

Javno oglašavanje i javne nabavke u medijskoj sferi

Nemanja Nenadić, februar 2026.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



#EY
ZA TEBE

Napomena: Ova analiza izrađena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Stavovi, mišljenja, zaključci i druge informacije, naročito pretpostavke autora koje su predstavljene ili se mogu protumačiti kao činjenice, a izražene su u ovoj analizi, pripadaju isključivo autorima i njihovim saradnicima i niti nužno predstavljaju zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji niti nužno odražavaju stavove Evropske unije.



Sadržaj

Predmet, obim, metod i vreme sprovođenja analize	4
Period sprovođenja.....	4
Razlozi za sprovođenje	4
Podaci i metod.....	4
Uvod.....	5
Razlike i povezanost sufinansiranja programa i nabavke medijskih usluga	5
Šta je predvidela Medijska strategija	6
Akcionni planovi i njihova primena.....	7
Šta je trebalo da se uradi do 2022. na osnovu Akcionog plana.....	7
Nacrt Akcionog plana za 2024-2025	8
Izrada analize i izmene zakona	8
Donacije i sponzorstva.....	10
Izdavanja javnih preduzeća.....	10
Izgubljena prilika - izmena Zakona zbog prioriteta iz Reformske agende	11
Otvaranje izmene Zakona	11
Reformska agenda.....	11
Dopuna Zakona o javnom informisanju i medijima	12
Nedostaci prethodnog postupka.....	12
Odsustvo javne rasprave	12
Nedostaci obrazloženja predloga zakona.....	13
Odsustvo povezanosti sa ostatkom norme	14
Nejasan odnos sa Zakonom o javnim nabavkama	14
Hipoteze za primenu zakonskih normi.....	15
Problemi koje norma ne rešava.....	16
Primena profesionalnih i etičkih standarda	16
Zloupotrebe u svrhu političke promocije	16
Potreba za oglašavanjem i odabir medija preko koga će biti vršeno	17
Druga pitanja koja izmene Zakona ne pokrivaju	17
Koliko je povećana transparentnost posle izmena propisa	17
ZJIM iz 2023. godine.....	17
Šta se zaista vidi u Registru medija	19
Dostupnost i pristupačnost informacija na Portalu javnih nabavki.....	20
Izuzete javne nabavke	22
Televizijsko i radijsko emitovanje	22



Poseban zakon za EXPO.....	23
Primena Zakona o javnim nabavkama.....	25
Da li su naručiocu počeli da objavljuju medijske nabavke na svojim veb-sajtovima.....	25
Statistički pokazatelji.....	26
Prikaz pojedinih postupaka iz ugla Zakona o javnim nabavkama.....	27
Zaključci i preporuke.....	31
Glavni zaključci.....	31
Glavne preporuke.....	32



Predmet, obim, metod i vreme sprovođenja analize

Period sprovođenja

Ova analiza je sprovedena u periodu avgust – oktobar 2025. i dopunjena pojedinim novim podacima u decembru 2025. godine, za potrebe Misije OEBS-a u Srbiji. Imajući to u vidu, analizom nije obuhvaćena cela tekuća budžetska godina, ali jeste njen značajan deo, uključujući i poslednji kvartal za sprovođenje nabavke medijskih usluga od strane naručilaca. Na pojedinim mestima su informacije ažurirane u januaru 2026, što je posebno istaknuto.

Razlozi za sprovođenje

Budući da se medijska situacija u raznim aspektima pogoršavala tokom dugog niza godina, Vlada Srbije je, uz pomoć međunarodnih organizacija, među kojima je Misija OEBS-a imala naročito značajnu ulogu, usvojila 30. januara 2020. godine Medijsku strategiju za period 2020-2025. Prvi Akcioni plan je usvojen za period 2020-2022, dok drugi, za period 2024-2025.godine, nije odmakao od nacrt. Medijska strategija je imala za cilj, između ostalog, da pruži garancije za razvoj medijskog tržišta. Prilikom izrade Akcionog plana za 2024-2025, uočeno je da brojne aktivnosti iz prethodno važećeg nisu bile sprovedene, iako su rokovi odavno prošli. Međutim, planovi nisu ni pomereni za budućnost, jer novi Akcioni plan, za koji je postojao nacrt, nije usvojen ni u 2024, ni u 2025. godini.

Jedna od oblasti u kojoj je primena Strategije nesumnjivo bila nezadovoljavajuća, jeste javno oglašavanje, i šire gledano, javne nabavke u vezi sa medijima, na šta se odnosi Cilj 2 Strategije. Glavni cilj analize je da se sagleda koje su ključne odredbe planskih dokumenata koje se odnose na oglašavanje javnog sektora i javne nabavke u medijskoj sferi, a što bi moglo da posluži i za predlaganje i javno zagovaranje mogućih promena. S obzirom na zakonska rešenja koja jesu usvojena tokom sprovođenja Strategije, analiza, pored primene Zakona o javnim nabavkama u medijskoj sferi, obuhvata i pitanja koja se tiču transparentnosti informacija o tome, odnosno objavljivanja podataka o ovom vidu finansiranja medija od strane države u Registru medija, koji vodi Agencija za privredne subjekte.

Podaci i metod

Primarni izvori za istraživanje bili su tekstovi planskih dokumenata i njihovih nacrt, prilozi sa javnih konsultacija u vezi sa njima, zakoni i drugi propisi od značaja za predmet analize, kao i njihove izmene koje su se dogodile tokom poslednjih godinu dana. Takođe su korišćeni izveštaji o sprovođenju pojedinih delova Medijske strategije i medijske regulative iz 2023. i izveštaji koji se odnose na javne nabavke. Naročito su korišćene javno dostupne baze podataka, i među njima informacije koje se odnose na javne nabavke (planirane nabavke, postupci javnih nabavki i podaci o zaključenim ugovorima) i podaci iz Registra medija. Analiza je najvećim delom bila zasnovana na razmatranju pravnih aspekata sprovedenih postupaka nabavke, kao i razmatranju mogućeg značenja normi usvojenih zakonskih rešenja. Pored toga, kao dodatni izvor informacija, korišćeni su i podaci koji su neposredno prikupljeni od predstavnika jedne od najaktivnijih medijskih organizacija u ovoj oblasti – BIRN, kao i pojedinih predstavnika naručilaca javnih nabavki i lokalnih medija.



Uvod

Razlike i povezanost sufinansiranja programa i nabavke medijskih usluga

Kada je reč o medijskom finansiranju od strane javnog sektora, tokom dužeg niza godina je kao tema dominiralo pitanje sufinansiranja medijskih programa od strane državnih, pokrajinskih i lokalnih organa vlasti. To je dovelo i do detaljnijeg i primerenijeg uređenja ove oblasti. S druge strane, kako u doba važenja ranijih medijskih strategija, tako i tokom primene aktuelne, ostali su nedovoljno uređeni drugi vidovi medijskog finansiranja od strane javnog sektora, to jest one situacije, gde se mediji nadmeću na tržištu i pružaju usluge organima vlasti.

Iako je reč o dva potpuno različita vida transakcija, koji su zasnovani na različitim principima, pokazalo se da su u praksi oni veoma čvrsto povezani. Sufinansiranje programa od javnog interesa koji se realizuju putem medija, jeste oblast u kojoj javne institucije ciljano opredeljuju jedan deo sredstava kojima raspolazu za programe, zbog toga što je prepoznata nezamenljiva uloga medija u demokratskom društvu. S druge strane, kada je reč o oglašavanju javnog sektora, mediji su pružaoci usluga, a organi vlasti, kroz to oglašavanje (koje se može, ali se ne mora uvek vršiti putem medija), teže da ostvare neke druge legitimne ciljeve, vezane za svrhu zbog koje su uspostavljeni (npr. da promovišu određenu kampanju, da obaveste građane o tome kako da zadovolje neka svoja prava). U prvom slučaju je reč o jednom specifičnom vidu državne pomoći. U drugom bi trebalo da je reč o čisto komercijalnom odnosu između subjekta javnog sektora i medija, pri čemu su organi vlasti vezani i svim onim pravilima koja se odnose na domaćinsko raspolaganje javnim sredstvima.

Međutim, u praksi su se veze između ove dve vrste finansiranja pokazivale na različite načine. Mnogim medijima je mogućnost finansiranja od pružanja usluga oglašavanja javnom sektoru, jednako ili još više bitna nego obezbeđivanje sredstava za sufinansiranje programa od javnog interesa. S druge strane, predstavnicima vlasti, koji su namerili da obezbede finansiranje za svoje favorite u medijskoj sferi, načelno je svejedno hoće li to učiniti kroz konkurse, ili ugovaranje usluga oglašavanja. Njihova odluka će zavistiti od toga koji od ova dva načina omogućava lakše izvođenje. Nakon što je regulativa kod sprovođenja konkursa pooštrena, a u odsustvu propisane obaveze da se tačno određeni deo budžeta izdvoji za sufinansiranje programa od javnog interesa, došlo je do bitnog smanjenja obima sredstava koji su lokalne samouprave delile na konkursima i povećanja iznosa koje su te iste opštine dodeljivale osnivačima medija kroz nabavke usluga.

Kao što je dobro uočeno u brojnim ranije objavljenim analizama, i pored toga što iznosi sredstava koji će biti opredeljeni za sufinansiranje medijskih programa iz budžeta i za javno oglašavanje nisu sa formalne strane međusobno uslovljeni,¹ povezanost u praksi postoji. Budžeti javnih institucija nisu neograničeni, i odnose se na brojne druge aktivnosti. Ukoliko javni entiteti troše veću količinu raspoloživih sredstava na oglašavanje, sponzorstva i druge vidove finansiranja medija, jednostavno će biti manje novca koji se može iskoristiti za finansiranje svih drugih potreba, uključujući i sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa. To važi ne samo za korisnike

¹ Videti, na primer u: „REGULACIJA PROMOTIVNIH AKTIVNOSTI JAVNIH ENTITETA U MEDIJSKOM SEKTORU“, Transparentnost Srbija, 2020, sa dopunama iz 2022. i 2024. autori: Miloš Stojković, Nemanja Nenadić, Saša Varinac. Dostupno na: https://www.transparentnost.org.rs/images/TS_-_Regulacija_promotivnih_aktivnosti_javnih_entiteta_u_medijima_revizija_2024.pdf



budžeta, već posredno i za sredstva kojima raspolažu javna preduzeća i druga preduzeća u državnom vlasništvu – ukoliko budu izdvajali više novca nego što je realno potrebno za oglašavanje (uključujući i sponzorstva), biće manji deo viška prihoda koji će na kraju preneti u budžet svojih osnivača.²

Slično tome, kroz finansiranje medija iz javnih izvora na druge načine osim kroz projekte, smanjuju se njihove potrebe za drugim vidovima finansiranja. Kada prihodi po osnovu javnog oglašavanja, za ono što javni entiteti nametnu kao prioritet, postanu značajan ili dominantan izvor finansiranja, to smanjuje potrebu da se sredstva traže za podršku kvalitetnim programima od javnog interesa čiju sadržinu kreiraju sami mediji.³

Kao jedno od mogućih rešenja za taj problem ranije je pominjana mogućnost da se odredi minimum sredstava koja bi pojedini organi vlasti (a naročito jedinice lokalne samouprave) obezbeđivale za finansiranje medijskih programa na konkursima, ali je on odbijen zbog navodne neusaglašenosti sa Zakonom o budžetskom sistemu.

Pored navedenog na ovom mestu napominjemo da na sličan način, ali u manjem obimu, može postojati povezanost projektnog sufinansiranja i nabavke usluga i sa drugim vidovima finansiranja medija, kao što su pokloni, donacije i sponzorstva.

Šta je predvidela Medijska strategija

Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji u periodu od 2020. do 2025. godine (Medijska strategija)⁴ ukazuje da poremećaje na medijskom tržištu, odnosno funkcionisanju tržišnih mehanizama uslovljavaju i različiti vidovi dodele javnih sredstava, a naročito stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjenja ostvarenja javnog prihoda, kojim izdavači medija stiču povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, a čiji pojavni oblici mogu biti različiti.⁵

Radi prevazilaženja problema poremećaja na medijskom tržištu, Medijska strategija predviđa meru smanjena i činjenja transparentnim uticaja države na medijskom tržištu, a kako bi postojali jednaki tržišni uslovi za sve medije.⁶ Indikatori za ostvarivanje ove mere se odnose prevashodno na kreiranje ili izmenu regulatornog okvira. Između ostalog, planira se i kreiranje regulatornog okvira u oblasti javnog obaveštavanja i oglašavanja organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira, kao i propisivanje ograničenja za dodelu sredstava izdavačima medija u obliku donacija i sponzorstva od strane organa javne vlasti i javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih preduzeća koja su u većinskom vlasništvu organa javne vlasti.

