



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

INDEKS TRANSPARENTNOSTI POTROŠNJE JAVNOG NOVCA U MEDIJSKOM SEKTORU

TRANSPARENTNOST PROJEKTOG SUFINANSIRANJA MEDIJSKIH SADRŽAJA

*Ocena transparentnosti internet prezentacija
javnih institucija - rezultati i preporuke*

~~KAŽI~~ **ŠTA**
TRAŽI! **TE**
ZANIMA

Inicijativa za poboljšanje medijskog
sadržaja plaćenog novcem građana

Ovaj izveštaj nastao je u okviru projekta „**Javni novac za javni interes**“*, koji predstavlja inicijativu tri organizacije (BIRN, NUNS i Slavko Ćuruvija fondacija) za poboljšanje medijskih sadržaja plaćenih novcem građana, zakonske regulative i procedura koje uređuju ovu oblast, na nacionalnom i lokalnom nivou.

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

Analizu priredio Miloš Mojsilović, nezavisni ekspert.

Istraživački tim: Zorica Miladinović, Bojana Barlovac, Dragana Matović, Smiljka Jurasović, Violeta Jovanovi Peštanac, Jovana Strahinić, Borivoje Đorđević, Aleksandar Milijašević, Slaviša Milanov, Vladimir Kostić, Vladimir Malešević.

BIRN Srbija: Tanja Maksić i Lada Vučenović.



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

* <https://kazitrazi.rs/o-projektu/>

SADRŽAJ

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	4
SAŽETAK – KLJUČNI NALAZI I PREPORUKE	6
1. Transparentnost budžeta opredeljenog za konkursno sufinansiranje medijskih projekata	7
2. Transparentnost javnog konkursa	9
3. Transparentnost rada konkursne komisije	9
4. Transparentnost praćenja odobrenih i finansiranih medijskih projekata	10
DETALJNI NALAZI I PREPORUKE	11
1. Transparentnost budžeta opredeljenog za konkursno sufinansiranje medijskih sadržaja	12
2. Transparentnost javnog konkursa	14
3. Transparentnost rada konkursne komisije	15
4. Transparentnost praćenja odobrenih i finansiranih medijskih projekata	16

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Za potrebe istraživanja spovedena je analiza važećeg zakonskog okvira i dosadašnje prakse u potrošnji javnog novca u medijskom sektoru. Za svaki od pet načina na koji javne institucije finansiraju medije (odnosno, nabavljaju medijske usluge) formulisan je set **indikatora transparentnosti**, koji polaze kako od zakonskih obaveza u činjenju podataka i dokumenata dostupnim javnosti, tako i od dobre prakse i mogućnosti za unapređenje transparentnosti koja nije zasnovana samo na propisanim zakonskim obavezama.

Podaci se u toku istraživanja prikupljaju na nekoliko načina: uvid i analiza internet prezentacija javnih institucija, organizovanje i sprovođenje intervjua sa predstavnicima institucija i slanje zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Prvi izveštaj koji je urađen na osnovu rezultata istraživanja odnosi se na oblast **projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja**, a prikazani rezultati dobijeni su **uvidom i analizom postojeće prakse (ne) objavljivanja relevantnih informacija i dokumentacije na internet prezentacijama javnih institucija**.

Rezultati do kojih se došlo ovim načinom prikupljanja informacija predstavljaju samo prvi nivo analize transparentnosti, koji podrazumeva utvrđivanje da li je i u kojoj meri ovaj vid potrošnje javnog novca moguće pratiti uvidom u web prezentacije javnih institucija, a što je svakom zainteresovanom građaninu prvi vid dolaska do potrebnih informacija. Naredni koraci u analizi i izradi izveštaja biće dopunjavani kroz druge forme prikupljanja podataka koji su korišćeni u ovom istraživanju, uz poseban osvrt na to da li se i u kojoj meri transparentnost internet sajtova razlikuje od transparentnosti koja se utvrđuje kroz korišćenje nekih drugih i relativno „naprednijih“ metoda koji podrazumevaju veći stepen angažovanja, pa i poznavanja tih metoda.

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

Za potrebe istraživanja kreiran je uzorak javnih institucija na centralnom i lokalnom nivou, a obuhvat uzorka, odnosno rezultati predstavljeni izveštajima, zavise od mogućnosti koje različiti tipovi institucija imaju na raspolaganju kada je reč o korišćenju različitih modaliteta finansiranja medija. U svakom pojedinačnom izveštaji biće dat i konkretan spisak institucija u kojima je istraživanje sprovedeno.

Analiza transparentnosti projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja kroz analizu internet prezentacija sprovedena je u sledećim lokalnim samoupravama: Valjevo, Leskovac, Novi Sad, Niš, Zaječar, Pirot, Beograd, Pančevo, Užice i Kragujevac. Kvantitativni rezultati su računati i prikazani bez tri uzorkovane institucije – Grada Kragujevca koji u 2017. godini nije imao javne konkurse u ovoj oblasti, Grada Užica, koji na svojoj internet prezentaciji u trenutku istraživanja nije imao dostupne podatke o projektnom sufinansiranju medijskih sadržaja i Grada Zaječara, koji je krajem godine poništio javni konkurs. Prikaz kvalitativnih rezultata, kao i formulisanje određenih preporuka uključio je i ove tri institucije.

Podaci za ovu fazu istraživanja prikupljeni su u toku novembra i decembra meseca 2017. godine i odnose se na konkurse koji su sprovedeni u 2017. godini.

