

Izveštaj istraživanja o planiranim i realizovanim sredstavima iz lokalnih budžeta koja su namenjena informisanju građana u 2024. godini

Izveštaj sačinila:
Snežana Milošević

Podatke prikupljali:
Lazar Simić
Milica Mihajlović

Kragujevac, novembar 2024.



Projekat "Lokal pres Lab 2.0" je razvijen i podržan od strane programa "Medijski inkubator za Zapadni Balkan" Free Press Unlimited, koji je finansiran od strane Ministarstva spoljnih poslova Holandije a realizuju ga članice PU "Lokal pres".

Sadržaj

SAŽETAK	3
UVOD, DRUŠTVENI KONTEKST, CILJ I VREME SPROVOĐENJA ISTRAŽIVANJA.....	4
METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	5
REZULTATI ISTRAŽIVANJA	6
Primena „modela 10 odsto“	7
Kašnjenje konkursa i efekti na medijsko tržište.....	7
Ostala davanja.....	8
Kome odlaze sredstva	9
ZAKLJUČCI	10

SAŽETAK

Godinu 2024. obeležilo je značajno smanjenje sredstava iz lokalnih budžeta namenjenih informisanju građana. Ova negativna promena je dodatno ugrozila održivost, posebno malih i nezavisnih medija, u već teškom ekonomskom okruženju.

Izveštaj istraživanja o planiranim i realizovanim sredstavima iz lokalnih budžeta koja su namenjena informisanju građana u 2024. godini je jedinstven po tome što prikazuje celovitu sliku praksi koje se primenjuju na lokalnu kada je projektno sufinansiranje u pitanju. Do sada su sredstva za informisanje građana iz lokalnih budžeta analizirana zajedno sa republičkim i pokrajinskim sredstvima, što je otežavalo realno sagledavanje situacije u lokalnim zajednicama.

Razlog za ovo istraživanje jeste činjenica da je projektno sufinansiranje u poslednjih deset godina postalo preovlađujući oblik finansiranja lokalnih medija. Zbog toga je pod pojačanom pažnjom svih aktera.

Ovo istraživanje imalo je za cilj da ukaže na neujednačene prakse lokalnih samouprava pri određivanju iznosa za raspisivanje konkursa za sufinansiranje sadržaja za informisanje građana. Posebno je zapažen novoformirani model dodele svega 10% planiranih sredstava putem konkursa neposredno pred lokalne izbore, koji su održani u nekim lokalnim zajednicama.

Poslovno udruženje asocijacije lokalnih i nezavisnih medija „Lokal pres” sprovelo je istraživanje u svim lokalnim samoupravama/145/, koristeći zahteve za dostupnost informacija kao osnovu.

Pozitivan nalaz istraživanja je da su sve lokalne samouprave u Srbiji, nakon 10 godina primene Zakona o javnom informisanju i medijima, konačno raspisale konkurse za projektno sufinansiranje informisanja građana. Međutim, model projektnog sufinansiranja se u istom periodu degradirao i zloupotrebljavao na različite načine, čime se obesmišljava početna teza o informisanju građana u javnom interesu.

Drugi generalni zaključak jeste da je projektno sufinansiranje, nakon deset godina od stupanja na snagu Zakona o javnom informisanju i medijima, ostalo u senci ostalih usmeravanja javnih sredstava ka odabranim medijima bliskim vlasti putem javnih nabavki, direktnih ugovora i subvencija.

Neefikasna upotreba budžetskih sredstava u 2024. godini, uz značajno smanjenje iznosa, kao i kasno raspisivanje konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja, ugrožavaju kako informisanje građana, tako i održivost nezavisnih lokalnih medija.

Rezultati istraživanja pokazuju da je gotovo dve trećine lokalnih samouprava raspisalo konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja za informisanje građana za manju sumu od planirane, od čega je 26% svih lokalnih samouprava raspisalo samo do 20% planiranih sredstava. Od ukupnog broja lokalnih samouprava u Srbiji (bez teritorije Kosova) samo 30% lokalnih samouprava je potpuno ispoštovalo budžetske odluke.

