



Konkursno (su)finansiranje projekata od javnog interesa: analiza pravnog okvira u sektorima medija, civilnog društva, kulture i omladine

Jun, 2021. godine

SADRŽAJ

1. Uvod.....	2
2. Konkursno sufinansiranje projekata u oblasti javnog informisanja.....	5
2.1. Javni interes u oblasti javnog informisanja.....	7
2.2. Obaveza raspisivanja i sadržaj konkursa.....	9
2.3. Uslovi za učešće i pravo učešća na konkursu	11
2.4. Kriterijumi za vrednovanje projekata.....	13
2.5. Konkursna komisija.....	15
2.6. Donošenje odluke	17
2.7. Monitoring i evaluacija projekata.....	18
3. Konkursno finansiranje programa i projekata udruženja	19
3.1. Javni interes u konkursima za udruženja	21
3.2. Obaveza raspisivanja i sadržaj konkursa.....	23
3.3. Uslovi za učešće i pravo učešća na konkursu	25
3.4. Kriterijumi za vrednovanje projekata.....	26
3.5. Konkursna komisija.....	27
3.6. Donošenje odluke	29
3.7. Monitoring i evaluacija projekata.....	31
4. Konkursno finansiranje programa i projekata u omladinskom sektoru.....	34
5. Konkursno sufinansiranje programa i projekata u oblasti kulture	37
6. Objedinjene preporuke.....	39

1. Uvod

Institut konkursnog sufinansiranja projekata od javnog interesa, kako onih u oblasti javnog informisanja, tako i onih koji se tiču projekata koje realizuju udruženja, predstavlja zakonom predviđeni instrument od ogromnog značaja za funkcionisanje medija i civilnog sektora. Regulatorni okvir u ovoj oblasti nije u dovoljnoj meri razvijen i ne predviđa adekvatne mehanizme čija bi primena doprinela integritetu i transparentnosti procesa raspisivanja konkursa i dodele novačanih sredstava medijima i udruženjima.

Sa izuzetkom koji se odnosi na konkurse za finansiranje projekata u kulturi, pravnim okvirom **nije propisana striktna obaveza raspisivanja konkursa**, već se ostavlja suviše širok prostor za diskreciono odlučivanje organa vlasti. Ova manjkavost je opstala uprkos brojnim apelima i sugestijama organizacija civilnog društva na čiji rad u velikoj meri utiče neizvesnost koju sa sobom donosi postojanje ovakve pravne praznine. Pored toga, poverenju u proces ne doprinosi ni to što je zakonima predviđeno da je **organ koji raspisuje konkurs jedini ovlašćen za imenovanje komisije koja je nadležna za ocenjivanje ili odlučivanje o tome koji će projekat biti podržan**. Na taj način umanjuju se efekti relativno iscrpno regulisanih standarda i kriterijuma za dodelu sredstava, imajući u vidu da u konačnici ipak presudnu ulogu ima ljudski faktor, a da je pitanje izbora članova komisija prepušteno arbitrarnoj odluci organa vlasti. Na kraju, normativnim okvirom **nije obezbeđena ni efikasna pravna zaštita učesnika u postupku** na taj način što je onemogućeno podnošenje prigovora u upravnom postupku već je predviđena isključivo mogućnost pokretanja upravnog spora, što uzimajući u obzir trajanje takvih procesa ne predstavlja efikasan pravni lek. Izuzetak je predviđen samo u oblasti projektnog sufinansiranja udruženja, s tim što i u tom slučaju ozbiljan nedostatak predstavlja **nepostojanje dvostepenosti**, što u praksi znači da učesnik na konkursu prigovor na vrednovanje podnetog projekta može uputiti samo organu koji je i doneo odluku o izboru projekta.