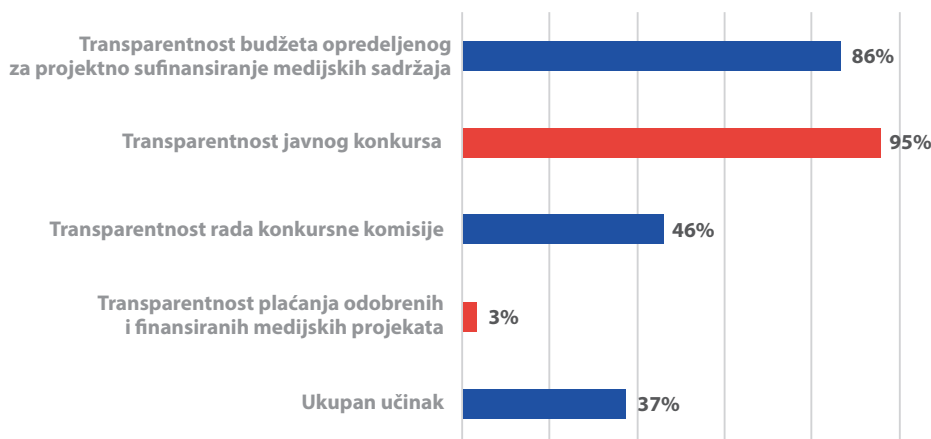
SAŽETAK – KLJUČNI NALAZI I PREPORUKE

Na osnovu dostupnosti informacija, dokumenata i podataka na internet prezentacijama institucija u kojima je sprovedeno istraživanje, transparentnost projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja za 2017. godinu postiže učinak od 37%.

Slično istraživanje koje se odnosi na transparentnost rada lokalnih samouprava, generalno, a koje je sprovedla Transparentnost Srbija, pokazuje sličan rezultat na uzorku od 15 gradova i opština u kojima je istraživanje rađeno. Naime, *oblast javnih rasprava i javnih konkursa*, u kom se kao jedan od indikatora nalazi i *dostupnost konkursa/rezultata konkursa namenjenih medijima*, u 2017. godini ima učinak od 50%, odnosno dobila je pozitivan odgovor o dostupnosti informacija i dokumentacije na internet sajtovima u polovini testiranih indikatora. Iako ove dve metodologije nisu u potpunosti uporedive zbog karaktera i broja indikatora koji su testirani i zbog različitog uzorka, oba rezultata pokazuju relativno sličan trend u ovoj oblasti, koji manje od samih brojki govori o značajnom prostoru za unapređenje transparentnosti lokalnih samouprava, koje su u oba slučaja bile glavna uzorkovana jedinica posmatranja i analize¹.

Oblast projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja podeljena je na četiri podoblasti, koje predstavljaju različite faze u provođenju ovog vida izdvajanja za medijski sektor. Najbolji rezultat postignut je u oblasti **javnosti samih javnih konkursa**, što je posledica jasnih i preciznih zakonskih odredaba u pogledu objavljivanja javnih poziva i rezultata javnih konkursa na internet sajtovima, dok je najlošiji rezultat postignut u oblasti **transparentnosti kontrole i praćenja projekata kroz koje su sufinansirani medijski sadržaji**.

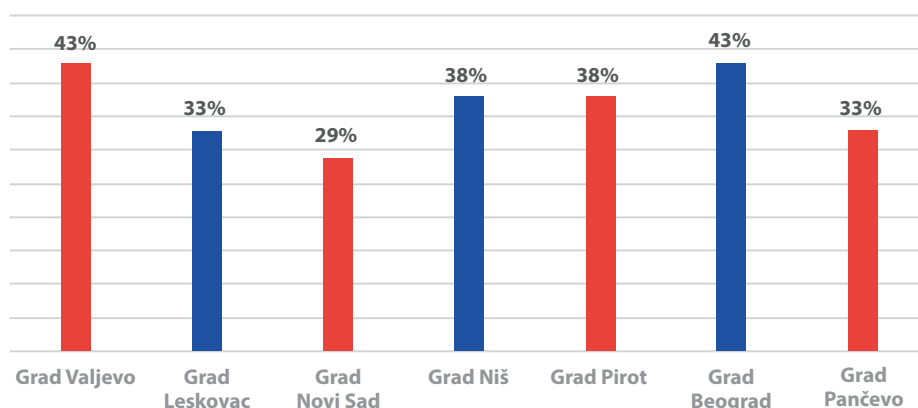
Grafikon 1. Učinak u oblasti transparentnosti sufinansiranja medijskih sadržaja na osnovu uvida i analize internet prezentacija javnih institucija – ukupan učinak i učinak po oblastima analize



¹ Rezultati istraživanja *Indeks transparentnosti lokalne samouprave LTI 2017* dostupni su na: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanja-o-korupciji/li>

Uzorkovane institucije pokazuju relativno ujednačen učinak u pogledu transparentnosti internet sajtova, odnosno dostupnosti i karaktera informacija i dokumentacije koja se odnosi na projektno sufinansiranje medijskih sadržaja. Drugim rečima, u ovoj konkretnoj oblasti i kroz analizu transparentnosti koja je utvrđena ovom metodom prikupljanja podataka nije primećen značajno lošiji ili značajno bolji učinak u pojedinim institucijama u odnosu na prosek.

Grafikon 2. Učinak u oblasti transparentnosti sufinansiranja medijskih sadržaja na osnovu uvida i analize internet prezentacija za uzorkovane institucije



U nastavku su dati ključni nalazi i preporuke za svaku od analiziranih faza kroz koju se sprovodi projektno sufinansiranje medijskih sadržaja, sa posebnim osvrtom na konkretne dobre ili loše prakse i učinke pojedinih institucija iz uzorka.