UVOD, DRUŠTVENI KONTEKST, CILJ I VREME SPROVOĐENJA ISTRAŽIVANJA

Povod za istraživanje bila je uočena pojava da određeni broj lokalnih samouprava raspisuje konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja u visini od 10% planiranih sredstava. Izdvajanje identične sume od 10% u 26 lokalnih samouprava izazvalo je pažnju medijske zajednice, posebno zato što su ovi konkursi prethodili lokalnim izborima u junu 2024. Doduše, bilo je i lokalnih samouprava koje su te izbore sprovele ranije, tokom decembra 2023, ali su odlučile da primene isti princip.

Izmene i dopune Zakona o javnom informisanju i medijima, koje su donete u oktobru 2023, propisale su da se svi konkursi za sufinansiranje medijskih sadržaja moraju raspisati do 1. marta (član 20).

Usled toga, kraj februara 2024. godine i početak marta obeležila je potpuna haotičnost i zbunjenost kako predstavnika lokalnih samouprava, koji su radili na sprovođenju konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja, tako i lokalnih medija, koji su bili zatečeni niskim iznosima sredstava na raspisanim konkursima. Kao objašnjenje za ovako nisku stopu izdvajanja početkom godine, nadležni organi navodili su izostanak usvojenih budžeta u mnogim lokalnim samoupravama. Medijima je ponuđeno objašnjenje da lokalne samouprave, koje imaju privremene budžete, mogu raspisati nove konkurse nakon njihovog usvajanja za preostali iznos. Međutim, činjenica je da su model od 10% primenile i neke lokalne samouprave koje nisu imale privremene budžete, a ponovnih konkursa za dodatna sredstva nije bilo.

Lokalni mediji u Srbiji posluju na malim, slabo razvijenim tržištima i oslanjaju se na različite modele finansiranja, koji uključuju sopstvene komercijalne aktivnosti (prodaja štampe, oglasa i dodatnih delatnosti) i javne prihode (subvencije, državno oglašavanje, javne nabavke ili donacije).

Cilj istraživanja bio je da se sagleda poštovanje odluka lokalnih samouprava o budžetima namenjenim informisanju građana i da se prepoznaju ostali načini usmeravanja javnih sredstava u medije u periodu od 1. januara do 1. avgusta 2024. godine. Tokom sprovođenja istraživanja ovaj rok produžen je na 2. septembar 2024. godine zbog konkursa Grada Beograda, radi dobijanja što tačnijih podataka.

Informacija koja je stigla od Ministarstva informisanja i telekomunikacija Republike Srbije, da su sve lokalne samouprave raspisale konkurse tokom oktobra 2024, uslovia je još jednu dopunu istraživanja u delu analize budžeta i plasiranja sredstava kroz konkurse u svim lokalnim samoupravama.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Iz navedenih razloga, tokom juna, jula i avgusta 2024. godine na adrese svih lokalnih uprava upućen je zahtev za dostupnost informacija od javnog značaja koji je podrazumevao pitanja vezana za raspisivanje konkursa i dostavu svih ugovora na osnovu kojih su sredstva prenošena medijima u posmatranom periodu. Sve lokalne samouprave razvrstane su u tri kategorije: one koje su raspisale konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja za informisanje građana u visini sredstava planiranih u budžetu, one koje su raspisale konkurse za nižu sumu sredstava i one u kojima konkurs nije raspisan.

U zavisnosti od kategorije, postavljana su pitanja da li je bilo pojedinačnih davanja medijima, da li je bilo prenosa finansijskih sredstava po drugim osnovama, kao što su javne nabavke, subvencije, oglašavanja, i tražena je dostava ugovora sa medijima. Kategorija lokalnih uprava koje su raspisale konkurse za niže iznose sredstava od planiranih dobila je dodatno pitanje – da li su, nakon 1. marta 2024. godine, raspisali novi konkurs za sufinansiranje medijskih sadržaja namenjenih informisanju građana za preostali iznos planiran budžetom za 2024. godinu?