Takođe, uprkos tome što je regulatorni okvir, osim u slučaju projektnog finansiranja udruženja, na iscrpan način definisao sadržaj pojma „javnog interesa“ i „opšteg interesa“, za sprovođenje ovih standarda u dobroj veri **neophodno je da se uspostavi i participativan postupak kojim bi se taj sadržaj konkretizovao u kontekstu svakog pojedinačnog konkursa**. Problem ne umanjuje ni činjenica da, iako u nekim sektorima na deklarativnom nivou postoje jasno propisani načelni kriterijumi za dodelu sredstava, praksa uprkos tome beleži da i dalje suštinski osnovni kriterijum predstavlja politička podobnost učesnika na konkursu. Relevantna medijska udruženja i organizacije civilnog društva, poput Nezavisnog udruženja novinara Srbije,¹ Nezavisnog društva novinara Vojvodine,² Saveta za štampu,³

¹ „NUNS: Na medijskim konkursima se finansira politička promocija i propaganda“, Asocijacija onlajn medija, 13.01.2020. , dostupno na: <https://www.aom.rs/nuns-na-medijskim-konkursima-se-finsansira-politicka-promocija-i-propaganda/>

² „Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja“, Nezavisno društvo novinara Vojvodine, maj 2016. , dostupno na: <http://www.ndnv.org/wp-content/uploads/2016/06/BelaKnjigaWEB.pdf>

Krovne organizacije mladih Srbije⁴ i Asocijacije Nezavisna kulturna scena Srbije⁵ već godinama u svojim izveštajima posvećenim praćenju stanja u ovoj oblasti ističu trend sve rasprostranjenije zloupotrebe ovog instituta. U tim izveštajima ukazuje se na činjenicu da u velikom broju slučajeva, javna sredstva koja se raspodeljuju na ovaj način nisu opredeljena za sufinansiranje sadržaja, još manje javnog interesa, već najpre politički podobnih medija i drugih subjekata.

Kad je u pitanju konkursno finansiranje udruženja, uočena je još jedna bitna praznina u regulatornom okviru. Naime, Uredbom o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koje realizuju udruženja **nije jasno definisana nadležnost bilo kog organa za nadzor nad njenim sprovođenjem**, a posledično nije propisana ni odgovornost za kršenje u njoj sadržanih odredbi.

Pored toga, uspostavljanjem Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog koje je dovelo do prestanka postojanja Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, i nepreciznim prenošenjem nadležnosti između ova dva organa stvorena je jedna ozbiljna praznina. Naime, na novouspostavljeno ministarstvo nisu prenete nadležnosti u vezi sa prikupljanjem i objavljivanjem informacija o finansiranju organizacija civilnog društva iz budžeta, uključujući i obavezu izrade godišnjeg zbirnog izveštaja o dodeljenim sredstvima. Imajući u vidu prestanak postojanja Kancelarije, ostalo je upitno da li će se ovim za udruženja izuzetno važnim pitanjima bilo ko baviti.

Navedene manjkavosti pravnog okvira dovele su do toga da u praksi ne dolazi do korekcije, već do perpetuiranja lošeg stanja u ovoj oblasti. Iz tog razloga zloupotreba ovog instituta je postala trend za čije suzbijanje do sada nije uspostavljen efikasan mehanizam. Posledica brojnih i sve izraženijih nepravilnosti u pogledu nejednakog tretmana medija od strane organa vlasti, je da se u značajnoj meri narušava balans na medijskom tržištu, što posledično manje medije, a pre svega medije koji funkcionišu na lokalnom nivou, čini dodatno zavisnim od novca koji se na ovaj način raspoređuje. Slično stanje je aktuelno i u pogledu finansijske održivosti rada udruženja građana, tim pre što niti je uspostavljen podsticajni pravni okvir, a u još manjoj meri je razvijena kultura finansiranja rada udruženja privatnim donacijama. **U takvim uslovima, finansijska održivost medija i udruženja u velikoj meri zavisi od projektnog finansiranja, zbog čega ovaj instut dodatno dobija na značaju.** U praksi to znači da opstanak i funkcionisanje velikog broja medija i udruženja zavisi od namere i političke volje donosilaca odluka u tom procesu, što predstavlja dugoročno pogrešno i neodrživo stanje. Višegodišnja praksa ukazuje na to da je **polje diskrecionog odlučivanja organa republičke, pokrajinske ili lokalne vlasti koji dodeljuju novac**