1. Transparentnost budžeta opredeljenog za konkursno sufinansiranje medijskih projekata

Ocena (učinak) institucija u ovoj oblasti: 86%

Prvi korak u istraživanju transparentnosti projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja predstavlja traženje odgovora na pitanje da li je javnosti dostupan podatak o tome koji iznos je opredeljen za ovu namenu. Na osnovu ovog podatka moguće je kasnije pratiti način trošenja predviđenog iznosa. Transparentnost ovog segmenta zavisi od dostupnosti budžeta na internet sajtovima institucija, a većina institucija iz uzorka ima objavljene budžete na svojim web sajtovima.

Ključni nalaz: Sve institucije u svojim budžetima imaju posebnu budžetsku liniju (odnosno poseban program ili programsku aktivnost u smislu programskog budžeta) sa koje se sufinansiraju medijski projekti, ali je naziv te linije različitog nivoa opštosti i ne omogućava uvek nesumnjivo utvrđivanje iznosa za ovu namenu. U pojedinim budžetima iznos sredstava se nalazi samo pod oznakom „Ostvarivanje i unapređenje javnog interesa u oblasti javnog informisanja“ (primer za ovo je Grad Pirot, koji u ovom programu u 2017. godini za ovu programsku aktivnost ima predviđena 24 miliona dinara, bez detaljnije klasifikacije i opisa) dok budžeti nekih drugih institucija jasno, nedvosmisleno i precizno sadrže stavku koja se odnosi *samo* na konkursno

sufinansiranje medijskih projekata (primer za ovo je Grad Pančevo² koji pod istim programom, za koji je predviđeno ukupno 40 miliona dinara, sadrži i dodatnu liniju pod nazivom „Sufinansiranje projekata proizvodnje medijskog sadržaja u oblasti javnog informisanja – konkurs“, koja predviđa tačno 38.095.238 dinara za sprovođenje konkursa). Detaljnija analiza razlika između ova dva vida predstavljanja budžeta za projekte medijskih sadržaja prikazana je u detaljnim nalazima istraživanja.

Preporuka: U cilju postizanja pune transparentnosti javnih budžeta, budžetsku stavku (liniju) koja se odnosi na sufinansiranje medijskih projekata formulirati tako da se iz nje jasno, nedvosmisleno i precizno može utvrditi koji iznos je predviđen za ovu namenu.

Na ovom mestu ćemo prikazati kratku studiju slučaja u Gradu Zaječaru, koji je u 2017. godini poništio svoj javni konkurs za sufinansiranje medijskih sadržaja.

GRAD ZAJEČAR

Grad Zaječar je u 2017. godini poništio raspisan javni konkurs za sufinansiranje medijskih sadržaja. Naime, Odlukom o budžetu grada Zaječara (usvojenog krajem 2016. godine) za potrebe javnog informisanja, tačnije za „ostvarivanje i unapređenje javnog interesa u oblasti javnog informisanja“ u 2017. godini planirano je 24.100.000,00 dinara. Javni konkurs nije raspisan početkom godine, kao što je to uobičajena praksa, pa je trećim rebalansom budžeta prvobitni iznos smanjen na 6.370.000,00 dinara, da bi, u trenutku kad je javni konkurs raspisan za njega bilo predviđeno svega 2.700.000,00 dinara, odnosno znatno manje nego što je bilo planirano prvobitnom Odlukom o budžetu iz 2016. godine. Javnosti nisu dostupni podaci, odnosno obrazloženje za ovo smanjenje u budžetu.

Javni konkurs je raspisan tek u novembru 2017. godine. U javnom pozivu navedeno je da je cilj konkursa „podrška ostvarivanju prava građana Zaječara na javno informisanje, razvoj medijskog pluralizma, podsticaj medijskog stvaralaštva u oblasti nauke i obrazovanja, podsticaj medijskog stvaralaštva i ostvarivanju prava na informisanje u svim oblastima javnog života, posebnih, a naročito zaštićenih grupa“. Medijima je dat rok od 20 dana da dostave projektne prijave.

Kako je objavio informativni portal „Za media“, stručna komisija koja je odlučivala o projektima predložila je podršku za 16 projekata, vrednosti od 72.000,00 dinara do 200.000,00 dinara. Međutim, već 26. decembra Gradonačelnik donosi odluku da ne prihvati predlog komisije i odlučuje da poništi javni konkurs. Zamenica gradonačelnika objasnila je ovu odluku kratkim rokom za realizaciju aktivnosti i projektno izveštavanje, čime bi „medije doveli u neravnotežan položaj“.

Ovakva situacija govori o najmanje tri problema. Prvi se odnosi na očigledno loše planiranje opredeljenih budžetskih sredstava, jer nije jasno zbog čega je Grad čekao novembar mesec da bi raspisao konkurs. O tome nema dovoljno informacija, jer rešenje o poništenju i eventualno obrazloženje nisu objavljeni, što je drugi problem koji se tiče nedovoljne transparentnosti celog procesa, a u vezi je sa javnim budžetom. I na kraju, treći problem se odnosi na nedovoljno razumevanje samog procesa, jer iako bi sredstva verovatno bila dodeljena do kraja 2017. godine, to ne znači da bi se medijski projekti morali realizovati u tom roku, jer ne postoji nikakvo ograničenje da se oni nastave i u 2018. godini. Sve okolnosti, odnosno navedeni problemi, stvaraju sumnju javnosti u prave motive i razloge gradske uprave kako za zakasnelo raspisivanje konkursa, tako i za njegovo poništavanje.

² Grad Pančevo po nekoliko različitih parametara predstavlja primer dobre prakse u ovoj oblasti, a potvrdu tog rezultata nalazimo i u pomenutom LTI Indeksu – u 2017. godini. Grad Pančevo je od 15 uzorkovanih lokalnih samouprava imao najbolji učinak od 67%.