Budući da se na javno oglašavanje (uključujući sponzorstva) i javno obaveštavanje primenjuju drugi propisi, čiji primarni fokus nije rešavanje problema koje prepoznaje Medijska strategija, bilo je planirano da se taj problem reši regulatornom intervencijom.

² Isto.

³ Isto.

⁴ Službeni glasnik RS, broj 11/20.

⁵ Medijska strategija, strana 19.

⁶ Ibid, strana 54.

Akcioni planovi i njihova primena

Šta je trebalo da se uradi do 2022. na osnovu Akcionog plana

U nastavku se navode pojedine aktivnosti u okviru Mere 2.3. u Akcionom planu koji je Vlada usvojila 3.12.2020.⁷, koje su od značaja za predmet ove analize.

Tačka 2.3.2. u Akcionom planu glasi:

nakon sprovođenja analize regulatornog okvira u oblasti oglašavanja, s posebnim osvrtom na probleme u vezi sa oglašavanjem, organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira, predložiti ili podneti inicijativu za donošenje nove ili izmene postojeće regulative, kao preduslova za stvaranje jednakih tržišnih uslova za sve medije

Nosilac ove aktivnosti je Ministarstvo kulture i informisanja, uz podršku Misije OEBS-a, a rok je bio poslednji kvartal 2021.

U praksi, iako su analize regulatornog okvira izrađene, uz podršku Misije OEBS-a, predlog Ministarstva za donošenje nove ili izmene postojeće regulative u ovoj oblasti je izostao.

Aktivnost 2.3.3 je glasila:

izmenama Zakona o javnim nabavkama urediti oblast javnih nabavki u medijskom sektoru, a naročito:

- obezbediti da se svi podaci o sredstvima dodeljenim medijima i pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja u postupcima nabavki, na koji se propisi o javnim nabavkama ne primenjuje, budu registrovani u odgovarajućem registru;
- utvrditi krug usluga koje naručioci, u smislu Zakona o javnim nabavkama mogu nabavljati od medija i pravnih lica, odnosno preduzetnika koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja;
- precizirati kriterijume za odabir medija i pravnih lica, odnosno preduzetnika koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja koji pružaju usluge naručiocima.

Za izvršioca je određeno Ministarstvo finansija, a rok je bio kraj 2021. Iako je u međuvremenu Zakon o javnim nabavkama menjan, to nije činjeno radi ispunjenja Medijske strategije. Deo podataka (prva alineja) je ipak postao javno dostupan, o čemu će biti reči u nastavku. S druge strane, zakonske izmene nisu ograničile krug usluga koje naručioci mogu potraživati od medija, niti su precizirani kriterijumi za odabir medija i proizvođača medijskih sadržaja.

Tačka 2.3.10 glasila je:

izmenama Zakona o javnom informisanju i medijima obezbediti da podaci o sredstvima dodeljenim pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja budu vidljivi u novoformiranom Registru produkcija

⁷ <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/504041/akcioni-plan-strategija-sist.informisanje-RS-20-25-period-20-22-0010-cvr.zip>



Ministarstvo kulture je označeno kao jedini izvršilac, a rok za ispunjenje obaveze je bio kraj 2021. Sadržina Registra produkcija nije bliže određena, tako da je ostalo nedorečeno da li bi on sadržao i podatke o dvostrano teretnim poslovima (npr. kroz javne nabavke) ili samo informacije koje se odnose na davanje za sufinansiranje medijskih programa.

U pogledu ove aktivnosti, može se reći da je ona delimično (na normativnom nivou) ispunjena usvajanjem ZJIM iz 2023.

Nacrt Akcionog plana za 2024-2025

Ministarstvo informisanja i telekomunikacija je postavilo na javnu raspravu nacrt Akcionog plana Medijske strategije za period 2024-2025⁸ u doba kada je prva pomenuta godina bila već uveliko u toku (12.6.2024). Javna rasprava je zvanično trajala do 2.7.2024. Iako je od tada prošlo već gotovo godinu i po dana, ne samo da Akcioni plan nije usvojen, već nije objavljen izveštaj ni sa same javne rasprave, tokom koje su upućeni brojni komentari, naročito od predstavnika medijskih udruženja.

Mera 2.3. glasi „Smanjen i učinjen transparentnim uticaj države na medijskom tržištu kako bi postojali jednaki tržišni uslovi za sve medije. Za sprovođenje (koordinisanje sprovođenja) mere određeno je Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, što je trebalo izmeriti kroz „usvojene izmene regulative“.

Izrada analize i izmene zakona

U okviru nje prvo je planirana izrada analize.

2.3.1 nakon sprovođenja analize regulatornog okvira u oblasti oglašavanja, s posebnim osvrtom na probleme u vezi sa oglašavanjem, organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira, predložiti ili podneti inicijativu za donošenje nove ili izmene postojeće regulative, kao preduslova za stvaranje jednakih tržišnih uslova za sve medije

Ovo je planirano za Četvrti kvartal 2024. godine, pri čemu je partner Ministarstva trebalo da bude Misija OEBS-a.

U pogledu aktivnosti 2.3.1, koja se odnosi na uređenje pitanja oglašavanja javnog sektora, jedan od predloga iznetih tokom javne rasprave⁹ bio je da se obaveza Ministarstva podigne na „viši nivo“ i da umesto „podnošenja inicijative“ preraste u predlaganje dopuna Zakona o javnom informisanju i medijima. Pored toga, trebalo bi predvideti i moguće izmene drugih propisa, za slučaj da one u ZJIM nisu dovoljne da se ostvari cilj.

Naime, nije postojala realna potreba da se donošenje novih zakonskih rešenja odlaže za period posle ovog Akcionog plana. Iskustva koja su postojala u dotadašnjoj primeni Medijske strategije, su bila sasvim dovoljna da se zaključuje da ne postoji spremnost (drugih) institucija (Ministarstva

⁸ <https://mit.gov.rs/vest/6072/javna-rasprava-o-nacrtu-akcionog-plana-za-precenje-sprovođenja-strategije-razvoja-sistema-javnog-informisanja-u-republici-srbiji-za-period-2020-2025-godina-u-periodu-2024-2025-godina.php>

⁹ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_TS_na_Akcioni_plan_medijske_strategije_2025-2026.pdf

finansija, Kancelarije za javne nabavke) za izmene zakona koji bi mogli da budu adekvatno mesto za uređenje pitanja oglašavanja javnog sektora. U primeni prvog Akcionog plana se pokazalo da se Ministarstvo finansija i Kancelarija za javne nabavke otvoreno protive obavezi koju su dobili, da ova pitanja uredi kroz Zakon o javnim nabavkama¹⁰. Slično tome, još od ranije je bilo poznato da spremnosti za takvim intervencijama nema ni kod ministarstva nadležnog za poslove trgovine, kada je reč o Zakonu o oglašavanju¹¹.

Argument u prilog uređenju materije kroz Zakon o javnom informisanju i medijima (ZJIM)¹² jeste to što on već sadrži neka pravila koja se delimično tiču iste materije (objavljivanje informacija o davanjima javnog sektora). Uz sve to, brojni mediji i njihova udruženja su ukazali da se nabavke medijskih usluga se sve učestalije koriste kao mehanizam za finansiranje onih medija koji ne bi mogli da ispune profesionalne standarde, na način koji je proklamovao ZJIM iz 2023. Rešavanje tih problema je iziskivalo hitnu intervenciju zakonodavca, a odlaganje je nanelo veliku štetu ne samo medijima i budžetima, već i ostvarivanju ciljeva zbog kojih je donet ZJIM. Uz sve to, regulisanje pitanja oglašavanja javnog sektora u ZJIM je celishodno jer bi se kriterijumi za odabir pružalaca usluga mogli povezati sa kriterijumima garancija u pogledu poštovanja profesionalnih standarda, koji su propisani u istom aktu.

Analiza, koja je izrađena uz podršku Misije OEBS-a¹³, kao i konkretni predlozi mogućih dopuna ZJIM¹⁴ zaista su izrađeni, i dostavljeni Ministarstvu, 8.7.2024, bez obzira na to što Akcioni plan nije usvojen. Na osnovu potonjeg iskustva, čini se da nalazi te analize, a pogotovo konkretni

¹⁰ Zakon o javnim nabavkama je izmenjen u oktobru 2023 (Službeni glasnik broj 92 iz te godine), a ove izmene se u njemu nisu našle. Predlog Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 5 (javne nabavke), da bi „... nabavke medijskih usluga trebalo urediti posebnim normama, kao što je predviđeno aktuelnom medijskom strategijom“, ne samo da nije prihvaćen, već se u objavljenim podacima iz procesa javnih konsultacija ne navode razlozi za to (predlozi Konventa su dostupni na adresi

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/ZoJN - predlozi Konventa.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/ZoJN_-_predlozi_Konventa.pdf), a izveštaj sa konsultacijama na adresi <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/211/4>, pristupljeno 6.7.2024). Takođe, videti izlaganje direktorke Kancelarije za javne nabavke, Sandre Damčević, na sednici radne grupe Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 5 (javne nabavke), 21.12.2021, u kojoj je iznet stav Kancelarije da se protivi uređivanju ovog pitanja kroz Zakon o javnim nabavkama (dostupno na <https://transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/konferencije/12183-sastanak-radne-grupe-nacionalnog-konventa-za-evropsku-uniju-za-poglavlje-5>, pristupljeno 15.10.2022). Isti stav su predstavnici Kancelarije ponovili i u procesu izrade nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (sastanci radne grupe i tematskih podgrupa u periodu mart-avgust 2023).

¹¹ Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi iz 2015. je dostupan na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, putem sledećeg linka: <https://mtt.gov.rs/download/izvestaj%20o%20sprovedenoj%20javnoj%20raspravi.pdf>, pristupljeno 23.1.2026. godine. Predlozi koje su učesnici javne rasprave o nacrtu izmena ovog zakona davali između jula i oktobra 2024, ne pominju se izričito u izveštaju sa javne rasprave (<https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/354/4>, pristupljeno 23.1.2026). Predlog izmena i dopuna ovog zakona, koji je Vlada uputila Narodnoj skupštini 23.5.2025, takođe ne sadrži osvrt na predloge koji su tokom javne rasprave davani u vezi sa državnim oglašavanjem ([http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi zakona/14 saziv/978-25.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/978-25.pdf), pristupljeno 23.1.2026).

¹² Zakon o javnom informisanju i medijima: 92/2023-188, 51/2025-10

¹³ [https://www.transparentnost.org.rs/images/TS - Regulacija promotivnih aktivnosti javnih entiteta u medijima revizija 2024.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/TS_-_Regulacija_promotivnih_aktivnosti_javnih_entiteta_u_medijima_revizija_2024.pdf)

¹⁴ [https://www.transparentnost.org.rs/images/TS predlozi za dopune Zakon o javnom informisanju i medijima javno oglašavanje i obavestavanje 2024 final.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/TS_predlozi_za_dopune_Zakon_o_javnom_informisanju_i_medijima_javno_oglasavanje_i_obavestavanje_2024_final.pdf)

predlozi, nisu bili uzeti u obzir kada je sledeći put ZJIM bio menjan, o čemu se govori u posebnom poglavlju.

Donacije i sponzorstva

2.3.3 pokrenuti inicijativu i propisati uslove, odnosno ograničenja za dodelu sredstava izdavačima medija u obliku donacija i sponzorstva od strane organa javne vlasti i javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih preduzeća koja su u većinskom vlasništvu organa javne vlasti

Ovu aktivnost je trebalo da sprovede Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, takođe u četvrtom kvartalu 2024. Planiranoj aktivnosti se može prigovoriti isto kao i prethodnoj, pa je trebalo predvideti i slična rešenja – da Ministarstvo ne samo inicira promene (nekog) propisa, već da samo pokrene postupak za dopune (konkretnog) propisa – ZJIM. Po ovom pitanju nije ništa preduzeto u praksi.