Zahtevi za dostavu informacija od javnog značaja poslani su na adrese svih lokalnih samouprava van Kosova (145). Na ova pitanja odgovorilo je 106 lokalnih samouprava. Od tog broja, dve trećine lokalnih samouprava odgovorile su u zakonskom roku, dok su ostali iskoristili mogućnost predviđenu članom 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Prema tom članu, ako organ vlasti nije u mogućnosti da, iz opravdanih razloga, obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju ili da mu izda kopiju tog dokumenta, dužan je da, najkasnije u roku od sedam dana od prijema urednog zahteva, tražiocu dostavi obaveštenje o razlozima za kašnjenje i odredi naknadni rok, koji ne može biti duži od 40 dana od dana prijema urednog zahteva. Na taj način, godišnji odmori činovnika postali su opravdan razlog za produženje roka odgovora.

Ukoliko sagledamo ažurnost i spremnost lokalnih samouprava da sarađuju i poštuju kako Zakon o dostupnosti informacija od javnog značaja, tako i Zakon o javnom informisanju i medijima, uočavamo da su male lokalne samouprave daleko profesionalnije i ažurnije od velikih.

Usled dodatnog proširivanja istraživanja, koje je bilo uslovljeno razvojem događaja, imali smo dva uzorka koja su analizirana.

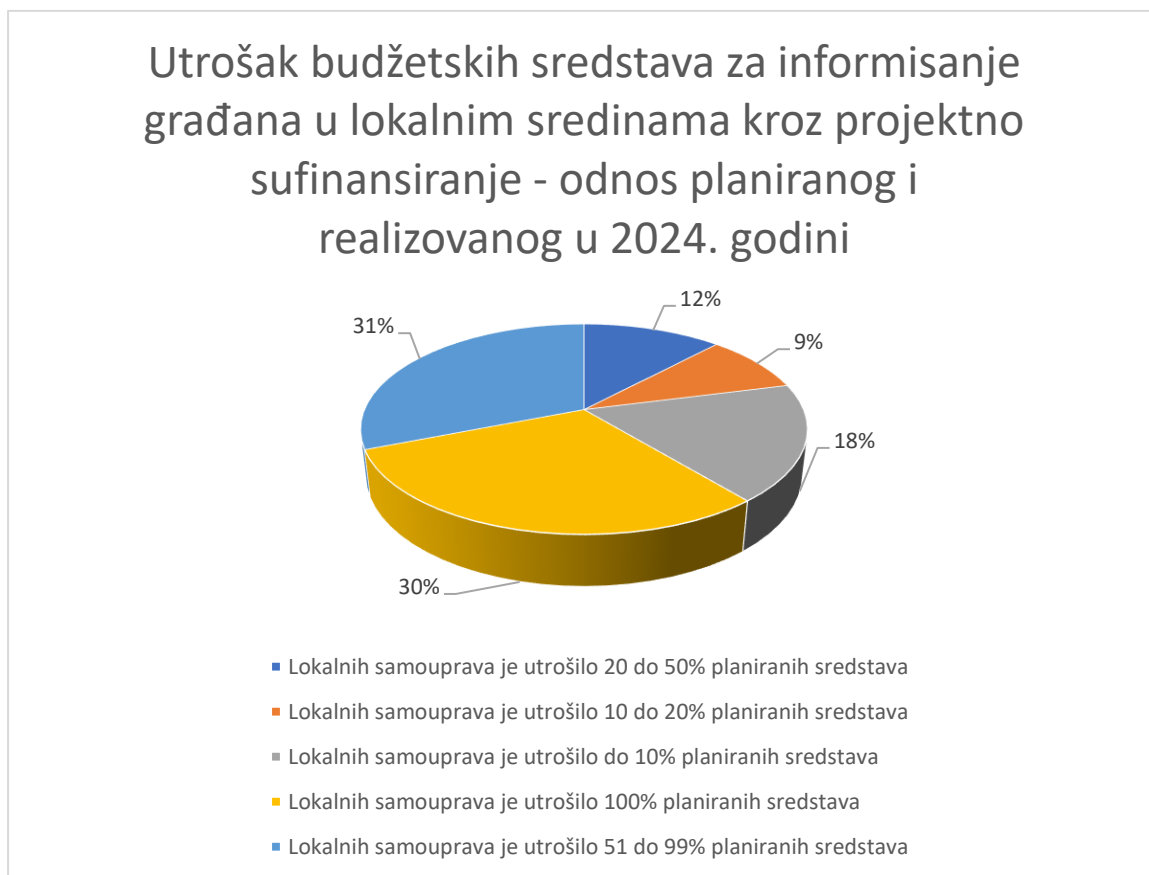
Prvi, širi uzorak obuhvatao je 145 lokalnih samouprava i pružao uvid u planirana i realizovana sredstva putem konkursa za sufinansiranje sadržaja za informisanje građana. Drugi uzorak obuhvatao je 73% lokalnih samouprava koje su dostavile na uvid pojedinačne ugovore sa medijima. Ostale lokalne samouprave, uprkos učestalim telefonskim kontaktima, ignorisale su dostavu traženih dokumenata.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA

U lokalnim budžetima za 2024. godinu planirano je 1.599.707.000 RSD za informisanje građana. Od ove sume, na raspisanim konkursima potrošeno je 930.801.500,00 RSD, što predstavlja tek 58% planiranih sredstava.

Od ukupnog broja lokalnih samouprava u Srbiji (bez teritorije Kosova):

- Samo 30% je potpuno ispoštovalo budžetske odluke.
- 26% je raspisalo konkurse za sufinansiranje u visini od 20% ili manje od planiranih sredstava.



Infografik 1: Odnos planiranih sredstava kroz lokalne budžete i utrošenih na konkursima za sufinansiranje medijskih sadržaja za informisanje građana u lokalnim sredinama

Infografik prikazuje značajan nesklad između planiranih i realizovanih sredstava. Gotovo dve trećine lokalnih uprava nije ispoštovalo svoje planirane budžetske stavke namenjene informisanju građana. Među lokalnim samoupravama koje su to učinile su, uglavnom manje opštine, kao što su Ada, Aleksinac, Bela Palanka, Blace, Bosilegrad, Brus, Valjevo, Varvarin, Vlasotince, Vranje, Vršac, Gornji Milanovac, Despotovac, Dimitrovgrad, Doljevac, Žagubica, Žitište, Žitorađa, Kladovo, Knić, Kučevo, Lapovo, Ljig, Ljubovija, Merošina, Osečina, Paraćin, Petrovac na Mlavi, Priboj, Prijepolje, Ruma, Sečanj, Sjenica, Smederevo, Srbobran, Temerin, Tutin, Čičevac, Ub, Crna Trava, Čačak, Čoka i Niš.

Druga zanimljivost vezana za male lokalne samouprave je da su, /većinom/ iz godine u godinu povećavali iznose namenjene informisanju građana. Apsolutni rekord u ovoj analizi je lokalna samouprava Kovačica. Ova lokalna samouprava je 2015. godine, na početku implementacije modela projektnog sufinansiranja, planirala nešto manje od 9 miliona dinara za ove svrhe. Već sledeće godine, 2016, izdvajanja po istoj osnovi povećana su na 21 milion, dok je u budžetu za 2024. godinu planirano 23,5 miliona dinara.

Na teritoriji cele lokalne samouprave Kovačice živi 22.695 stanovnika (od čega nešto više od 6.000 u samoj Kovačici, dok ostatak živi u okolnim selima). Po glavi stanovnika planirano je 1.035 dinara za informisanje u 2024. godini, dok je stvarno realizovano, kroz konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja, tek 44 dinara, što je 23 puta manje od planirane sume.

Pored Kovačice, nagli skok izdvajanja za informisanje karakterističan je i za Veliku Planu, koja je planirala iznos od 951 dinar po stanovniku tokom 2024. godine, dok je realizovala tek 105 dinara.