2. Transparentnost javnog konkursa

Ocena (učinak) institucija u ovoj oblasti: 95%

Ključni nalaz: Sve institucije ispunjavaju zakonsku obavezu objavljivanja konkursa, odnosno javnog poziva na svojoj web stranici. Međutim, ono po čemu se one razlikuju, a što utiče na transparentnost celog procesa i njegovo kontinuirano praćenje od strane javnosti, odnosi se na obuhvat i vremensku dostupnost informacija o sprovedenim javnim konkursima, bilo onih koji su još u toku, bilo onih koji su završeni. Tako, najveći broj institucija iz uzorka na svojim internet prezentacijama ima podatke o aktuelnom i ranijim konkursima, osim Grada Užica, za koji već u decembru 2017. godine nije bilo moguće pronaći nijedan dokument ni o jednom konkursu u oblasti sufinansiranja medijskih sadržaja. Osim toga, većina institucija u svojim arhivama čuva svu dokumentaciju o ranijim konkursima, osim Grada Beograda, koji, na primer, za 2016. godinu kao godinu pre one koja je predmet analize ima samo konačno rešenje o raspodeli sredstava i spisak članova komisije.

Preporuka: Omogućiti kontinuirano i permanentno praćenje javnih konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja kroz obezbeđivanje dostupnosti svih dokumenata i informacijama o konkursima duže od samog trajanja konkursa.

3. Transparentnost rada konkursne komisije

Ocena (učinak) institucija u ovoj oblasti: 46%

Ključni nalaz: Institucije uglavnom ispunjavaju minimalne zakonske zahteve u činjenju rada konkursnih komisija transparentnim. U najvećem broju njih dostupno je samo rešenje o imenovanju komisije (negde čak i samo spisak članova, ali ne i pravni akt po kom su oni imenovani) i dokumenta o konačnom ishodu konkursa (rešenje o raspodeli novca za projekte), dok dokumenta o karakteru same komisije i njenom radu, odnosno o procesu koji je doveo do konačne odluke o dodeli sredstava ne postoje na web sajtovima institucija. Iako najveći broj problema u radu stručnih komisija potiče iz nedorečene zakonske regulative³, institucije imaju određeni prostor da unaprede transparentnost rada komisija, čime bi smanjili potencijalnu sumnju javnosti u kvalitet i objektivnost odluka koje ona donosi. Ne postoji nikakva prepreka da institucije ne objave zapisnike o radu komisija, što sada ne čini nijedna institucija iz uzorka, osim Grada Valjeva⁴. Dok god postoji makar i jedna institucija koja proaktivno unapređuje transparentnost svog postupanja, takva praksa ohrabruje i potvrđuje osnovanost preporuke da i drugi to mogu i treba da čine.

Preporuka: Ojačati transparentnost i integritet procesa sufinansiranja medijskih sadržaja kroz objavljivanje svih dokumenata koji nastaju u radu konkursne komisije, a naročito zapisnika o njihovom radu (sa korišćenim kriterijumima i načinom bodovanjem predloga projekata).

³ Više o ovom problemu i preporukama za rešenje videti u publikaciji *Uređenje projektog sufinansiranja medijskih sadržaja - Pravna analiza sa preporukama*, koja je nastala u okviru ovog projekta. Dostupno na <https://kazitrazi.rs/wp-content/uploads/2017/11/URE%C4%90ENJE-PROJEK-TNOG-SUFINANSIRANJA.pdf>

⁴ http://valjevo.rs/Dokumenta/GradValjevo/Oglasi_Obavestjenja/2017/Zapisnik%20i%20predlog%20komisije%20-%20Informisanje%202017.PDF

4. Transparentnost praćenja odobrenih i finansiranih medijskih projekata

Ocena (učinak) institucija u ovoj oblasti: 3%

Ključni nalaz: Javne institucije koje dodeljuju sredstva za sufinansiranje medijskih sadržaja potpuno se netransparentne u delu praćenja i kontrole odobrenih, odnosno finansiranih medijskih projekata. Iako ne postoji zakonska obaveza da se dokumenta na osnovu kojih javnost može pratiti sprovođenje ovih projekata, kao ni obaveza objavljivanja izveštaja o realizaciji, ne postoji nijedna prepreka da se ovaj veoma važan segment finansiranja medijskih sadržaja iz javnih izvora ne učini dovoljno javnim, kako bi svako ko za tim ima potrebu i interes, mogao da prati i evaluira efekte medijskih projekata.

Preporuka: Ojačati transparentnost i integritet procesa projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja kroz objavljivanje svih dokumenata koji mogu da posluže za adekvatno, nepristrasno i sveobuhvatno praćenje, kontrolu i vrednovanje medijskih projekata koji su finansirani iz javnih budžeta. U tom smislu reči moguće je i potrebno objaviti projekte koji su odobreni (u integralnom obliku ili makar njihove sažetke), ugovore (ili makar delove ugovora za koje može postojati opravdan interes javnosti da sa njima budu upoznati), izveštaje o realizaciji projekata, izveštaje o monitoringu i evaluaciji projekata (ukoliko ih institucija sprovodi), kao i same medijske sadržaje (kada je to tehnički moguće) ili informacije o njima (na primer, linkove koji vode do tih sadržaja).