Izdvajanja javnih preduzeća

2.5.4 razmotriti mogućnost da se u postupku izrade Uredbe o utvrđivanju elemenata godišnjeg programa poslovanja, odnosno trogodišnjih programa poslovanja javnih preduzeća i drugih oblika organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, čiji su sastavni deo Smernice za izradu godišnjeg programa poslovanja, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja javnih preduzeća i drugih oblika organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, preporučiti javnim preduzećima i drugim oblicima organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa da najmanje 15% sredstava iz godišnjih budžeta predviđenih za oglašavanje usmeravaju ka regionalnim i lokalnim medijima prema jasno utvrđenim kriterijumima koji obezbeđuju ravnopravnost svih medijskih subjekata, u skladu sa važećom regulativom

I ova aktivnost zaslužuje da se stavi pod lupu, ali i u vezu sa drugim planiranim aktivnostima. Naime, regulativa koja se odnosi na oglašavanje javnih preduzeća trebalo bi da bude uređena kroz dopune ZJIM, pa bi tu trebalo rešavati i pitanje sredstava koja bi bila namenjena za usluge koje se pribavljaju od regionalnih i lokalnih medija. Cilj koji bi trebalo da se ostvari kroz ovu aktivnost bi se na najbolji način ostvario ukoliko budu precizirani kriterijumi za oglašavanje javnih preduzeća i drugih privrednih društava javnog sektora. Na primer, ukoliko se definiše obaveza da se pri odabiru medija preko kojih će biti vršeno oglašavanje vodi računa o ciljnoj grupi prema kojoj se vrši oglašavanje (npr. korisnici usluga na određenom području), moglo bi se očekivati da bi to donelo prednost lokalnim i regionalnim medijima sa date teritorije, pri čemu bi ta prednost bila zasnovana na objektivnom kriterijumu, a ne na diskriminaciji, koja je kod javnih nabavki zabranjena.

U svakom slučaju, ovaj plan do sada nije realizovan. I poslednja doneta Uredba¹⁵ ove vrste ne predviđa obavezu izdvajanja određenog dela „reklamnog budžeta“ za medije određene vrste, već samo obavezuje preduzeća da „racionalno planiraju“ sredstva za reklamu, donacije i sponzorstva,

¹⁵ Uredba o utvrđivanju elemenata godišnjeg programa poslovanja za 2026. Godinu, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja za period 2026-2028. Godine javnih preduzeća i drugih oblika organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave ("Sl. glasnik RS", br. 103/2025)



i da „detaljno obrazlože“ takva sredstva. Takođe, i poslednja Uredba zadržava ograničenja, odnosno zabranu onim preduzećima koja koriste sredstva iz budžeta za finansiranje tekućeg poslovanja da plaćaju reklame.

Izgubljena prilika - izmena Zakona zbog prioriteta iz Reformske agende

Otvaranje izmene Zakona

Kako je već opisano, u ovom periodu Vlada Srbije nije preduzela aktivnosti koje bi dovele do ispunjenja ove zapostavljene oblasti iz Medijske strategije. Iznenadna nada da bi nešto tim povodom ipak moglo biti učinjeno, pojavila se kod slabije upućenih prilikom izmena Zakona o javnom informisanju, koje su preduzete drugim povodom, u leto 2025. godine. To je učinjeno u kontekstu tri „ključne reforme“ na koje se vlast u Srbiji obavezala prema najvišim zvaničnicima EU, a sve u nadi da bi njihovo ispunjenje moglo da posluži kao osnov za otvaranje „Klastera 3“ kao vida ohrabrenja za vlast da proces evropskih integracija nije u potpunosti zamro¹⁶.

Reformska agenda

Reformska agenda¹⁷, dokument koji je Vlada Srbije usvojila krajem 2024, posle usaglašavanja sa Evropskom komisijom, predstavlja set reformi iz pet oblasti koje su obećane za period do kraja 2027. Podrška Evropske unije iz „Plana rasta“ za zapadni Balkan uslovljena je ispunjavanjem određenih „koraka“ (npr. usvajanje ili izmena pojedinih zakona). Medijske reforme se tretiraju u okviru oblasti „Osnove“, zajedno sa brojnim drugim pitanjima, poput demokratije, izbora, borbe protiv korupcije, žrtava nasilja, migracija i drugog.

Od pitanja koja su od značaja za ovu analizu navodimo nekoliko delova iz ovog dokumenta. U opisu stanja se iznosi tvrdnja da „Republika Srbija nastavlja da sprovodi svoju medijsku strategiju uz nekoliko aktivnosti koje se odnose na relevantne izmene zakona“, ali da „usvojeno zakonodavstvo ipak zahteva dalji rad na potpunom usklađivanju sa pravnim tekovinama EU i evropskim standardima“. Kaže se i da „zaostaje izvršenje zakona jer REM ne primenjuje svoja ovlašćenja u potpunosti“, tako da „Reformska agenda podržava potrebu za usvajanjem tri zakona: Zakona o elektronskim medijima, Zakona o javnom informisanju i medijima, i novog Zakona o javnim medijskim servisima u skladu sa pravnim tekovinama EU i standardima Saveta Evrope“. U okviru tih izmena „javno finansiranje medijskih sadržaja će se sprovoditi u skladu sa postojećim zakonskim okvirom i najboljim praksama“¹⁸.

Konkretnije, Reformska agenda, pod tačkom 9.2.2. ukazuje da su „dalje usklađivanje i unapređenje u oblasti javnog informisanja i medija imperativ za jačanje slobode izražavanja i integriteta medija“, a „rešavanje ovih izazova uključuje razvoj pouzdanog pravnog okvira usmerenog na podsticanje medijskog okruženja koje karakteriše transparentnost, inkluzivnost i konkurentnost“. Navedeno je i da će ovaj proces biti „olakšan u okviru projekta IPA 3 koji je dodeljen Ministarstvu

¹⁶ Ove konstatacije se zasnivaju na ličnim uvidima autora, i razgovorima sa više pojedinaca u čiju upućenost nije imao razloga da sumnja, a ne i na dokumentima kojima je autor imao pristup ili koji su objavljeni.

¹⁷ „INSTRUMENT ZA REFORMU I RAST ZA ZAPADNI BALKAN, REFORMSKA AGENDA REPUBLIKE SRBIJE“, dokument koji je Vlada Srbije usvojila 3.10.2024. godine. Dostupno na adresi:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/reformska_agenda_rs_2024_2027.pdf

¹⁸ Isto, str. 47.



i koji će Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) sprovoditi od 2024. do 2027. godine“ i da će inicijativa „dati prioritet pristupu sa više zainteresovanih strana i obezbediti transparentnost za vreme trajanja zakonodavnih postupaka“.

Sprovođenje ove reforme meriće se u sledećim koracima (između ostalog¹⁹) time što će nakon konsultacija sa Evropskom komisijom, biti izmenjen Zakon o javnom informisanju i medijima radi potpune usklađenosti sa pravnim tekovinama EU i standardima Saveta Evrope. Navedeno je da će u tom smislu biti osnovana radna grupa za izradu izmena Zakona o javnom informisanju i medijima, nakon čega će uslediti redovne konsultacije sa Komisijom. Reformski korak je vezan za uplatu EUR 20,381,435.06 iz Plana razvoja²⁰, do čega, do zaključenja ovog izveštaja još uvek nije došlo.

Dopuna Zakona o javnom informisanju i medijima

Izmene Zakona o javnom informisanju i medijima, koje su obuhvatile i brojna druga pitanja dotakla su se i teme ove analize. U članu 47. dodat je novi stav 8:

„Sve javne nabavke medijskih usluga od strane organa javne vlasti dodeljuju se 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.“

Ove izmene su stupile na snagu 25. juna 2025.

Nedostaci prethodnog postupka

Odsustvo javne rasprave

Ministarstvo informisanja i telekomunikacija i Vlada Republike Srbije su predložili izmene i dopune Zakona o javnom informisanju i medijima²¹ direktno kršeći **Zakon o državnoj upravi** (član 77) i **Poslovnik same Vlade** (član 41), jer javna rasprava o nacrtu izmena i dopuna zakona nije organizovana, a bila je obavezna. Informacija o ovim izmenama nije bila objavljena na portalu eUprava, na kojem se može pronaći samo javna rasprava koja je prethodila usvajanju ovog zakona 2023, kao ni na stranici o javnim raspravama Ministarstva²².

Javna rasprava je, inače, bila obavezna po oba osnova (dovoljno je bilo da bude zadovoljen samo jedan): reč je o izmenama i dopunama zakone koji na bitno nov način uređuju određena pitanja, kao i o aktu za koji postoji interesovanje javnosti. Naime, zakonska norma upućuje na bliže uređivanje organizovanja javne rasprave Poslovníkom Vlade, a taj Poslovnik propisuje da je predlagač obavezan „da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu“, ta da o ispunjenosti ovih uslova, na obrazloženi predlog Ministarstva, odlučuje nadležni odbor Vlade, u svakom konkretnom slučaju.

¹⁹ Pored Zakona o javnom informisanju i medijima, reformski korak se tiče i usaglašavanja drugih propisa sa evropskom regulativom i standardima – Zakona o elektronskim medijima i Zakona o javnim medijskim servisima.

²⁰ [MEI - EU plan rasta za Zapadni Balkan](#)

²¹ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/predlozi_zakona/14_saziv/1116-25.doc

²² <https://www.mit.gov.rs/tekst/358/javne-rasprave.php>



Pošto javna rasprava nije organizovana, to znači da je Ministarstvo informisanja i telekomunikacija smatralo da se ovim izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju, koje su domaćoj i međunarodnoj javnosti predstavljene kao veoma bitne za evropske integracije, u tom Zakonu ne menja ništa bitno, a da se Odbor Vlade sa time saglasio.

Vlada Republike Srbije je povodom usvajanja predloga izmene zakona izdala saopštenje, u kojem se kaže da bi „ove izmene i dopune trebalo da doprinesu jačanju javnog interesa u oblasti informisanja“²³. Ovi navodi su u direktnoj suprotnosti sa činjenicom da je Vlada predložila izmene Zakona bez javne rasprave. Naime, nemoguće je zamisliti da će promene zakona doprineti jačanju javnog interesa u oblasti informisanja, a da te izmene ujedno ne menjaju ništa bitno u Zakonu. Pogotovo je nemoguće poverovati da „jačanje javnog interesa“ tu istu javnost ne zanima. Da takvo interesovanje postoji, Ministarstvo i Vlada su nesumnjivo mogli da utvrde, u najmanju ruku, na osnovu izjava predstavnika novinarskih i medijskih udruženja.²⁴

Prema nezvaničnim informacijama, ova hitnost je pravdana potrebom da se izmene Zakona što pre usvoje radi napretka Srbije u evropskim integracijama. Međutim, obrazloženje predloga zakona nije pružilo osnov za to. Naime, iz njega se ne vidi zbog čega Ministarstvo i Vlada nisu pokrenuli proces izmena znatno ranije, kako bi odgovorili na primedbe i sugestije date iz EU nakon usvajanja aktuelnog Zakona.

Nedostaci obrazloženja predloga zakona

U članu 151. Poslovnika Narodne skupštine propisano je da predlagač podnosi predlog zakona sa obrazloženjem, a u stavu 2. tog člana da obrazloženje **mora da sadrži** određene informacije, koje informacije pored toga može da sadrži, dok je u članu 153. st. 1. propisana obaveza predsednika Narodne skupštine da od predlagača zatraži da uskladi predlog sa odredbama Poslovnika.

Međutim, to nije učinjeno, iako su nedostaci brojni. Tako, obrazloženje ne sadrži, u okviru tačke „II Razlozi za donošenje Zakona“, niti u bilo kom drugom delu, razloge za dopunu propisa, analizu sadašnjeg stanja, probleme koje propis treba da reši, ciljeve koji se propisom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja propisa i odgovor na pitanje zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema, što su obavezni elementi.

Takođe, i objašnjenje pojedinačnog rešenja koje je predloženo je nepotpuno. Tako se u vezi sa članom 3, Predloga zakona, koji bi trebalo da objasni zašto je dodat novi stav 8 u članu 47 Zakona, može pročitati samo to da ovaj član „propisuje da sve javne nabavke medijskih usluga od strane organa javne vlasti moraju biti realizovane na transparentan, objektivan, proporcionalan i nediskriminatoran način“, da „kriterijumi za dodelu ovih nabavki moraju biti javno objavljeni na veb sajtu organa javne vlasti, čime se osigurava otvorenost postupka“ i da „postupci dodele takođe moraju biti otvoreni i obezbediti jednake šanse za sve učesnike, bez diskriminacije“.

Drugim rečima, umesto da norma bude obrazložena, ona je samo prepričana. Ni na koji način nije obrazloženo kakvo je trenutno stanje kada je reč o nabavkama medijskih usluga. S druge strane, pošto je predložena norma prema kojoj bi sve javne nabavke medijskih usluga od strane organa

²³ <https://www.srbija.gov.rs/vest/885133/usvojeni-predlozi-izmena-i-dopuna-dva-medijska-zakona.php>

²⁴ <https://europeanwesternbalkans.rs/sta-je-sporno-u-predlozenim-izmenama-medijskih-zakona/>



javne vlasti trebalo da se realizuju na „transparentan, objektivan, proporcionalan i nediskriminatoran način“ moglo bi se zaključiti da je Vlada bila svesna da se neke od tih nabavki realizuju na način koji nije transparentan, da se ugovori dodeljuju primenom nekih subjektivnih i neproporcionalnih kriterijuma ili na diskriminatoran način. Upravo takve pojave je predlagač trebalo da opiše, te da navede nedostatke u postojećim propisima koji to omogućavaju.