³ "Sufinansiranje medija koji krše etički kodeks", Savet za štampu, jun 2020. , dostupno na: <https://savetzastampu.rs/wp-content/uploads/2020/12/Izves%CC%8Ctaj-Sufinansiranje-medija-koji-krse-eticke-standarde.pdf>

⁴ "Analiza konkursa za finansiranje i sufinansiranje programa i projekata Ministarstva omladine i sporta", Krovna organizacija mladih Srbije, 06.07.2021. , dostupno na: <https://koms.rs/2021/06/07/analiza-konkursa-za-finansiranje-i-sufinansiranje-programa-i-projekata-ministarstva-omladine-i-sporta/>

⁵ "Konferencija za medije povodom objavljivanja rezultata godišnjeg konkursa Ministarstva kulture Republike Srbije i Sekretarijata za kulturu Grada Beograda", Asocijacija Nezavisna kulturna scena Srbije, 29.06.2021., dostupno na: <https://nezavisnakultura.net/2021/06/29/konferencija-za-medije-povodom-objavljivanja-rezultata-godisnjeg-konkursa-ministarstva-kulture-republike-srbije-i-sekretarijata-za-kulturu-grada-beograda/>

preširoko i da njihova ovlašćenja po ovom pitanju nisu u skladu sa odgovornošću koju bi donošenje takvih odluka morala da prati. **U stvarnosti u kakvoj funkcioniše najveći broj medija i udruženja, odluke organa vlasti su od egzistencijalnog značaja za njihovo postojanje.**

2. Konkursno sufinansiranje projekata u oblasti javnog informisanja

Projektno sufinansiranje u oblasti javnog informisanja je prvi put konkretnije uređeno u **Strategiji razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016**⁶. U ovom, sada nevažećem aktu, se navodi da će Republika Srbija „projektnim finansiranjem obezbediti sredstva za sadržaj od javnog interesa koji produkuje štampa, u cilju podsticanja raznovrsnosti mišljenja i prava stanovništva na sadržaje koji samo u tržišnim uslovima ne bi bili održivi.“

U skladu sa ciljevima iznetim u prethodnoj Strategiji, konkursno sufinansiranje je bliže propisano odredbama **Zakona o javnom informisanju i medijima**⁷ (u daljem tekstu: ZJIM), kao i **Pravilnikom o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja**⁸ (u daljem tekstu: Pravilnik). U članu 17 ZJIM se tako navodi da Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave iz budžeta opredeljuju deo sredstava za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, i raspoređuju ih na osnovu sprovedenih javnih konkursa i pojedinačnim davanjima. U istom članu je dalje propisano da se ova sredstva raspodeljuju na osnovu principa o dodeli državne pomoći i zaštiti konkurencije, uz posebnu napomenu da se ova raspodela vrši bez diskriminacije. Osnovni postulati u vezi sa raspisivanjem konkursa, njihovom sadržinom, pravom i uslovima učešća na konkursu, postupkom imenovanja članova komisije, donošenjem odluka, kao i izveštavanjem o sprovedenim aktivnostima uređeni su ovim zakonom.

Pripadajućim pravilnikom se ova pitanja potom detaljnije razrađuju, i propisuje se obrazac za prijavljivanje za dodelu sredstava na konkursu, kao i obrazac za podnošenje narativnog i finansijskog izveštaja. Primetno je da je pravni okvir koji uređuje projektno sufinansiranje u oblasti javnog informisanja mnogo detaljnije uređen od onog koji reguliše postupak konkursnog finansiranja programa i projekata udruženja, o kome će biti reči u drugom delu analize. Takođe je pozitivno rešenje to da je u oblasti sufinansiranja medija konkursna procedura u glavnim crtama definisana Zakonom o javnom informisanju, dok je u oblasti konkursnog finansiranja udruženja građana postupak propisan Uredbom o sredstvima za

⁶ Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, (*"Službeni glasnik RS"*, broj 75 od 7. oktobra 2011.), dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/75/1/reg>

⁷ Zakon o javnom informisanju i medijima (*"Sl. glasnik RS"*, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje), dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2014/83/4/reg>

⁸ Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, (*"Sl. glasnik RS"*, br. 16/2016 i 8/2017), dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2016/16/9>

podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koje realizuju udruženja, koja je dokument niže pravne snage.