DETALJNI NALAZI I PREPORUKE

Uzorak - struktura i broj institucija

Istraživanje u oblasti projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja je sprovedeno u onom tipu institucija koje imaju zakonsku mogućnost da sprovode ovu vrstu javnog finansiranja medija, a reč je pre svega, o jedinicama lokalne samouprave i centralnim institucijama koje se primarno bave informisanjem. Uzorak je obuhvatio sledeće institucije, gradske uprave:

- Beograd
- Novi Sad
- Niš
- Kragujevac
- Zaječar
- Valjevo
- Leskovac
- Pančevo
- Užice
- Pirot

U pojedinim lokalnim samoupravama u 2017. godini postojala je specifična situacija, koja predstavlja primer moguće prakse u ovoj oblasti koje postoji i u nekim drugim gradovima i opštinama koji nisu obihvaćeni isstraživanjem. Reč je o Gradu Kragujevcu, koji u 2017. godini nije imao javni konkurs i Grad Zaječar, koji je poništio raspisivanje konkursa, a čiji je slučaj opisan u sažetku nalaza o transparentnosti budžeta.

GRAD KRAGUJEVAC

Grad Kragujevac za 2017. godinu nije raspisao Konkurs za sufinansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja na teritoriji Grada. U pokušaju dolaska do detaljnijih informacija o razlozima za ovu odluku, kao i o stanju u oblasti sufinansiranja medija, istraživačica BIRN-a je više puta bezuspešno pokušavala da organizuje intervju sa predstavnicima Grada. Portparolka Grada Kragujevca najpre je usmeno odgovorila da će intervju biti organizovan, da će za njih biti obezbeđeni svi relevantni sagovornici i da će naknadno javiti datum. Posle nekoliko dana saopštila je da "intervjua po svoj prilici neće biti". Nakon što je zatražen i pisani odgovor i obrazloženje za odbijanje razgovora, Odeljenje za informativne poslove Grada Kragujevca je dostavilo odgovor u kojem se, između ostalog, navodi da su „građani Srbije i Kragujevca već dobro upoznati“ sa ovom temom i da oni nemaju ništa dodatno da saopšte, što predstavlja, u najmanju ruku, bizarno objašnjenje.

Ova situacija je verovatno uslovljena specifičnom situacijom u Gradu Kragujevcu, koja je u suprotnosti sa važećim zakonodavstvom i koja je uzrokovala odbijanje susreta institucije sa predstavnicima zainteresovane organizacije koja istražuje datu temu. Gradu Kragujevcu su, naime, privremeno vraćena osnivačka prava

nad Radio-televizijom Kragujevac, nakon neuspešne privatizacije, što je pravno i finansijski delikatna i vrlo sporna situacija, jer je potrebno pronaći načine finansiranja ovog medija u uslovima kada medijski zakoni propisuju da JLS ne može biti osnivač medija, a lokalni budžet ne predviđa/ne može da predvidi posebna sredstva za redovno funkcionisanje i rad medija (na način kako je to bilo pre usvajanja medijskih zakona iz 2014. godine). Grad je, uz sve to, preuzeo obavezu da izmiri dugovanja predhodnog vlasnika RTK prema poveriocima, kako bi ovaj medij „pripremio za novu privatizaciju“, koja treba da se sprovede u toku ove, 2018. godine.

Zbog nespremnosti Grada na saradnju, uskraćeni smo za dobijanje određenih odgovora na pitanje o konkursnom sufinansiranju medijskih sadržaja, zbog čega nije ni moguće dati odgovore na pitanja o pojedinim činionicima transparentnosti ovog procesa u Kragujevcu.

U nastavku su dati detaljni nalazi i preporuke za svaku od analiziranih faza kroz koju se sprovodi projektno sufinansiranje medijskih sadržaja, sa posebnim osvrtom na konkretne dobre ili loše prakse i učinke pojedinih institucija iz uzorka.

1. Transparentnost budžeta opredeljenog za konkursno sufinansiranje medijskih sadržaja

Ocena (učinak) institucija u ovoj oblasti: 86%

Prvi korak u istraživanju transparentnosti projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja predstavlja traženje odgovora na pitanje da li je javnosti dostupan podatak o tome koji iznos je opredeljen za ovu namenu. Na osnovu ovog podatka moguće je kasnije pratiti način trošenja predviđenog iznosa.

Većina institucija iz uzorka ima objavljene budžete na svojim web sajtovima. Osim toga, institucije se često razlikuju i po tome da li objavljuju samo prve (osnovne) odluke o budžetu i sve njihove rebalanse ili često propuštaju da objave i rebalanse, odnosno promene u budžetima do kojih dolazi u toku godine, što predstavlja podjednako važan zahtev sa stanovišta transparentnosti.

Sve institucije u budžetima imaju posebnu budžetsku liniju (odnosno poseban program ili programsku aktivnost u smislu programskog budžeta) sa koje se sufinansiraju medijski projekti, ali je naziv te linije različitog nivoa opštosti i ne omogućava uvek nesumnjivo utvrđivanje iznosa za ovu namenu. U pojedinim bužetima iznos sredstava se nalazi samo pod oznakom „Ostvarivanje i unapređenje javnog interesa u oblasti javnog informisanja“ (primer za ovo je Grad Pirot, koji u ovom programu u 2017. godini ima predviđena 24 miliona dinara, bez detaljnijeg opisa) dok budžeti nekih drugih institucija jasno, nedvosmisleno i precizno sadrže stavku koja se odnosi *samo* na konkursno sufinansiranje medijskih projekata (primer za ovo je Grad Pančevo koji pod istim programom, za koji je predviđeno ukupno 40 miliona dinara, sadrži i dodatnu liniju pod nazivom „Sufinansiranje projekata proizvodnje medijskog sadržaja u oblasti javnog informisanja – konkurs“, koja predviđa tačno 38.095.238 dinara za sprovođenje konkursa).