Primena „modela 10 odsto“

Praksa dodele sredstava u iznosu od svega 10% zabeležena je u 26 lokalnih samouprava: Alibunar, Apatin, Bač, Bačka Palanka, Bačka Topola, Bela Crkva, Beočin, Bečej, Blace, Gadžin Han, Ivanjica, Irig, Kovačica, Kostolac, Loznica, Mali Zvornik, Mali Iđoš, Nova Crnja, Novi Bečej, Opovo, Plandište, Požega, Sombor, Sremski Karlovci, Subotica i Šid.

Od pomenutih opština, dvanaest je angažovalo iznose niže čak i od 10% planiranih u budžetu. Najniži procenat zabeležen je u Kostolcu (2%), zatim slede Gadžin Han (3%), Kovačica (4%), Bačka Topola i Ivanjica (6%), Požega, Mali Zvornik, Nova Crnja i Novi Bečej (8%), te Loznica, Mali Iđoš i Subotica (9%).

Tezu sa početka istraživanja, da su privremeni budžeti razlog za primenu modela od 10%, opovrgava činjenica da su u 18 od 26 lokalnih samouprava u ovoj grupi lokalni izbori održani u prvoj polovini 2024. godine, dok su ih ostale sprovele u decembru 2023. godine.

Nešto viši procenat od modela 10% (do maksimalnih 20% planiranih sredstava) primenile su sledeće lokalne samouprave: Bački Petrovac, Bogatić, Velika Plana, Zrenjanin, Indija, Kikinda, Krupanj, Lučani, Novi Kneževac, Rača, Rekovac, Senta i Stara Pazova.

Sremski i Mačvanski okrug su u 2024. godini, zbog smanjenja sredstava za informisanje putem konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja, bili najviše pogođeni.

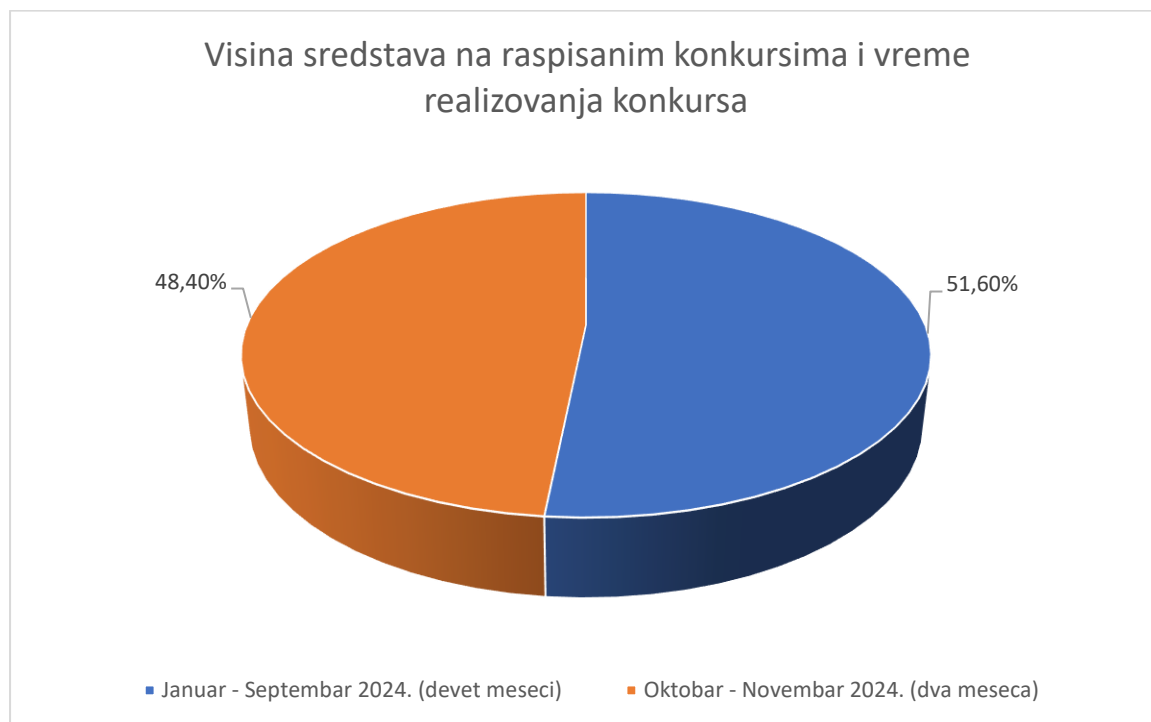
Kašnjenje konkursa i efekti na medijsko tržište