Pošto se nabavke medijskih usluga sprovode na osnovu Zakona o javnim nabavkama, Vlada je trebalo da objasni i koji nedostaci ovog zakona se štetno održavaju na nabavke medijskih usluga. Slično tome, pošto se u obrazloženju navodi da „kriterijumi za dodelu ovih nabavki moraju biti javno objavljeni na veb sajtu organa javne vlasti“, u obrazloženju je trebalo navesti zbog čega je objavljivanje na veb sajtu organa javne vlasti presudno bitno, ako se informacije o javnim nabavkama već moraju objavljivati na Portalu javnih nabavki. U okviru ovog dela obrazloženja je trebalo ukazati na pragove ispod kojih se postupak javne nabavke ne primenjuje, kao i na druge osnove za izuzimanje medijskih usluga iz sprovođenja javnih nabavki. Neke od razloga zbog kojih je potrebno menjati pravila o nabavkama medijskih usluga predlagač je mogao da nađe i u ranije navedenim analizama TS.

Slično gore opisanom, nije objašnjeno na valjan način ni zašto je potrebno usvojiti zakon u hitnom postupku.

Odsustvo povezanosti sa ostatkom norme

Pravilo o javnim nabavkama je pridodato članu Zakona koji uređuje druga pitanja – „sadržina Registra i Evidencije“, a sa kojim se ne nalazi u logičnoj vezi. U okviru ovog člana uređuje se objavljivanje pojedinih informacija o medijima i njihovom finansiranju (među kojima su i nabavke medijskih usluga). Pravila o nabavci medijskih usluga bi trebalo da budu izdvojena u poseban član ili čak glavu Zakona, kao što su izdvojena i pravila o dodeli sredstava za sufinansiranje medijskih sadržaja radi zadovoljenja javnog interesa.

Nejasan odnos sa Zakonom o javnim nabavkama

Pošto ciljevi koje je predlagač imao nisu obrazloženi, nije jasno ni da li se ti ciljevi ostvaruju kroz predloženu normu. Glavna dilema je da li ova odredba stvara neke obaveze koje već nisu propisane Zakonom o javnim nabavkama, i ako da, koje su to obaveze i za koga.

Prva dilema se javlja oko toga koga ova odredba obavezuje. U normi se koristi izraz „organ javne vlasti“, dok se u Zakonu o javnim nabavkama koristi izraz „naručilac“. Obuhvat ova dva pojma nije identičan. Iako je poželjno da se normom obuhvati bilo koji organ javne vlasti, prepreku bi moglo da predstavlja to što se norma vezuje za „javnu nabavku“, jer bi se taj pojam verovatno tumačio u smislu Zakona o javnim nabavkama, u okviru koga se primenjuje samo na nabavke „naručilaca“.

Druga dilema odnosi se na pojam „javne nabavke“.

U članu 1. Zakona o javnim nabavkama piše sledeće:

Javna nabavka, u smislu ovog zakona, je:



1) nabavka na osnovu ugovora o javnoj nabavci dobara, usluga ili radova koje nabavlja jedan ili više javnih naručilaca od privrednih subjekata koje su ti naručioci odabrali bez obzira da li su dobra, usluge ili radovi namenjeni za javne svrhe;

2) nabavka na osnovu ugovora o javnoj nabavci dobara, usluga ili radova koje nabavlja jedan ili više sektorskih naručilaca od privrednih subjekata koje su ti naručioci odabrali, pod uslovom da su dobra, usluge ili radovi namenjeni obavljanju neke od sektorskih delatnosti.

U istom Zakonu su propisani i izuzeci, i to na različite načine. U članu 11. je pobrojano nekoliko izuzetaka, pri čemu je jasno da se govori o „javnim nabavkama“ koje su izuzete: „Odredbe ovog zakona ne primenjuju se na javne nabavke ...“. S druge strane, u članu 12. se koristi drugačija terminologija: „Odredbe ovog zakona naručioci ne primenjuju na:“ (nakon čega se u nabrajanju ne pominje izraz „javne nabavke“, već drugi, npr. „kupovina“). U članu 27, se takođe ne koristi izraz „javne nabavke“, već samo „nabavke“: „Odredbe ovog zakona ne primenjuju se na: 1) nabavku dobara ...“. U vezi sa tim može se navesti i odredba člana 49. st. 2. Zakona o javnim nabavkama: „Naručilac je dužan da posebnim aktom bliže uredi način planiranja, sprovođenja **postupka javne nabavke** i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci (način komunikacije, pravila, obaveze i odgovornost lica i organizacionih jedinica), način planiranja i **sprovođenja nabavki na koje se zakon ne primenjuje**, kao i nabavki društvenih i drugih posebnih usluga.“ Kao što se može videti i ovde se, pravi razlika tako da se one nabavke na koje se ne primenjuje Zakon ne podvode pod termin „javna nabavka“.

Iz svega toga se može izvesti sledeći zaključak: iako je namera predlagača možda bila da obaveže *sve organe javne vlasti* da sprovode određeni postupak (otvoren, proporcionalan, nediskriminatoran), za *sve nabavke medijskih usluga*, postoje vrlo osnovane sumnje da će dopune Zakona biti primenjene na taj način. Ili, bolje reći, nije stvoren dovoljno čvrst pravni osnov da se navedeni ciljevi ostvare.

Problem je delom vezan i za to što ova dopuna zakona ne predviđa (ili makar to ne čini na izričit način) obavezu da se na sve nabavke medijskih usluga primeni određeni postupak javne nabavke propisan Zakonom o javnim nabavkama (npr. „otvoreni postupak“ iz člana 52.).

Umesto tako preciznog određenja, propisuje se dužnost sprovođenja *nekog* (neimenovanog) postupka, koji ima *određene* odlike (da je „otvoren, proporcionalan, nediskriminatoran“). Dok nije propisana obaveza primene određenog postupka javne nabavke (iz Zakona), nije propisana ni obaveza primene nekog drugog akta, niti donošenje podzakonskog akta koji bi bliže razradio ovu materiju.

Pri tom, sve navedene odlike postupka koji bi trebalo primeniti već su postavljene na isti ili vrlo sličan način i u Zakonu o javnim nabavkama (načela iz članova 5. – 10.). Zbog toga se čini da je norma suvišna, jer su svi naručioci i inače imali obavezu da primenjuju sva ova načela u meri u kojoj je to moguće i pre dopune ZJIM (na to ih obavezuju poslednji stavovi u članovima 11, 12. i 27 Zakona o javnim nabavkama).

Hipoteze za primenu zakonskih normi

Usled mnogo nepoznanica, u ovom istraživanju su postavljene sledeće hipoteze u vezi sa tim kako bi one mogle biti primenjene:



- Kada nabavku medijske usluge sprovodi naručilac u smislu ZJN, a vrednost usluge je iznad propisanog praga i nije izuzeta po osnovu člana 11. i 12. ZJN neće biti nikakvih promena (naručilac sprovodi nabavku po ZJN), izuzev što će naručilac nabavku pored Portala oglasiti i na svom veb-sajtu;
- Kada nabavku medijske usluge sprovodi naručilac u smislu ZJN, a vrednost nabavke je *ispod praga ili je izuzeta* po osnovu člana 11. i 12. ZJN, moguća su dva tumačenja:
 - naručilac sprovodi postupak javne nabavke (npr. otvoreni postupak);
 - naručilac sprovodi postupak koji je sprovodio i pre dopune ZJIM (npr. da zatraži tri ponude), ali nabavku oglašava na svom veb-sajtu;
- Kada nabavku medijske usluge sprovodi organ javne vlasti koji nije naručilac u smislu ZJN, moguća su sledeća tumačenja:
 - organ javne vlasti primenjuje postupak iz Zakona o javnim nabavkama (npr. otvoreni) i objavljuje nabavku na svom veb-sajtu;
 - organ javne vlasti uređuje neki postupak koji ima sledeće odlike: „otvoren, proporcionalan, nediskriminatoran“ i objavljuje nabavku na svom veb-sajtu;
- Kada nabavku medijske usluge sprovodi privredno društvo koje jeste naručilac u smislu Zakona o javnim nabavkama, ali nije „organ javne vlasti“ u smislu ZJIM takav naručilac nema nove obaveze na osnovu izmene ZJIM.

Problemi koje norma ne rešava

Primena profesionalnih i etičkih standarda

Zakon o javnom informisanju i medijima iz 2023. je uveo obavezu da se na konkursima za sufinansiranje programa od javnog interesa koji se realizuju putem medija vodi računa i o poštovanju profesionalnih i etičkih standarda. To je za posledicu imalo značajno smanjenje iznosa koji su za ove namene opredelile brojne lokalne samouprave, uz istovremeno povećanje troškova za nabavku medijskih usluga, na koje se ovaj kriterijum ne primenjuje.

Dopuna Zakona ne rešava ovaj gorući problem, koji ugrožava ostvarivanje ciljeva zbog kojih je Zakon donet. Da je bilo volje, rešenje je bilo jednostavno: među obavezne kriterijume kod nabavke medijskih usluga uvrstiti i onaj koji se primenjuje na konkursima za projekte (mehanizam iz člana 24. Zakona o javnom informisanju i medijima).

Zloupotrebe u svrhu političke promocije

Dopuna Zakona ne sprečava zloupotrebe nabavke usluga u svrhu političke promocije. Te zloupotrebe mogu imati razne oblike:

1. korišćenje imena, lika, glasa ili ličnog svojstva javnog funkcionera;



2. predstavljanje organa javne vlasti i funkcionera u formi medijskog sadržaja, iako je reč o plaćenju propagandi;
3. vođenje kampanja od strane organa vlasti u doba izborne kampanje ili ugovaranje takvog posla u doba izborne kampanje;
4. rasipanje javnih resursa na medijske usluge, radi „kupovine podrške“ medija, i pored toga što ne postoji potreba za javnim oglašavanjem ili ne postoji potreba u tom obimu;

Potreba za oglašavanjem i odabir medija preko koga će biti vršeno

Norma ne pruža garancije da će organi javne vlasti vršiti nabavke medijskih usluga samo u slučajevima kada su prethodno utvrdili da je takvo oglašavanje potrebno radi ostvarivanja određenog cilja i da se taj cilj ne može ostvariti bez nabavke takve usluge.

Slično tome, norma ne obavezuje organ javne vlasti da u konkursnoj dokumentaciji utvrdi merljive pokazatelje ostvarivanja i cilja (oglašavanja) i načina na koji će pratiti koliko se taj cilj ostvaruje.

Druga pitanja koja izmene Zakona ne pokrivaju

Predložene izmene i dopune Zakona ne rešavaju pojedina bitna pitanja kojima se bavi Medijska strategija iz 2020.

Između ostalog, to je pitanje besplatnih davanja (donacija) i sponzorstava od strane organa javne vlasti, kao i situacije u kojima organi javne vlasti sa osnivačima medija zaključuju ugovore o poslovno-tehničkoj saradnji.

Nasuprot predlogu, koji predviđa da se članu o Registru i Evidencijama priključe pravila o javnim nabavkama, taj član bi trebalo dopuniti tako da se proširi krug dostupnih informacija o finansiranju medija od organa javne vlasti i ovim podacima.

Koliko je povećana transparentnost posle izmena propisa

ZJIM iz 2023. godine

(Novi) Zakon o javnom informisanju i medijima²⁵, u svom originalnom tekstu iz oktobra 2023, doneo je neke novine koje su od značaja za sprovođenje planskih dokumenata i predmet ove analize. To se naročito odnosi na glavu VI Zakona, koja uređuje javnost podataka o medijima, registar medija i evidenciju proizvođača medijskih sadržaja.

Predviđeno je da svrha Registra medija i Evidencije proizvođača medijskih sadržaja, koji se vode kod Agencije za privredne registre (APR) bude „obezbeđivanje javnosti podataka o medijima i proizvođačima medijskih sadržaja“ (članovi 45. i 46. Zakona).