Ono što dodatno zbunjuje u razlici koja se može videti iz ova dva budžeta je to što se pod istom ekonomskom klasifikacijom, pod brojem 423, u Pančevu nalazi tačan naziv aktivnosti - „Sufinansiranje projekata proizvodnje medijskog sadržaja u oblasti javnog informisanja – konkurs“, dok se u Pirotu pod tim brojem u okviru programa „Ostvarivanje i unapređenje javnog interesa u oblasti javnog informisanja“ može pronaći samo uopšten opis „Usluge po ugovoru“. Tačno je da se u formalnom smislu reči sufinansiranje projekata proizvodnje medijskog sadržaja vrši kroz potpisivanje ugovora sa medijima, ali očigledno je da ne postoji nijedan razlog da se pod tom ekonomskom klasifikacijom ne nađe i detaljniji opis sadržine tih ugovora, a ne samo forma u kojoj se vrši ova vrsta finansiranja. Dokaz za to je upravo budžet Grada Pančeva iz kog se jasno može videti da ista ekonomska klasifikacija može imati različit opis koji značajno utiče na saznanje o tome za šta će konkretan iznos biti korišćen.

Programski budžet, koji se izrađuje od 2014. godine, predviđa obavezu i uspostavljanja sistema praćenja projektnih aktivnosti, kroz definisanje cilja, predviđanje tipa indikatora kroz koji će se cilj pratiti i numerički iskazanog iznosa tog indikatora. Kada je reč o projektima sufinansiranja medijskih sadržaja, mogu se videti određene razlike između analiziranih institucija, ne toliko u pogledu definisanja samog cilja (jer većina uglavnom prepisuje formulaciju da je cilj unapređenje informisanja stanovništva o temama od interesa u lokalnoj zajednici) koliko u korišćenju indikatora koji se koristi za praćenje ispunjenosti cilja. Tako, dok većina institucija kao indikator koristi *broj projekata koji će biti finansirani*, uz navođenje projektovanog broja za narednu godinu (verovatno na osnovu iskustva iz prethodnih godina, o čemu takođe nema dovoljno informacija), pojedine institucije koriste neke druge indikatore, kao što su *broj sati televizijskog i radio materijala koji će biti proizveden kroz projekte*. Iako nema tačnog i „najboljeg“ rešenja u ovoj oblasti, svakako da je bolje imati detaljnije i konkretnije indikatore, jer to može da utiče na smanjenje diskrecionih ovlašćenja donosilaca odluka u ovoj oblasti i bolje praćenje realizacije projekata. Iako je jednostavnije obavezati se na određeni broj projekata koji će institucija finansirati, broj sati elektronskog sadržaja (naravno, samo za projekte elektronskih medija) predstavlja možda detaljniji i bolje planirani indikator, koji može više da kaže o postignuću cilja, bez obzira na broj projekata koji će biti finansirani. Ipak, institucije mogu i treba da imaju slobodu da formulišu indikatore prema svojim potrebama i kapacitetu da prate date indikatore, ali vremenom je potrebno učiti i prilagođavati se određenim standardima u ovoj oblasti. Iako je u ovom slučaju više reč o odgovornom upravljanju javnim sredstvima, način definisanja cilja i indikatora za praćenje je važno i sa stanovišta transparentnosti, koja se može razlikovati upravo po tome da li je i u kojoj meri transparentno pratiti date indikator ili ne.

Na mogućnost analize budžeta značajno utiče i forma u kojoj se on objavljuje, u tehničkom smislu reči. Pojedine institucije budžet objavljuju u formi PDF dokumenta, koji omogućava pretragu po ključnoj reči (na primer, „informisanje“, „medijski sadržaji“ i slično), dok druge objavljuju skeniran dokument koji ne omogućava ovu vrstu pretrage, pa je nekada veoma teško pronaći ono što je zainteresovanoj javnosti potrebno, jer su odluke o budžetima dokumenti koji često imaju i više od 100 strana. Iako može izgledati samo kao tehnička stvar, ona značajno utiče na napor koji neko ko je zainteresovan treba da uloži da bi došao do prave i tačne informacije. Objava PDF dokumenta je jednostavnija i praktičnija i sa stanovišta onoga to ga objavljuje, nego što je to skeniranje velikog broja stranica.

Preporuke:

1. Institucije koje to još uvek ne čine, treba da objave svoje budžete na internet prezentacijama, kao i sve rebalanse budžeta, odnosno promene do kojih u budžetima dolazi u toku godine.
2. U cilju postizanja pune transparentnosti budžeta, budžetsku stavku (liniju) koja se odnosi na sufinansiranje medijskih projekata formulirati tako da se iz nje jasno, nedvosmisleno i precizno može utvrditi koji iznos je predviđen za ovu namenu.
3. Definirati jasan i ostvariv cilj koji se želi postići kroz sufinansiranje medijskih sadržaja, kao i precizne i merljive indikatore za praćenje definisanog cilja, koji treba da uvažavaju specifičnost i prirodu medijskih sadržaja.
4. U cilju jednostavnije pretrage budžeta, ovu vrstu veoma obimnih dokumenata je praktičnije objavljivati kao PDF dokumenta, nego kao skeniranih word dokumenata, kako to pojedine institucije čine.

