odnosno lica u potencijalnom sukobu interesa, ne smeju biti ni direktni ni indirektni korisnici sredstava za državno oglašavanje.

Kriterijumi treba da uzimaju u obzir potrebe različitih osetljivih i nepriviligovanih grupa (nacionalne i druge manjine, osobe sa invaliditetom, žene...).

## Proporcionalnost

---

U ugovorima mora biti jasan odnos između opredeljenih sredstava za državno oglašavanje, njihove namene i javnog interesa.

U ugovorima mora biti jasno na osnovu kojih kriterijuma je odabran određeni pružalac medijske usluge. Najniža cena ne treba da bude vodeći i jedini kriterijum za dodelu, već i drugi poput tipa medija, lokalni diverzitet, učestalost objavljivanja, verifikovani podaci o čitanosti, gledanosti i slušanosti na lokalnom nivou.

U ugovorima mora biti jasno, precizno i merljivo definisano za šta se sredstva za državno oglašavanje koriste i koje se kampanje sprovode.

U ugovoru mora jasno stajati, pored izdavača medija, u kom mediju će biti plasiran sadržaj (pošto pojedini izdavači imaju više medija u svom vlasništvu).

Potrebno je izričito zabraniti finansiranje afirmativno-propagandnog izveštavanja o radu državnih organa putem državnog oglašavanja, kao i svaki direktan ili indirektan politički uticaj na uređivačku autonomiju medija.

Potrebno je uspostaviti transparentan i standardizovan sistem nezavisnog merenja publike medija na lokalnom i regionalnom nivou, kako bi podaci o čitanosti, slušanosti, gledanosti i digitalnom doseg predstavljali jedan od objektivnih kriterijuma za dodelu sredstava za državno oglašavanje.

## Nadzor

---

Uvesti redovan i sveobuhvatan nadzor koji prati kriterijume EMFA-e, sa obavezom detaljnog izveštavanja o svim lokalnim samoupravama, javnim preduzećima i ustanovama.

Povećati kapacitete nadzornih organa i regulatornih tela, posebno vodeći računa o nezavisnosti ovih institucija. Nadzor na ovim procesima trebalo bi da vrše Državna revizorska institucija, Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine, Regulatorno telo za elektronske medije, ali i Uprava za javne nabavke i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ponuđača, što podrazumeva da se sredstva za državno oglašavanje dodeljuju kroz procedure predviđene za javne nabavke.

Potrebno je uspostaviti javno dostupnu i lako pretraživu bazu podataka o svim oblicima državnih davanja medijima, koja bi omogućila jednostavno preuzimanje podataka u otvorenom i mašinski čitljivom formatu. Baza bi trebalo da bude strukturisana tako da omogući pretragu prema organu javne vlasti koji dodeljuje sredstva, mediju, izdavaču medija, vlasniku medija i vrsti davanja, kao i da bude tehnički interoperabilna sa postojećim javnim registrima, poput registara Agencije za privredne registre i Regulatornog tela za elektronske medije. Evidencija bi morala da obuhvati ne samo sredstva dodeljena medijima u užem smislu, već i izdatke usmerene ka onlajn platformama i specijalnim posrednicima. Pristup ovoj bazi, uključujući pregled, pretragu i preuzimanje podataka, mora biti besplatan.