U Registar se upisuju, između ostalog (član 47, st. 1):

²⁵ "Sl. glasnik RS", br. 92/2023 i 51/2025



„9) podaci o iznosu novčanih sredstava dodeljenih mediju na ime državne pomoći, odnosno pomoći male vrednosti u skladu sa zakonom;

10) podaci o iznosu novčanih sredstava, dobijenih neposredno ili posredno od organa javne vlasti pod kojima se podrazumevaju državni organi, organi teritorijalne autonomije, organi jedinica lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: organ javne vlasti), ili od privrednog društva u kome značajno učešće u osnovnom kapitalu, u smislu zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava, ima organ javne vlasti, po drugim osnovima koji ne potpadaju pod tačku 9) ovog stava, uključujući donacije, poklone, sponzorstva, usluge istraživanja tržišta i ekonomskog istraživanja, usluge ispitivanja javnog mnjenja, usluge kampanje, oglašavanja i marketinga, usluge promovisanja, usluge od medija po osnovu primene propisa iz oblasti javnih nabavki, kao i druge usluge koje pruža medij, dinarska protivvrednost besplatne usluge zakupa koju organ javne vlasti pruža izdavaču medija, obračunata u skladu sa poreskim propisima, javno oglašavanje i javno obaveštavanje, kao i sve druga davanja sredstava izdavačima medija od strane ovih lica;“

Stavom 4. istog člana je propisano da je podnosilac prijave za registraciju podataka iz stava 1. tač. 9) i 10) „organ javne vlasti, odnosno privredno društvo u kome značajno učešće u osnovnom kapitalu, u smislu zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava, ima organ javne vlasti.“ Prijava treba da sadrži najmanje sledeće podatke: „registarski broj i naziv medija, podatak o dodeljenim, odnosno dobijenim novčanim sredstvima, naziv i matični broj organa javne vlasti, ili poslovno ime i matični broj privrednog društva u kome značajno učešće u osnovnom kapitalu ima organ javne vlasti, naznaku osnova po kom su sredstva dodeljena, odnosno dobijena, vrsta akta kojim se dodeljuju sredstva (odluka, rešenje, ugovor itd.), broj akta i datum njegovog donošenja.“

U stavu 6. je propisano da se ovi podaci prijavljuju Registru medija, odnosno Evidenciji, „najkasnije 15 dana od dana donošenja odluke o dodeli sredstava, odnosno preuzimaju se iz Jedinstvenog informacionog sistema počev od dana njegovog uspostavljanja,“ a propisana je i prekršajna novčana kazna, od 50 do 150 hiljada dinara za odgovorno lice u organu javne vlasti koje propusti da prijavi ove podatke (član 149). U vezi sa ovom prekršajnom normom primetno je da su kazne propisane samo za odgovorno lice u organu javne vlasti, ali ne i za odgovorno lice u pravnom licu koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda.

Trebalo je da ova zakonska rešenja omoguće daleko bolji uvid u prihode koji mediji ostvaruju od organa vlasti. Međutim, te izmene, sve i kada bi bile u celosti primenjene (a nisu), ne bi bile dovoljne da spreče finansiranje medija iz javnih izvora na način koji nije primeren svrsi ili na način koji podriva njihovu nezavisnost, već bi samo takve pojave postale vidljivije i bolje dokumentovane.

Odredbe Zakona o javnom informisanju i medijima iz 2023. su značajne i iz drugog razloga – propisivanja dodatnih kriterijuma za dodelu sredstva na medijskim konkursima, koji se tiču



poštovanja propisa i profesionalnih standarda. To omogućava da se uz pozivanje na relevantne odredbe koje se odnose na dodelu sredstava na konkursima, utvrde isti kriterijum utvrdi i za druge vidove poslovanja javnog sektora sa medijima.

Šta se zaista vidi u Registru medija

Uvid u podatke koji su objavljeni u okviru Registra medija pokazuje da se ova zakonska obaveza još uvek ne poštuje u celosti. Preciznije rečeno, ona se ne poštuje uopšte kada je reč o prijavljivanju informacija koje se odnose na predmet ove analize.

Naime u okviru Registra se objavljuju kao „državna pomoć“ informacije o sredstvima koje su dodeljene za finansiranje medijskih projekata na konkursima. S druge strane, nisu dostupni podaci o uplatama od organa javne vlasti na osnovu oglašavanja.

Na primer, „Politika novine i magazini“²⁶, u okviru rubrike registra „Novčana sredstva“ imaju tokom 2024. i 2025. godine evidentirane uplate od Ministarstva informisanja i telekomunikacija, kao i od Grada Smedereva, u ukupnoj vrednosti od 3.975.000,00 dinara, što se odnosilo na projektnu podršku nakon sprovedenih konkursa.

Za isti privredni subjekt je tokom te dve godine registrovano čak 724 ugovora sa raznim naručiocima, u ukupnoj vrednosti od 51.549.758,48 dinara sa PDV²⁷. Ovi prihodi nisu prikazani u Registru medija, ali su vidljivi na drugom mestu – Na Portalu javnih nabavki.

Slično tome „Informer“ (dnevne novine)²⁸, ima u 2024. i 2025. registrovanu „državnu pomoć“, to jest, novac dobijen na konkursu, samo od Grada Beograda (3,5 miliona dinara), a onlajn portal i TV od istog izdavača („Insajder tim“), imaju još nekoliko finansiranih projekata (takođe, uglavnom od Grada Beograda). Međutim, ista firma je imala 99 ugovora ukupne vrednosti 41.110.413,18 dinara sa oglašivačima iz javnog sektora,²⁹ koji takođe višestruko premašuju po vrednosti sredstva dobijena za projekte.

U okviru pripreme ovog istraživanja pojedinačne provere su izvršene za ukupno dvadeset medija i rezultat je bio uvek isti – u Registru medija su se nalazili samo podaci o sredstvima za projektno finansiranje (ako ih je bilo), a ne i oni koji bi se odnosili na finansiranje po osnovu oglašavanja (kojeg je bilo). Bitno je napomenuti da trenutno nije moguća pretraga Registra koja bi se vršila objedinjeno (za sve medije), već samo pojedinačno, upisivanjem njihovog naziva ili poreskog identifikacionog broja. Podaci o dobijenoj podršci na konkursima, koji su dostupni u okviru Registra, takođe su dostupni i na drugom mestu, u okviru Jedinstvenog informacionog sistema za sprovođenje i praćenje sufinansiranja projekata u oblasti javnog informisanja (JIS)³⁰, samo što se na tom mestu mogu pretraživati po organima koji raspisuju konkurse, a ne po medijima koji su dobili projektnu podršku.

²⁶ <https://aplikacije3.apr.gov.rs/RemediaPublicWebSearch/MediaSearch/GetDetails/4>

²⁷ Na osnovu poslednjeg izvršenog pristupa podacima, 5.12.2025.

²⁸ <https://aplikacije3.apr.gov.rs/RemediaPublicWebSearch/MediaSearch/GetDetails/2876>

²⁹ Na osnovu poslednjeg izvršenog pristupa podacima, 5.12.2025.

³⁰ <https://jis.mit.gov.rs/portal/godine/2025>



Čak i na osnovu dva izložena primera jasno se može zaključiti da bez podataka o drugim vidovima prihoda Registar ne ispunjava u potpunosti svoju svrhu. Štaviše, odsustvo podataka o ugovorenim i realizovanim poslovima sa javnim sektorom može kod građana koji koriste podatke iz Registra stvoriti sasvim iskrivljenu predstavu o tome u kojoj meri su pojedini izdavači medija prihodovali „od države“.

U vezi sa činjenicom da se zakonska obaveza ne poštuje treba istaći da se među uputstvima i obrascima koje je objavila Agencija za privredne registre, razlikuju dva – „dodatak 10 – Podatak o iznosu novčanih sredstava dobijenih od organa javne vlasti“ i „dodatak 11 – podatak o iznosu novčanih sredstava dodeljenih mediju na ime državne pomoći“.³¹ APR traži da se navede „akt na osnovu koga se sredstva dodeljuju mediju kao i iznos novčanih sredstava dobijenih po bilo kom osnovu, neposredno ili posredno, a koja se ne dodeljuju na osnovu pravila o dodeli državne pomoći, odnosno pomoći male vrednosti u skladu sa zakonom“³² Kako je bliže objašnjeno, „za promenu podatka o iznosu novčanih sredstava dobijenih od organa javne vlasti, u skladu sa odredbom člana 47. stav 1. tačka 10) Zakona o javnom informisanju i medijima, koji se prijavljuje Registru u roku od 15 dana od dana donošenja odluke o dodeli sredstava registracionu prijaviu podnosi zakonski zastupnik organa javne vlasti“.

U okviru dva intervjua koji su u okviru ovog istraživanja sprovedeni sa predstavnicima naručilaca javnih nabavki, autor je dobio isti odgovor – ne samo da nisu nikada podnosili Agenciji za privredne registre prijave nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci, već im nije uopšte bilo poznato da imaju takvu obavezu.

To je još jedan pokazatelj da u pripremi sprovođenja ove zakonske obaveze nije bilo dovoljno koordinacije između organa koji bi po nekom osnovu mogli biti nadležni (Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, Kancelarija za javne nabavke, Agencija za privredne registre), što je rezultiralo time da transparentnost ovog vida finansiranja medija ostane mrtvo slovo na papiru, bar kada je reč o mehanizmima iz Zakona o javnom informisanju i medijima.

Dostupnost i pristupačnost informacija na Portalu javnih nabavki

Većina organa javne vlasti (u smislu ZJIM), to jest svi oni koji u smislu člana 3. Zakona o javnim nabavkama imaju svojstvo naručioca, imaju obavezu da izrade plan javnih nabavki, da nabavke koje su iznad Zakonom postavljenog praga vrše u jednom od propisanih postupaka javne nabavke i da objavljuju tražene informacije (konkursna dokumentacija, obaveštenja o izboru ponuđača itd.), da posebnim aktom bliže uredi način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci (način komunikacije, pravila, obaveze i odgovornost lica i organizacionih jedinica), način planiranja i sprovođenja nabavki na koje se zakon ne primenjuje, kao i nabavki društvenih i drugih posebnih usluga. Pisana komunikacija je postavljena kao pravilo u javnim nabavkama, što bi trebalo da omogući da i oni dokumenti koji inicijalno nisu objavljeni

³¹<https://www.apr.gov.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8/%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B8/%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%86%D0%B8.1184.html>

³²<https://apr.gov.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8/%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B8/%D1%83%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.1183.html>



postanu javno dostupni na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama. Slično tome, i Zakon o javno – privatnom partnerstvu i koncesijama (član 20) propisuje obavezu sprovođenja postupka javne nabavke pre dodele javnog ugovora čija je procenjena vrednost iznad istog praga koji važi i za javne nabavke, pa samim tim i primenu brojnih pravila koja obezbeđuju transparentnost takvog postupka.

Podaci o plaćenim uslugama ove vrste su od 1.1.2024. dostupni na Portalu javnih nabavki³³, pa se ukrštanjem podataka može zaključiti (unošenjem u polje za pretragu naziva ili PIB-a za svaki medij, odnosno izdavača pojedinačno), u kojim slučajevima je povređena zakonska obaveza, makar kada je reč o nabavci usluga. Kada je reč o drugim davanjima (npr. donacije), ovaj vid poređenja nije moguć, jer za njih ne postoji odgovarajuća baza.

Te značajne novine su posledica usvajanja člana 152a Zakona o javnim nabavkama. Na osnovu te odredbe, naručilac na Portalu javnih nabavki objavljuje podatke o svim ugovorima zaključenim nakon sprovedenog postupka javne nabavke, o svim izmenama ugovora po osnovu čl. 156–161. tog zakona, ali i podatke o ugovorima/narudžbenicama zaključenim odnosno izdatim u skladu sa članom 27. ovog zakona i njihovim izmenama. Ova promena je obezbedila da se na Portalu nađu podaci o velikom broju ugovora i isplata čija je vrednost bila ispod propisanih pragova.

Iako je Portal veoma pogodan za korisnike, jer, između ostalog, dopušta mogućnost pretrage po raznim kriterijumima i „izvoz“ podataka u druge formate radi daljeg korišćenja, kada je reč o pretrazi zaključenih ugovora o medijskim uslugama nedostaje mu ključni parametar – mogućnost da se pretraga vrši objedinjeno za sve zaključene ugovore koji se odnose na medijske usluge. Takva opcija postoji, ali samo u okviru pretrage postupaka javnih nabavki koje su iznad propisanog limita (milion dinara za usluge), a ne i za zaključene usluge koji su manje vrednosti, kojih je većina.

Portal daje mogućnost uvida o nabavkama medijskih usluga na još nekoliko načina. Na njemu se mogu pretraživati planovi javnih nabavki za svakog naručioca posebno, ali i za više njih ili čak sve objedinjeno, u okviru „analize planova“³⁴. U ovim planovima se ponekad mogu naći i informacije o nabavkama čija je vrednost ispod 1.000.000 dinara, ali je to pre izuzetak nego pravilo. Dalje, pretraga je moguća za sve raspisane postupke nabavki, gde se kao parametar može uneti šifra koja se odnosi na nabavku medijskih usluga³⁵. Konkretno, reč je o šifri iz opšteg rečnika nabavki 79300000 – Usluge oglašavanja i marketinga, koja ima sledeće potkategorije:

79341000	Usluge oglašavanja	79340000
79341100	Savetodavne usluge u oblasti oglašavanja	79341000
79341200	Usluge sprovođenja oglašavanja	79341000
79341400	Usluge oglašavanja kampanje	79341000
79341500	Usluge oglašavanja iz vazduha	79341000

³³ <https://jnportal.ujn.gov.rs/contracts>

³⁴ <https://jnportal.ujn.gov.rs/planovi-analiza>

³⁵ <https://jnportal.ujn.gov.rs/postupci-svi>

Međutim, u okviru ove iste kategorije pružaoci usluga mogu biti ne samo izdavači medija, već i drugi subjekti. To su, pre svega posredničke agencije, najčešće u slučajevima kada se ugovaraju poslovi oglašavanja u više medija kroz istu nabavku. Dodatno, u okviru iste klasifikacije javnih nabavki predmet ugovora može biti oglašavanje koje nije vezano za medije, već druge formate – npr. bilborde. Najzad, ne postoji prepreka da izdavači medija budu pružaoci i nekih drugih usluga, a ne samo usluga oglašavanja, tako da se kroz pretragu ove vrste ne može sa sigurnošću utvrditi obim prihoda koje su ostvarili od naručilaca iz javnog sektora.