Jedan od ključnih problema u sprovođenju projektnog sufinansiranja i dalje ostaje vreme raspisivanja konkursa. Iako su zakonske izmene iz 2023. godine predvidele kaznene mere za lokalne samouprave koje ne raspišu konkurse do 1. marta, u praksi su mnoge opštine prekršile ovu odredbu. Ministarstvo informisanja i telekomunikacija proglasilo je 2024. godinu prelaznom i najavilo da u ovoj godini neće biti sankcija.

Aktivnosti resornog Ministarstva tokom septembra 2024. godine, koje su uključivale direktne kontakte sa lokalnim upravama, doprinele su značajnom povećanju broja

raspisanih konkursa u poslednjem tromesečju 2024. godine. To se najbolje vidi u poređenju visine finansijskih sredstava angažovanih na konkursima u prvih devet meseci (51,6%) i u naredna dva meseca (48,4%).

Da nije bilo tih aktivnosti na animiranju lokalnih uprava, odnos planiranih sredstava u lokalnim budžetima i dodeljenih sredstava putem konkursa bio bi daleko niži.



Infografik 2: Dinamika raspisivanja konkursa i visina sredstava

Ostala davanja

Logika nameće pitanje šta se dogodilo sa planiranim sredstvima u budžetima lokalnih samouprava i gde su ona na kraju završila? Analiza podataka prikupljenih iz uzorka koji čini 73% lokalnih samouprava pokazuje da je značajan deo sredstava prenet medijima putem javnih nabavki, subvencija, direktnih ugovora i drugih modela. Zahtev za dostavu informacija upućen je na adresu 145 lokalnih samouprava, a u njemu je zatražena dostava kopija pojediničnih ugovora sa medijima, ukoliko ih je bilo u posmatranom periodu. Na zahtev je odgovorilo 106 samouprava, i to uglavnom one koje su u dobroj meri poštovale zakon. Glavni propusti su ipak u onim lokalnim samoupravama koje su izbegle da odgovore.

Od ovog uzorka, koji je uzet za analizu, 49 lokalnih samouprava koristile su ostale modele prenosa budžetskih sredstava medijima.

U dodeli ostalih davanja, koja obuhvataju javne nabavke, subvencije, ugovore o poslovno-tehničkoj saradnji i kupovinu vremena za emitovanje programa, posebno se ističu male lokalne uprave, kao što je Ivanjica, koja je za dodelu putem ugovora medijima prosledila čak deset puta veću sumu od izdvojene sume za informisanje građana. Potom slede Lučani (šest puta više), Pančevo, Beočin, Žabalj, Kanjiža, Kovačica...

Za pojedinačna davanja, Zakon o javnom informisanju i medijima u članu 18. predviđa da se može opredeliti najviše 5% sredstava od ukupno opredeljenih sredstava za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Kako su na konkursima tokom 2024. godine opredeljivana značajno manja sredstva od planiranih, taj princip od 5% za pojedinačna davanja potpuno je izgubio svrhu, jer se radi o nedovoljno velikim finansijskim sredstvima. Zato su se lokalne samouprave jednoglasno izjašnjavale da to nisu koristile. Izuzetak je lokalna samouprava Čajetina, koja je koristila sve modele usmeravanja sredstava medijima.