2. Transparentnost javnog konkursa

Ocena (učinak) institucija u ovoj oblasti: 95%

Sve institucije ispunjavaju zakonsku obavezu objavljivanja konkursa na svojoj web stranici, odnosno objavljivanja svih dokumenata koje važeći Zakon i Pravilnik predviđaju (javni poziv/tekst konkursa, rešenje o imenovanju komisije, konačna odluka o raspodeli sredstava). Međutim, ono po čemu se institucije razlikuju, a što utiče na transparentnost celog procesa i njegovo kontinuirano praćenje od strane zainteresovane javnosti, odnosi se na obuhvat i vremensku dostupnost informacija o sprovedenim javnim konkursima, bilo onih koji su još u toku, bilo onih koji su završeni. Tako, najveći broj institucija iz uzorka na svojim internet prezentacijama ima podatke o aktuelnom i ranijim konkursima, osim Grada Užica, za koji već u decembru 2017. godine nije bilo moguće pronaći nijedan dokument ni o jednom konkursu u oblasti sufinansiranja medijskih sadržaja. Osim toga, većina institucija u svojim arhivama čuva svu dokumentaciju o ranijim konkursima, osim Grada Beograda, koji, na primer, za 2016. godinu ima samo konačno rešenje o raspodeli sredstava i spisak članova komisije i Grada Kragujevca, koji u svojoj arhivi konkursa ima samo javne pozive, ali ne i ono što je nastajalo nakon tih poziva⁵. Važna pretpostavka za praćenje javne potrošnje novca u ovoj oblasti odnosi se upravo na kontinuirano (iz godine u godinu, odnosno od jednog do drugog javnog konkursa) objavljivanje i čuvanje objavljenih informacija i duže nego što je trajanje samih konkursa. Savremene IT pretpostavke to mogu da obezbede bez posebnih problema.

Transparentnost aktuelnog i ranijih konkursa u velikoj meri može zavistiti ne samo od dostupnosti podataka na sajtu, već i od mesta na kom se na sajtu nalazi, odnosno od lakoće dolaska do potrebnih informacija. Većina institucija informacije i dokumenta o konkursima objavljuje u delu koji se obično naziva *Konkursi, javni pozivi, tenderi*; razlika je u tome da li na naslovnim stranama postoji direktan link ka ovoj sekciji ili ne. Međutim, pojedine institucije podatke o ovom postupku objavljuju u okviru

⁵ Grad Kragujevac nije imao javne konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja u 2017. godini, pa on nije ušao u uzorak za analizu, ali je indikator transparentnosti ranijih konkursa (pre svega onog iz 2016. godine) proveren, jer on nije u vezi sa konkursom iz godine koja je bila predmet analize i praćenja.

informacija o radu onih organizacionih jedinica koje su nadležne za sprovođenje konkursa, što predstavlja znatno težu opciju za kretanje po internet prezentacijama, jer pretpostavlja znanje o tome koji organ ili koja organizaciona jedinica se bavi ovim postupkom. Primer za ovo je Grad Beograd, koji informacije o konkursima objavljuje u okviru dela o radu Sekretarijata za informisanje.

Preporuke

1. Omogućiti kontinuirano i permanentno praćenje javnih konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja kroz obezbeđivanje dostupnosti svih dokumenata i informacijama o konkursima duže od samog trajanja konkursa; konkretno, arhivirati i obezbediti dostupnost dokumentacije za sve ranije konkurse u ovoj oblasti.
2. Na naslovnim stranama internet prezentacija institucija obezbediti direktan link, odnosno „baner“ koji će voditi do aktuelnih i završenih konkursa o sufinansiranju medijskih sadržaja.

3. Transparentnost rada konkursne komisije

Ocena (učinak) institucija u ovoj oblasti: 46%

Institucije uglavnom ispunjavaju minimalne zakonske zahteve u činjenju rada konkursnih komisija transparentnim. U najvećem broju njih, dostupno je samo rešenje o imenovanju komisije (negde čak i samo spisak članova, ali ne i pravni akt po kom su oni imenovani) i dokumenta o konačnom ishodu konkursa (rešenje o raspodeli novca), dok dokumenta o karakteru same komisije i njenom radu, odnosno o procesu koji je doveo do konačne odluke o dodeli sredstava ne postoje na web sajtovima institucija. Iako najveći broj problema u radu stručnih komisija potiče iz nedorečene zakonske regulative⁶, institucije imaju određeni prostor da unaprede transparentnost rada komisija, čime bi smanjili potencijalnu sumnju javnosti u kvalitet i objektivnost odluka koje ona donosi. Ne postoji nikakva prepreka da institucije ne objave zapisnike o radu komisija, što sada ne čini nijedna institucija iz uzorka, osim Grada Valjeva⁷. Dok god postoji makar i jedna institucija koja proaktivno unapređuje transparentnost svog postupanja, takva praksa ohrabruje i potvrđuje osnovanost preporuke da i drugi to mogu i treba da čine⁸.

Zakon i Pravilnik koji regulišu rad komisija predviđaju mehanizam za sprečavanje sukoba interesa članova komisije. To se obično čini kroz potpisivanje izjave da članovi komisije ili sa njima povezana lica nemaju nikakav privatni ili neki drugi interes koji može uticati na njihov rad i donošenje odluke. U ovom trenutku, nijedna institucija ne objavljuje ove izjave, pa to stvara dve vrste sumnje – da li su one uopšte potpisane i da li su članovi zaista odluke doneli bez postojanja mogućeg sukoba interesa, što bi trebalo da su potvrdili svojim potpisom. Iako ne postoji obaveza objavljivanja

⁶ Više o ovom problemu i preporukama za rešenje videti u publikaciji *Uredjenje projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja - Pravna analiza sa preporukama*, koja je nastala u okviru ovog projekta. Dostupno na <https://kazitrazi.rs/wp-content/uploads/2017/11/URE%C4%90ENJE-PROJEK-TNOG-SUFINANSIRANJA.pdf>

⁷ http://valjevo.rs/Dokumenta/GradValjevo/Oglasi_Obavestenja/2017/Zapisnik%20i%20predlog%20komisije%20-%20Informisanje%202017.PDF