U značajno manjoj meri, transparentnost je obezbeđena kada je reč o kriterijumima za odabir medija. Ovi kriterijumi su vidljivi samo kada je reč o nabavkama u vrednosti većoj od milion dinara, a i tada se mogu pretraživati samo za svaku javnu nabavku pojedinačno.

Iz ovde izloženih razloga, primereno je predvideti i rešenja koja bi povećala nivo transparentnosti kroz objavljivanje informacija na sajtovima samih organa vlasti, kao i u okviru Registra.

Izuzete javne nabavke

U prethodnim poglavljima su prikazani podaci o pojedinim nabavkama medijskih usluga kod kojih se ne primenjuju sva zakonska pravila, zbog toga što je reč o nabavkama ispod određene vrednosti.

Televizijsko i radijsko emitovanje

U Zakonu o javnim nabavkama postoji i drugi izuzetak, koji nije vezan za vrednost, već za predmet nabavke. U članu 12. st. 1. t. 2) Zakona³⁶ propisano je da naručiocu ne primenjuju njegove odredbe na *kupovinu vremena za televizijsko, odnosno radijsko emitovanje, odnosno vremena za emitovanje programskih sadržaja, od pružaoca medijskih usluga.*

Na ovom mestu neće biti detaljno obrazloženo zbog čega je ovaj izuzetak nedosledan sa ostatkom pravnog sistema i koje sve štetne posledice donosi, jer je to učinjeno u ranijim analizama. Problem sa uklanjanjem ovakve odredbe iz pravnog sistema velikim delom dolazi i otud što su slični izuzeci predviđeni i evropskim pravilima javnih nabavki.

Sa stanovišta transparentnosti primene ovog izuzetka stvari stoje daleko lošije nego kada je reč o ranije opisanim nabavkama male vrednosti. Dok se kod nabavki male vrednosti od 2024. objavljuju podaci o zaključenim ugovorima, ovde to nije slučaj. Glavni izvor informacija o tome u kojoj meri su oni primenjeni u praksi predstavlja godišnji izveštaj Kancelarije za javne nabavke, u kojem se, između ostalog, izlistava vrednost ugovorenih poslova bez primene ZJN, po pravnom osnovu izuzetka. Izveštaj za 2024.³⁷ pokazuje da su po tom osnovu ugovorene nabavke u vrednosti od čak 1,127,555,028 dinara. Vrednost primene ovog izuzetka godinu dana ranije je bila nešto manja – 1,001,048,280 dinara³⁸. U 2022. godini, vrednost nabavki po ovom izuzetku bila je takođe

³⁶ "Sl. glasnik RS", br. 91/2019 i 92/2023.

³⁷ „Godišnji izveštaj o javnim nabavkama“ 1.1.2024-31.12.2024, Kancelarija za javne nabavke, stranica 18
<https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocuments.aspx?entityId=11&objectMetaId=227&documentGroupId=175&associationTypeId=2&userToken=ec311f9e-0d10-46a9-9557-4329a904b464>

³⁸ „Godišnji izveštaj o javnim nabavkama“ 1.1.2023-31.12.2023, Kancelarija za javne nabavke, stranica 18
<https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocuments.aspx?entityId=9&objectMetaId=227&documentGroupId=175&associationTypeId=2&userToken=ec311f9e-0d10-46a9-9557-4329a904b464>



slična: 1,150,164,522 dinara.³⁹ Ovi podaci ukazuju da izmene Zakona o javnom informisanju, do kojih je došlo u drugoj polovini 2023.godine, nisu imale značajan uticaj na pojačanu primenu ovog izuzetka.

O tome ko je sve primenjivao ovaj izuzetak podaci postoje, ali i teškoće da se pronađu. Naime, ti podaci su vidljivi samo u izveštajima svakog pojedinačnog naručioca, a više podataka o tome dostupno je samo Kancelariji za javne nabavke.

Poseban zakon za EXPO

U tradiciji zaobilaženja primene Zakona o javnim nabavkama kroz odredbe posebnih zakona, koja je ušla u drugu deceniju, zapaženo mesto pripalo je Zakonu o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027.⁴⁰

Zakon o EXPO 2027 je predvideo formiranje nekoliko preduzeća u državnom vlasništvu, koja imaju svojstvo investitora. U članu 14. Zakona se kaže da ta privredna društva “neće primenjivati odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke“, te da će sama Vlada urediti pravila za te postupke i obezbediti transparentnost postupaka.

To je i učinjeno kroz Uredbu o pravilima postupka nabavke dobara, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027⁴¹, koja je usvojena 6.2.2024.

Ključni problemi zbog isključenja primene Zakona o javnim nabavkama tiču se odsustva pravne zaštite u slučaju da neko od potencijalnih ponuđača posumnja da je došlo do zloupotrebe, bilo prilikom formulisanja kriterijuma za odabir ili prilikom njihove ocene. Dodatno, pravila iz Uredbe snižavaju nivo transparentnosti u odnosu na pravila opšteg Zakona o javnim nabavkama, jer se otvoreni postupak primenjuje (i oglas objavljuje) samo u slučajevima kada je procenjena vrednost nabavke veća od 12 miliona dinara (a ne milion)⁴².

Dostupni podaci o EXPO nabavkama pokazuju da su na ovaj način nabavljane i neke medijske usluge. „Medijske usluge i usluge zakupa medija“, za period do 31. decembra 2027. godine, posao čija je vrednost procenjena na 1,41 milijarde dinara (ta procena, inače nije bila objavljena u javnom pozivu)⁴³, dodeljen je jedinom ponuđaču koji je konkurisao za posao– Universal media doo⁴⁴. Okvirni sporazum je zaključen na procenjenu vrednost. To je uobičajena praksa kod ove vrste nabavki, a vrednost posla koja će biti plaćena se određuje potom, na osnovu ugovora i u skladu sa potrebama naručioca.

³⁹ „Godišnji izveštaj o javnim nabavkama“ 1.1.2022-31.12.2022, Kancelarija za javne nabavke, stranica 18
<https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocuments.aspx?entityId=6&objectMetaId=227&documentGroupId=175&associationTypeId=2&userToken=ec311f9e-0d10-46a9-9557-4329a904b464>

⁴⁰ “Službeni glasnik RS“, br. 92/2023.

⁴¹ “Službeni glasnik RS“, br. 8/2024

⁴² Za više detalja, videti: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Poseban_zakon_EXPO.pdf

⁴³ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/234195>

⁴⁴ U pitanju je, inače, reklamna agencija, prisutna u Srbiji i regionu, sa godišnjim prometom većim od 2 milijarde dinara (videti: <https://www.companywall.rs/firma/universal-media-doo-beograd/MMNuSGdR>).



Kada je reč o uslovima za učešće u nadmetanju, kod ove nabavke je tražen finansijski kapacitet u prethodne tri godine na nivou od 1,5 milijarde dinara, što se čini razumnim. Pored toga je traženo da je firma za najmanje tri korisnika pružala usluge planiranja i zakupa medija u najmanje tri zemlje bivše Jugoslavije, da je za najmanje pet korisnika pružalo slične usluge (u bilo kojoj zemlji), da je realizovala najmanje jedan društveno odgovorni projekat i dobilo makar jednu nagradu na međunarodnim medijskim festivalima. Drugi uslovi se tiču broja i profila pojedinih zaposlenih (10) i softverskih alata. U kojoj meri su ovi uslovi bili relevantni, ne može se zaključiti bez podataka o tome gde će se i preko kojih medija realizovati promocija.

Iz specifikacije predmeta nabavke⁴⁵ se to ne vidi. Naime, predmet ugovora je, između ostalog planiranje i zakup medijskog prostora „na teritoriji Republike Srbije i šire (zemlje regiona, EU i sveta)“, „istraživanje medijskog tržišta i obrada podataka o oglašavanju u medijima“, „planiranje podrške u medijima svih proizvođača“, „pregovaranje sa medijima i zaključivanje ugovora u smislu zakupa medijskog prostora radi pružanja usluge oglašavanja prema potrebama Naručioča“ i tako dalje.

Prema dostupnim podacima do sada je na ove namene utrošeno 379.987.395 dinara bez PDV dinara i to za period do 15. jula 2025. Taj prvi ugovor zaključen na osnovu okvirnog sporazuma odnosio se na usluge u trajanju nešto dužem od godinu dana (od 10. jula 2024).⁴⁶ Na Portalu se ne objavljuju detaljnije informacije o realizaciji ugovora (npr. u kojim medijima je bila vršena promocija).

Iako nije vidljiva na Portalu, javno je dostupna informacija da je ovaj okvirni sporazum, sporazumno i raskinut, počev od 1.1.2026, dok je sam sporazum o raskidu potpisan 1.12.2025. godine.⁴⁷ Pored toga, objavljene informacije o raskidu saradnje, su šire, a jednim delom su i u neskladu sa podacima koji su objavljeni na Portalu.

Dok se na Portalu kao pružalac usluge navodi preduzeće Universal media, u sporazumnom raskidu se kao ugovorna strana navodi „grupa ponuđača“ (McCann Beograd, Drive i Two Rivers). Pošto privredno društvo „Universal media“ sa kojim je zaključen okvirni sporazum i dalje postoji, ostalo je nejasno po kom osnovu je naručilac (preduzeće EXPO 2027 d.o.o.) zaključio aneks ugovora, kao i po kojem osnovu je raskinuo okvirni sporazum sa drugim pravnim licem.

Takođe, vidljivo je da je za ugovor iz jula 2024. zaključen aneks u decembru te godine, te da je trajanje ugovora bilo produženo do kraja 2025. Te informacije na Portalu nema, iako je naručilac imao obavezu da je objavi. Kao razlog za raskid je navedeno to što je jedna od članica konzorcijuma (Two Rivers), istupila, a što je tretirano kao „nepredviđena okolnost zbog koje pružalac usluge nije u mogućnosti da nastavi pružanje usluge nakon 31.12.2025.“ U istom novinskom tekstu izneto je i „saznanje“ (za koje se ne navodi izvor), da je „razlog za raskid ugovora nezadovoljstvo kvalitetom pruženih usluga“.

⁴⁵ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=5070d297-63b8-4b1c-9679-582b83fe9e07-8340&entityId=234195&objectMetaId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=ec311f9e-0d10-46a9-9557-4329a904b464>

⁴⁶ <https://jnportal.ujn.gov.rs/contract-ao/638573>

⁴⁷ <https://nova.rs/vesti/biznis/bivsa-saperova-firma-raskinula-milionski-ugovor-sa-ekspo/>, pristupljeno 23.1.2026.



Primena Zakona o javnim nabavkama

Da li su naručioci počeli da objavljuju medijske nabavke na svojim veb-sajtovima

U kontekstu primene nejasnih dopuna Zakona o javnom informisanju i medijima iz 2025. godine, jedno od zanimljivih pitanja tiče se (eventualnog) objavljivanja informacija o medijskim nabavkama na sajtovima naručilaca.

Godinama je objavljivanje (svih) nabavki na sajtovima naručilaca bila njihova zakonska obaveza, ali je ona ukinuta prilikom uspostavljanja aktuelnog Portala javnih nabavki (2020.). Kao što je ranije objašnjeno, jedna od mogućih posledica novine u ZJIN iz 2025. bi moglo biti ponovno uvođenje takve prakse kada je reč o medijskim nabavkama.

Radi provere poštovanja te obaveze, analizirano je nekoliko slučajeva u kojima su naručioci planirali nabavke medijskih usluga.

Opština Bač na svojoj internet prezentaciji ima rubriku posvećenu javnim nabavkama⁴⁸. Međutim, kada je reč o aktuelnoj godini, link vodi ka Portalu javnih nabavki, to jest, ni jedna aktuelna nabavka nije pojedinačno predstavljena na opštinskom sajtu. S druge strane, opština je tokom izrade analize imala oglašenu nabavku „Usluge informisanja javnosti o aktuelnim dešavanjima na teritoriji opštine Bač i usluge oglašavanja“, čija je vrednost procenjena na 283,333 dinara (pokrenuta u septembru 2025.). To znači da dopuna ZJIM nije imala nikakvog uticaja na promenu prakse oglašavanja nabavki.