Kroz konkurs za sufinansiranje medijskih sadržaja za informisanje građana i ostala davanja iz ove lokalne samouprave, plasirana su sredstva širom Srbije (Niš, Banatsko Novo Selo, Kraljevo, Čačak, Užice, Požega, Ivanjica). A iz sredstava namenjenih javnim nabavkama izdvojena su sredstva u iznosu od preko 2.800.000 RSD jednoj beogradskoj marketinškoj agenciji. Kako je reč o javnoj nabavci, sve obaveze su bile date u tehničkoj dokumentaciji, a ne u ugovoru, pa se iz njega ne može sagledati o kojim tačno uslugama je reč. Lokalna samouprava Bojnik je svoja sredstva dodelila marketinškoj agenciji, ali u znatno manjem iznosu (200.000 RSD).

Najčešći osnovi po kojima se prenose sredstva medijima i produkcijskim kućama su:

- Informisanje građana o radu i odlukama Skupštine opštine i predsednika opštine
- Snimanje materijala o radu gradonačelnika
- Snimanje video materijala o praćenju gradonačelnika i gradske uprave
- Pružanje usluga u domenu obaveštavanja i medijskog predstavljanja
- Pružanje medijskih konsultantskih usluga
- Medijski nastup i prezentacija na društvenim mrežama

Kome odlaze sredstva

Pored medija, sredstva su, na osnovu projektnog sufinansiranja za informisanje građana, ali i ostalih davanja, odlazila i nekim vrlo zanimljivim udruženjima, kao što su, na primer, Udruženje pčelara u Bosilegradu, Zavičajni klub Novocrnjana iz Nove Crnje, Patriotski blok Srbije u Batočini, te Udruženje građana "Lepa Šumadija" u Kragujevcu, sa opisom delatnosti - delatnost drugih organizacija na bazi učlanjenja (zaštita kulturnog nasleđa Šumadije, očuvanje tradicija, humanitarni rad, saradnja sa drugim sličnim organizacijama i nega kulturnih dobara). Savez Srba iz regiona dobio je 500.000 RSD u Čajetini i Boru.

Pojava foto studija kao značajnih faktora u informisanju građana na lokalnu već je ustaljena praksa. Tokom 2024. godine sa njima su potpisivani ugovori u Valjevu, Kostolcu i drugim mestima.

Od nacionalnih medija koji se pojavljuju na lokalnu, kada je u pitanju prenos sredstava na osnovu ugovora, izdvajaju se: Insajder tim doo Beograd, odnosno Informer (gradovi Pančevo, Mionica, Osečina, Šabac, Zrenjanin, Kučevo...). NID kompanija Novosti je najviše prihodovala u Šapcu, a Alo sistem u Pančevu, Lajkovcu i Baču.

ZAKLJUČCI

Projektno sufinansiranje, nakon deset godina od stupanja na snagu Zakona o javnom informisanju i medijima, i dalje ostaje u senci drugih oblika usmeravanja javnih sredstava u odabrane medije bliske vlasti, putem javnih nabavki, direktnih ugovora i subvencija.

Neefikasna upotreba budžetskih sredstava u 2024. godini, u značajno manjoj sumi, kao i kasno raspisivanje konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja namenjenih informisanju građana, ugrožavaju kako informisanje građana, tako i održivost nezavisnih lokalnih medija.

Iako su sve lokalne samouprave, posle deset godina primene Zakona o javnom informisanju i medijima, raspisale konkurse za projektno sufinansiranje, model projektnog sufinansiranja se i dalje degradira i obesmišljava početnu tezu o javnom interesu.

Upotreba informisanja u službi praćenja rada organa vlasti i gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, ponovo postaje aktuelna kroz potpisivanje direktnih ugovora sa medijima, što urušava kredibilitet projektnog sufinansiranja.

Javni interes i informisanje građana i dalje nisu prepoznati na pravi način ni od strane lokalnih samouprava, ni od strane medija.

Nedovoljna prepoznatljivost kvalitetnih lokalnih i ostalih medija koji rade u javnom interesu, poštuju profesionalne principe izveštavanja i novinarski kodeks od strane komisija koje odlučuju na konkursima je, nažalost, uslovlila pojavu brojnih udruženja i medija u koje se usmeravaju sredstva iz lokalnih budžeta za informisanje građana, bez vidljivih rezultata i efekata.