⁸ Ova vrsta preporuke data je i u Modelu lokalnog antikorupcijskog plana (LAP), prema kom sve jedinice lokalne samouprave treba da usvoje svoja interna antikorupcijska dokumenta. U ovom Modelu odsustvo odgovornosti, interne regulacije i transparentnosti u procesu sprovođenja konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja identifikovani su kao neki od ključnih problema u ovoj oblasti i date su preporuke za otklanjanje tih problema u postojećem okviru, odnosno bez potrebe da se menja zakonski osnov. Videti detaljnije Cilj 10.2 u Modelu LAP-a, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/04/Model-LAP-04042017.pdf>

ovih izjava, sa stanovišta transparentnosti procesa se to svakako može uraditi. Drugi način za obaveštavanje javnosti o ovom segmentu rada komisije je da se u jednom od zapisnika o radu (a koji bi, po prethodnoj preporuci, bio objavljen) konstatuje da su članovi potpisali ovu izjavu, a ukoliko neki od njih nisu to učinili, objašnjenje šta je bio razlog za to, da li je bilo izuzeća nekih članova komisije usled potencijalnog sukoba interesa i slično.

Na kraju, ali ne i najmanje važno – predlog komisije o tome koje projekte bi trebalo finansirati (rang lista projekata) ne mora uvek da bude u saglasnosti sa konačnom odlukom rukovodioca institucije o tome koji mediji će zaista i dobiti novac. I cilju što veće transparentnosti i razumevanja „unutrašnje dinamike“ konkursa u jednoj instituciji veoma je važno da javnosti bude dostupan i taj predlog komisije, a ne smo konačno rešenje. Eventualna razlika između ova dva dokumenta, uz odsustvo obrazloženja zbog čega je promenjena odluka komisije, treba da posluži za pozivanje na odgovornost ili jedne ili druge instance (komisije ili rukovodioca) za eventualne propuste u radu, za korišćenje preteranih diskrecionih ovlašćenja rukovodilaca u upravljanju javnim novcem namenjenim medijima i slično.

Preporuke

1. Ojačati transparentnost i integritet procesa sufinansiranja medijskih sadržaja kroz **objavljivanje svih dokumenata koji nastaju u radu konkursne komisije**, a naročito: *zapisnika o njihovom radu* (sa korišćenim kriterijumima i načinom bodovanjem predloga projekata), *potpisanih izjava o sukobu interesa* ili informacije o tome da li one potpisane ili ne, kao i *predloga za sufinansiranje projekata koji se podnosi rukovodiocu na donošenje konačne odluke*.

4. Transparentnost praćenja odobrenih i finansiranih medijskih projekata

Ocena (učinak) institucija u ovoj oblasti: 3%

Javne institucije koje dodeljuju sredstva za sufinansiranje medijskih sadržaja potpuno se netransparentne u delu praćenja i kontrole odobrenih, odnosno finansiranih medijskih projekata. Iako ne postoji zakonska obaveza da se dokumenta na osnovu kojih javnost može pratiti sprovođenje ovih projekata, kao ni obaveza objavljivanja izveštaja o realizaciji, ne postoji nijedna prepreka da se ovaj veoma važan segment finansiranja medijskih sadržaja iz javnih izvora ne učini dovoljno javnim, kako bi svako ko za tim ima potrebu i interes, mogao da prati i evaluiira efekte sprovedenih medijskih projekata.

Jedina institucija koja na svojoj internet prezentaciji ima nešto što se može podvesti pod ovu oblast je Grad Beograd, koji ima objavljenu *Analizu sufinansiranih projekata na konkursu iz oblasti javnog informisanja za 2015. godinu*⁹ (što je uticalo na ukupan učinak svih institucija u ovoj oblasti od dobijenih 3%). Međutim, pored toga što ova vrsta dokumenta nije dostupna za 2016. godinu sam kvalitet ovog dokumenta je upitan, jer on predstavlja samo tabelarni prikaz određenih formalnih elemenata finansiranih projekata (na primer, podnosilac projekta, naziv i vrednost projekta,

⁹ http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/2052-sekretarijat-za-informisanje_2/

krajnje oskudna ocena ispunjenosti postavljenih ciljeva – „da ili ne“, ocena finansijskog izveštaja - numerička, bez objašnjenja kako se do te ocene došlo i kratka ocena narativnih izveštaja – opis njihove sadržine).

Očigledno je da javne institucije moraju još mnogo toga da učine u ovoj oblasti, odnosno da najpre uspostave sistem kvalitetnog i sveobuhvatnog praćenja i evaluacije finansiranih projekata, a da potom objave sva dokumenta koja nastaju u ovom procesu. Istraživanje u narednim godinama će pokazati da li se stanje u ovoj oblasti menja i unapređuje ili ne.

Preporuke:

1. Uspostaviti sistem kvalitetnog i sveobuhvatnog praćenja i evaluacije finansiranih projekata.
2. Ojačati transparentnost i integritet procesa projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja kroz objavljivanje svih dokumenata koji mogu da posluže za adekvatno, nepristrasno i sveobuhvatno praćenje, kontrolu i vrednovanje medijskih projekata koji su finansirani iz javnih budžeta.

U tom smislu reči moguće je i potrebno objaviti:

- projekte koji su odobreni (u integralnom obliku ili makar njihove sažetke)
- ugovore (ili kakar delove ugovora)
- izveštaje o realizaciji projekata (pre svega, narativne, ali i finansijske)
- izveštaje o monitoringu i evaluaciji projekata (ukoliko ih institucija sprovodi), kao i same medijske sadržaje (kada je to tehnički moguće) ili informacije o njima (na primer, linkove koji vode do tih sadržaja).