Slično se može očekivati i kada je reč o Agenciji za prostorno planiranje koja je planirala da nabavi usluge oglašavanja do kraja 2025., ali nema praksu da objavljuju svoje pojedinačne javne nabavke, već samo usmerava na Portal.⁴⁹

Opština Stara Pazova⁵⁰ je za poslednji kvartal 2025. planirala javnu nabavku usluga „informisanje o aktivnostima i medijsko praćenje rada organa opštine“, vrednu 5,5 miliona dinara, koja još nije bila započeta. Međutim, malo je verovatno da će se ona naći i na opštinskom sajtu, gde je poslednji put neka nabavka bila oglašena još 2023. godine.

Slična je situacija i u opštini Kovačica⁵¹, turističkoj organizaciji Vrnjačke Banje,⁵² Službi za zajedničke poslove Grada Novog Sada⁵³, Državnoj lutriji Srbije⁵⁴, jednoj od gradskih uprava iz Niša⁵⁵, kao i kod Apelacionog tužilaštva iz Kragujevca.⁵⁶ Svi oni su u 2025. sprovodili ili planirali

⁴⁸ [JAVNE NABAVKE | Opština Bač](#)

⁴⁹ <https://www.appurs.gov.rs/%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b5-%d0%bd%d0%b0%d0%b1%d0%b0%d0%b2%d0%ba%d0%b5/>

⁵⁰ <https://starapazova.rs/rs/opstinska-uprava/javne-nabavke-i-oglasi.html>

⁵¹ <https://kovacica.org/listpageincategory/7>

⁵² <https://vrnjackabanja.co.rs/javne-nabavke-obavestenja/>

⁵³ <https://novisad.rs/docs-gu/74>

⁵⁴ <https://www.lutrija.rs/AboutUs>

⁵⁵ <https://www.ni.rs/category/gradske-uprave-grad-nisa/gradska-uprava-za-imovinu-i-odrzivi-razvoj/>

⁵⁶ <https://kragujevac.apjt.rs/javne-nabavke/>



nabavke usluga oglašavanja, ali informacije o tome se ne nalaze na njihovim sajtovima, jer ih ni inače ne objavljuju.

Suprotan primer je Gradska uprava Grada Bora, jer ona objavljuje sve javne nabavke i na svom sajtu,⁵⁷ pa je to učinila i sa dve nabavke usluga oglašavanja koje je sprovodila tokom 2025. Isti je slučaj i sa Direkcijom za građevinsko zemljište Grada Beograda.⁵⁸

Neobičan je slučaj AD EPS, koje inače objavljuje javne nabavke na svom sajtu,⁵⁹ ali tamo nije pronađena nabavka iz septembra 2025. koja se odnosila na zakup elektronskih medija sa lokalnom pokrivenošću za potrebe ogranka TE-KO Kostolac. Ta nabavka je okončana bez zaključenja ugovora.

Zaključak koji se nameće na osnovu istraživanja na ovom slučajnom uzorku je nedvosmislen – dopune ZJIM iz 2025. nisu imale nikakvog uticaja na postupanje naručilaca prilikom objavljivanja medijskih javnih nabavki, oni su ih u jednakoj meri objavljivali ili ih nisu objavljivali kao što su to činili i pre ove normativne intervencije. Razlozi za to su takođe očigledni – nejasno formulisana norma i odsustvo bilo čijeg nadzora o njenoj primeni.

Statistički pokazatelji

Kada se uporede statistički pokazatelji za planirane javne nabavke po šifri 79341000 (usluge oglašavanja) može se zaključiti da je došlo do značajnog porasta u vrednosti tokom 2023. i 2024., ali ne i u tekućoj godini. Ipak, ovaj poslednji podatak treba uzeti sa rezervom, jer naručioci mogu u bilo kom trenutku da dopune svoj plan nabavki i da naprasno odluče da nabave medijske usluge pre nego što se okonča budžetska godina (ukoliko imaju raspoloživa sredstva za to).

Drugi razlog za oprez predstavlja to što postoji značajan deo javnih nabavki kod kojih naručioci ne objavljuju procenjenju vrednost (više od jedne petine), što takođe značajno može da utiče na ukupnu vrednost. S druge strane, kod ove vrste nabavki neuobičajeno je visok nivo primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, što se samo u nekim slučajevima može objasniti postojanje ekskluzivnih prava (npr. objavljivanje oglasa u službenom glasilu).

Planovi javnih nabavki						
Godina	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Broj nabavki	22	71	76	57	64	64
Procena vrednosti (tamo gde je objavljena)	84,716,299	285,687,482	274,840,291	446,409,743	516,307,099	281,661,173
Broj nabavki sa objavljenom procenom vrednosti	18	58	50	44	50	50

⁵⁷ <https://bor.rs/javne-nabavke/>

⁵⁸ <https://nabavke.beoland.com/>

⁵⁹ <https://www.eps.rs/lat/Stranice/nabavke.aspx>



Udeo nabavki sa objavljenom procenom vrednosti	81.8	81.7	65.8	77.2	78.1	78.1
Otvoreni postupak	19	65	70	52	54	53
Pregovarački postupak	3	6	6	5	10	10
Konkurentni sa pregovaranjem						1
Udeo otvorenog postupka u uzorku	86.4	91.5	92.1	91.2	84.4	82.8

Prikaz pojedinih postupaka iz ugla Zakona o javnim nabavkama

Analiza na konkretnim primerima nekih od najvrednijih medijskih nabavki iz 2025. godine pokazuje da nema naznaka bilo kakvog unapređenja koje bi bilo posledica medijske reforme u širem smislu, ili ovogodišnje dopune Zakona o javnom informisanju i medijima.

Iako je način raspisivanja nabavke bio različit, zajednička karakteristika je bilo odsustvo konkurencije, koje se u većini slučajeva može povezati sa uslovima za učešće, koji su bili postavljeni tako da se konkurencija i ne može realno očekivati. Dodatno, kao problem se javlja to što postavljeni uslovi nisu bili takve prirode da se mogu očigledno povezati sa potrebom oglašavanja prema određenoj ciljnoj grupi primalaca takvih oglasnih poruka. Najzad, sa stanovišta ciljeva medijske reforme, problematično je (mada trenutno nije i nezakonito) i to što su u nekim slučajevima ugovori zaključeni sa medijima koji učestalo krše profesionalne i etičke standarde.

1. Državna lutrija Srbije

Nabavka oglašavanja u štampanim medijima

Javna nabavka je sprovedena u otvorenom postupku i bila je podeljena na pet partija, u zavisnosti od minimalnog prodatog dnevnog tiraža u prethodna četiri meseca od dana objavljivanja postupka javne nabavke. Najniži zahtevani minimalni prodati dnevni tiraž je iznosio 10 hiljada, a najveći 35 hiljada. U skladu sa zahtevanim tiražima, određene su i procenjene vrednosti pojedinačnih partija, pa je partija sa najvećim brojem tiraža procenjena na 4.5 miliona dinara, dok je partija sa najmanjim zahtevanim tiražem procenjena na 900 hiljada dinara.

Kriterijum za dodelu ugovora u svim partijama bila je najniža ponuđena cena. Za svaku partiju javio se samo po jedan ponuđač, stoga se može zaključiti da u ovom postupku nije bilo konkurencije. Ne samo da je konkursna dokumentacija bila određena tako da se nije moglo očekivati nadmetanje, već su inicijalno uslovi postavljeni previsoko. Po svemu sudeći, pošto je pretela opasnost da neće stići ni jedna ponuda za pojedine partije, naručilac je u toku postupka izmenio nazive partija kao i minimalne zahtevane dnevne tiraže, na način da ih je smanjio. U skladu sa tim naručilac je izvršio izmenu u Tehničkoj specifikaciji, Obrascu strukture ponuđene cene kao i Modelu ugovora za sve partije. Predviđeno trajanje ugovora je 24 meseca.



Iz ovakvog postupanja se može izvesti zaključak da su inicijalno postavljeni uslovi učešća bili određeni proizvoljno, odnosno da nisu održavali nužno ono što je naručilac procenio da je potrebno da određeni medij ispuni.

2. RTS

[Reklamiranje programa RTS u štampanim i online medijima](#)

Ova javna nabavka je sprovedena kroz pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, inače vrstu postupka koja obezbeđuje najniži nivo transparentnosti jer se u okviru postupka ne objavljuje konkursna dokumentacija, kao ni mišljenje Kancelarije za javne nabavke o opravdanosti ove vrste postupka (koje doduše nije obavezujuće).

Postupak javne nabavke bio je podeljen na 11 partija, u zavisnosti od portala ili štampanog medija u kojem je RTS odlučio da reklamira svoj program.

U obrazloženju o odabiru ove vrste postupka, navodi se da je pored kriterijuma praćenosti, gledanosti televizije i kvalitativnih istraživanja o mišljenjima i stavovima gledalaca (ocene, preferencije, kredibilitet...), u cilju što uspešnijeg kontakta RTS-a sa auditorijumom, čitanosti novina, posećenosti portala, ciljnih grupa kojima se prezentuju program i informacije RTS-a, jedan od bitnih kriterijuma na osnovu kojih se javni medijski servis opredelio za unapred navedene štampane medije i portale su i analize koje RTS redovno dobija od agencija za praćenje medija i istraživanja koje RTS radi u okviru svojih delatnosti. To su istraživanja metodom analize sadržaja štampanih medija i internet portala za objektivnu sistematsku kvantitativnu i kvalitativnu analizu saopštenja ali i sekvencu slikovnih poruka. Na osnovu njih se prikupljaju statistički podaci medijskog izveštavanja o RTS-u. Zadatak tih analiza je i da se utvrdi kolika je učestalost pojavljivanja komentara o RTS-u, ko su pošiljaoci poruka, teme – šta su glavne kritičke primedbe, ko su lica (subjekti) koja se pojavljuju kao predmet kritike, šta je cilj komentara i koji se značaj pridaje tim komentarima a sve u cilju ostvarivanja osnovnih zadataka i uloge RTS-a kao Javnog medijskog servisa Srbije. Dokazi koji se prilažu su ugovori o dosadašnjoj saradnji koji su potpisani iz prethodnih pregovaračkih postupaka i izjave za usluge koje su obuhvaćene Partijama koje su dostavljene od strane potencijalnih ponuđača.

Iako je RTS naveo da na osnovu čega je odabrao potencijalne ponuđače, nedostatak predstavlja odsustvo javno dostupne analize koja bi potvrdila da su ovo štampani mediji i portali u kojima postoji najveća opravdanost za reklamiranje programa RTS-a.

Postupak javne nabavke još uvek nije okončan, ali imajući u vidu njegovu prirodu i postupke iz prethodnih godina, ne postoji druga mogućnost osim da ugovori budu zaključeni sa firmama koje imaju vlasništvo nad medijima u kojima RTS želi da se reklamira.

3. JP Pošta Srbije

[Zakup oglasnog prostora za štampane medije \(oblikovana po partijama\)](#)

Identično kao i za prethodno analiziranu nabavku RTS-a, ova javna nabavka je sprovedena kroz pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, inače vrstu postupka koja obezbeđuje najniži nivo transparentnosti jer se u okviru postupka ne objavljuje konkursna dokumentacija, kao



ni mišljenje Kancelarije za javne nabavke o opravdanosti ove vrste postupka (koje doduše nije obavezujuće).

Javna nabavka je oblikovana kroz osam partija, u zavisnosti od dnevnih novina u kojima Pošta želi da se oglašava. Odabrano je sedam dnevnih novina i jedan magazin. Za svaku od dnevnih novina predviđena je jedna partija procenjene vrednosti od 2 miliona dinara bez PDV-a. U svakoj od osam partija javio se samo po jedan ponuđač.

U obaveštenju o sprovođenju pregovaračkog postupka, naručilac je naveo da je nabavka potrebna da bi se oglašavale usluge koje Javno preduzeće „Pošta Srbija“, Beograd, pruža (Poštin paketomat, Post-ekspres usluga, Plaćanje računa na šalterima pošta, PostNet uputnica, i ostalo) u štampanim medijima, zarad što boljeg tržišnog pozicioniranja, u cilju zadržavanja postojećih korisnika i pridobijanja novih, a što bi direktno uticalo na povećavanje profita naručioca. Pored dodatnih objašnjenja zbog čega bi naručilac trebalo da se reklamira, se međutim ne nalaze razlozi zbog kojih se naručilac opredelio za izričito navedene dnevne novine, čime je direktno narušio konkurencije u postupku diskriminišući preostale dnevne novine koje ne mogu da se nadmeću. Jedino se navodi „Štampani mediji, kao i opredeljena sredstva biće u skladu sa trenutnim potrebama i prioritetima Naručioca“, što je formulacija koja nikako ne zadovoljava kriterijume za odabir pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, stoga bi bilo potrebno utvrditi na osnovu čega je Kancelarije za javne nabavke dala pozitivno mišljenje (ako jeste) u ovom slučaju. Ta mišljenja se inače ne objavljuju prema odredbama važećeg Zakona o javnim nabavkama (za razliku od prethodnog, koji je primenjivan do 2020.godine).

4. Pokrajinski sekretarijat za regionalni razvoj, međuregionalnu saradnju i lokalnu samoupravu, Novi Sad

[Usluge informisanja](#)

Pokrajinski sekretarijat je u toku 2025. godine sproveo šest javnih nabavki usluga promovisanja, od kojih su dve bile vrednosti od po 1.25 miliona dinara, dok su četiri bile identične vrednosti od 833 hiljada dinara.

Ono što predstavlja zanimljivost u svih šest postupaka, jeste da su uslovi tehničkog i stručnog kapaciteta za učešće u postupku, pored toga što su izuzetno precizni i detaljni, bili identični za svih šest postupaka. Takođe, tehnička specifikacija je identična u svih šest postupaka. Uz sve to, uslovi koji su postavljeni pred potencijalne ponuđače, iako se nabavka delom odnosi na snimanje video priloga, a delom na objavljivanje vesti na sajtu i društvenim mrežama, tiču se samo studijske opreme, a ne i medija preko kojeg se vrši promovisanje. To ove nabavke dodatno problematizuje – umesto da bude raspisana posebna nabavka za usluge snimanja, a posebna za plasiranje medijskih sadržaja, one su objedinjene. Dodatno, moglo bi biti sporno to što je kao jedan od predmeta usluge utvrđeno „objavljivanje vesti“ o radu Pokrajinskog sekretarijata u pojedinim oblastima.

Iako su tri firme konkurisale za ove poslove, ni u jednom od ovih šest postupaka nije zabeležen slučaj nadmetanja između ponuđača! Po dva ugovora su zaključena sa tri različita ponuđača, a izostanak nadmetanja i pored toga što su nabavke bile identične stvara sumnje o nedozvoljenim



dogovorima i/ili podelom tržišta. U ovom slučaju je moguće da su u pitanju i nedozvoljeni dogovori između samih ponuđača, kako ne bi jedni drugima umanjivali cene za pružene usluge.

5. Turistička organizacija Srbije

[Oglašavanje na portalima u zemlji](#)

Ova javna nabavka je sprovedena kroz pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, inače vrstu postupka koja obezbeđuje najniži nivo transparentnosti jer se u okviru postupka ne objavljuje konkursna dokumentacija, kao ni mišljenje Kancelarije za javne nabavke o opravdanosti ove vrste postupka (koje doduše nije obavezujuće). Javna nabavke je podeljena na 10 partija u zavisnosti od portala na kojima Turistička organizacija Srbije želi da se reklamira.

U obrazloženju o sprovođenju pregovaračkog postupka navedeno je da je pravni osnov zaštita ekskluzivnih prava jer usluge može da ispuni samo određeni privredni subjekt. U obrazloženju su i direktno navedeni ponuđači koji mogu da ispune uslove, međutim nije navedeno obrazloženje zbog čega su upravo ovi portali, a ne neki drugi odabrani, čime su na direktan način povređena načela konkurentnosti i zabrane diskriminacije.

Procenjene vrednosti partija određene su identično, na po 450 hiljada dinara, a za svaku partiju je podneta samo po jedna ponuda.

6. Agencija za bezbednost saobraćaja

[Medijski plasman](#)

Pojedinačno najvrednija analizirana javna nabavka, procenjene vrednosti 25 miliona dinara bez PDV-a. Ugovor je zaključen putem okvirnog sporazuma sa jednim ponuđačem.

Kvalitativni kriterijumi za učešće u postupku postavljeni su izuzetno detaljno:

1) da je Ponuđač u periodu od poslednje tri (3) godine pre isteka roka za podnošenje ponuda uspešno realizovao najmanje deset (10) medijskih plasmana u oblasti saobraćaja u sredstvima javnog informisanja (dnevni listovi, nedeljnici, radio i TV stanice, bilbordi) od kojih je minimum 5 medijskih plasmana realizovano na televizijama sa nacionalnom frekvencijom, koji je podrazumevao medija planiranje i izveštavanje naručioca o ostvarenim rezultatima kampanje (gledanosti i udela), a minimum 5 medijskih plasmana u oblasti saobraćaja uspešno realizovao na bilbordima.

2) da je Ponuđač u periodu od poslednjih godinu dana (1) godine pre isteka roka za podnošenje ponuda uspešno realizovao usluge koje su predmet javne nabavke u ukupnoj vrednosti od minimum 25.000.000,00 RSD bez PDV-a;

U tehničkoj specifikaciji se navodi da je Ponuđač dužan da za potrebe Naručioca zakupi prostor na medijima i organizuje emitovanje kampanja. Naručilac će izabrati termine emitovanja za koje je zainteresovan iz specifikacije ali zadržava pravo da neka od emitovanja datih u specifikaciji zameni sa emitovanjem u drugim terminima/kategorijama i na drugim TV i radio stanicama, kao i da od izabranog Ponuđača zatraži dodatna emitovanja, kako na istim tako i na drugim TV i radio stanicama, u zavisnosti od potreba. Prosečna dužina trajanja spota je oko 30 sekundi.



U postupku je podneta samo jedna ponuda, a sa istim ponuđačem je ovaj naručilac zaključio identičan okvirni sporazum i 2024. godine.

7. Ministarstvo zaštite životne sredine

[Usluga informisanja javnosti u dnevnoj štampi prema zakonskoj obavezi](#)

Na osnovu objavljene dokumentacije bi se moglo zaključiti da su uslovi javne nabavke formulisani tako da ih može zadovoljiti samo jedan ponuđač, sa kojim je na kraju i ugovoren posao (Večernje novosti). Naime, bilo je potrebno da privredni subjekt dokaže:

- da dnevne novine imaju prosečan štampani dnevni tiraž od 45.000 primeraka;
- da se dnevne novine svakodnevno štampaju i distribuiraju na celoj teritoriji Republike Srbije (7 dnevnih izdanja nedeljno);
- da dnevne novine svih sedam dana u nedelji imaju rubriku „Mali oglasi“.

Sve i da to nije slučaj, očigledno je da se ničim ne može braniti postavljeni uslov da novine imaju rubriku za oglašavanje pod tačno određenim nazivom, kao što je to ovde učinjeno.

8. EPS

[Zakup štampanih medija i internet portala sa nacionalnom pokrivenošću](#)

EPS je takođe raspisao nabavku u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva. Nabavka je podeljena u osam partija, od kojih se svaka odnosila na unapred određeni medij na kojem će biti vršeno oglašavanje (*Blic, Alo, Politika, Kurir, Informer, Alo, Telegraf, Novosti, Kurir, Informer, Večernje Novosti, Telegraf, Srpski telegraf*). Pošto za ovaj postupak nije objavljena konkursna dokumentacija, nema načina da se zaključi čime je naručilac (pokušao da) opravda ovu vrstu diskriminacije (u odnosu na ostale medije sa nacionalnom pokrivenošću).

Zaključci i preporuke

Glavni zaključci

Ciljevi medijske reforme u vezi sa nabavkom usluga oglašavanja, odnosno, šire gledano, medijskih usluga ne samo da nisu ispunjeni, već proces ključnih reformi nije ni započet. I pored postojanja analiza u kojima je problem opisan i u kojima su ponuđena rešenja, regulativa nije izmenjena na način koji je planiran u prvom Akcionom planu (2020-2022, kroz izmene Zakona o javnim nabavkama), niti je donet novi Akcioni plan koji bi eventualno predvideo drugačija rešenja (npr. kroz izmene i dopune Zakona o javnom informisanju i medijima).

Izmene Zakona o javnom informisanju i medijima, u okviru usaglašavanja sa evropskim direktivama, samo su dotakle pitanje nabavke usluga oglašavanja. Međutim, ova normativna intervencija, izvedena bez obavezne javne rasprave, izvedena je tako da je ostalo nejasno na koji način bi se novo pravilo moglo primeniti, kako će se pratiti izvršenje, pa čak i da li je kroz dopunu ZJIM stvorena neka nova obaveza za naručioce medijskih usluga.



Izmene Zakona o javnim nabavkama (na snazi od početka 2024. godine) pozitivno su se odrazile na transparentnost informacija o ugovorenim nabavkama medijskih usluga čija je vrednost manja od milion dinara, tako da su postali poznati izdavači sa kojima su zaključeni ugovori i njihova vrednost, ali ne i precizan predmet nabavki ili dokumentacija na osnovu koje je izvršen njihov odabir.

S druge strane, inače korisne odredbe ZJIM o objavljivanju informacija o prihodima medija od subjekata javnog sektora po osnovu pružanja usluga ostale su mrtvo slovo na papiru (za razliku od informacija o konkursnom sufinansiranju). I pored postojanja izričite zakonske obaveze, subjekti javnog sektora ne prijavljuju ove ugovore Agenciji za privredne registre, niti je mnogima od njih poznato da imaju takvu obavezu. Međutim, može se postaviti pitanje opravdanosti postojanja ovakve obaveze u situaciji kada drugi državni organ (Kancelarija za javne nabavke) već poseduje i objavljuje ove podatke.

Praksa raspisivanja nabavki medijskih usluga je i dalje jednako problematična kao i pre medijske reforme i poslednjih zakonskih izmena, i odlikuje je nikakva ili gotovo nikakva konkurencija, koja je posledica načina na koji su postavljeni uslovi, pri čemu u mnogim slučajevima ima razloga da se sumnja da su uslovi, kriterijumi, kao i sam predmet nabavke prilagođeni želji da javni novac dođe do određenog izdavača medija. Iako su brojni podaci o nabavci medijskih usluga dostupni preko Portala, način njihovog prikaza bi se mogao značajno unaprediti.

Glavne preporuke

- Na osnovu dostupnih analiza i predloga zakonskih rešenja, otvoriti postupak izmena i dopuna Zakona o javnom informisanju i medijima i drugih povezanih propisa (naročito Zakona o javnim nabavkama), kako bi se sveobuhvatno ostvarili ciljevi Medijske strategije u oblasti javnog oglašavanja i drugim povezanim oblastima
- Do donošenja sveobuhvatnih zakonskih rešenja, neophodno je učiniti sledeće:
 - Izvršiti preciziranje dopunjene norme člana 47. Zakona o javnom informisanju i medijima tako da bude jasno šta se njom htelo postići, koje konkretne obaveze su stvorene za organe javne vlasti i na koji način će biti praćeno ispunjenje tih obaveza;
 - Uvesti podatak o CPV (kategoriji predmeta javne nabavke)⁶⁰ u baze ugovorenih nabavki na Portalu javnih nabavki;
 - Unutar Portala javnih nabavki otvoriti mogućnost da se ubeleži i koji medij je krajnji pružalac usluge, u situacijama kada se ugovor o nabavci usluga zaključuje sa posredničkom agencijom
 - Sprovođenje monitoringa medijskih javnih nabavki na određenom uzorku od strane Kancelarije za javne nabavke (KJN), po službenoj dužnosti (podzakonski akt KJN);
 - Planirati i sprovesti reviziju svrsishodnosti nabavki usluga oglašavanja (Državna revizorska institucija);
 - Sprovesti nadzor izvršenja ugovora o nabavci medijskih usluga, na uzorku (Budžetska inspekcija);

⁶⁰ Zajednički rečnik nabavki/Common Procurement Vocabulary



- Obezbediti stalno praćenje efekata dopune ZJIM od strane Evropske komisije i nadležnih organa Republike Srbije, u kontekstu Reformske agende;
- Uspostavljanje delotvornog nadzora poštovanja pravila ZJIN o objavljivanju informacija o medijskim uslugama, od strane Ministarstva informisanja i telekomunikacija;
- Saradnja Ministarstva informisanja i telekomunikacija (MIT), KJN i APR u vezi sa stvaranjem uslova za delotvornu primenu pravila ZJIN o objavljivanju informacija o medijskim uslugama (npr. automatsko preuzimanje podataka sa Portala javnih nabavki);
- Unapređenje načina na koji se objavljuju podaci iz Registra medija, tako da se omogućí uporedni prikaz istovrsnih podataka za više medija, a ne samo pojedinačna pretraga;
- Izrada smernica za nabavku medijskih usluga (KJN u saradnji sa MIT), koje bi unapredile praksu i pre sveobuhvatnih izmena Zakona.