Kako odnosni član navodi da se sredstva za sufinansiranje projekata u oblasti javnog informisanja dodeljuju u skladu sa opštim pravilima za dodelu državne pomoći, pravni okvir u ovoj oblasti dalje čine i **Zakon o kontroli državne pomoći**⁹, kao i prateće uredbe.

Nova **Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godina**¹⁰, usvojena 30. januara 2020. godine, kao jedan od ključnih izazova prepoznaje i manjkavosti sistema za projektno sufinansiranje u oblasti javnog informisanja. Tako se u njoj navodi da su u implementaciji sistema dodele javnih sredstava putem projektnog sufinansiranja uočeni mnogobrojni problemi, koji su ustanovljeni monitoringom ovog procesa koji je vršen u zemlji, ali i negativnim izveštajima Evropske komisije o napretku Republike Srbije. Dalje se skreće pažnja na ekonomske pritiske lokalnih vlasti, neraspisivanje konkursa, izdvajanje nedovoljnih sredstava za projektno sufinansiranje, nepoštovanje zakonskih odredaba i podzakonskih akata, favorizovanje pojedinih medija kroz raspodelu sredstava, koji su u prethodnom periodu postali dominantan oblik pritisaka, kojima se u najvećoj meri utiče na položaj lokalnih medija.

⁹ Zakon o kontroli državne pomoći, (*"Sl. glasnik RS"*, br. 73/2019), dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/73/1>

¹⁰ Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godina, (*"Službeni glasnik RS"*, broj 11 od 7. februara 2020.), dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/11/1>

2.1. Javni interes u oblasti javnog informisanja

Prethodna medijska strategija je kao prvi cilj medijske reforme navela potrebu određivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja. U njoj se navodi da javni interes u ovoj oblasti u prvom redu predstavlja „ostvarivanje prava javnosti da bude obaveštena”, i da je uloga nezavisnih i profesionalnih medija i razvijenog medijskog sistema da omogući zadovoljavanje potreba građana Republike Srbije „za informacijama i sadržajima iz svih oblasti života“, bez diskriminacije, kao i da je u javnom interesu da “se obezbede raznovrsni i kvalitetni medijski sadržaji za sve pojedince i društvene grupe: profesionalne, starosne, obrazovne, kao i sve manjinske grupe: etničke, religijske, jezičke i seksualne, grupe sa posebnim potrebama i druge”.

U skladu sa navedenim, Zakon o javnom informisanju i medijima je javni interes definisao kao:

- istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje svih građana Republike Srbije;
- istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje na maternjem jeziku građana Republike Srbije pripadnika nacionalnih manjina;
- informisanje na srpskom jeziku pripadnika srpskog naroda koji žive van teritorije Republike Srbije;
- očuvanje kulturnog identiteta srpskog naroda i nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije;
- informisanje inostrane javnosti na stranim jezicima kada je to od interesa za Republiku Srbiju;
- informisanje osoba sa invaliditetom i drugih manjinskih grupa;
- podršku proizvodnji medijskih sadržaja u cilju zaštite i razvoja ljudskih prava i demokratije, unapređivanja pravne i socijalne države, slobodnog razvoja ličnosti i zaštite dece i mladih, razvoja kulturnog i umetničkog stvaralaštva, razvoja obrazovanja, uključujući i medijsku pismenost kao deo obrazovnog sistema, razvoja nauke, razvoja sporta i fizičke kulture i zaštite životne sredine i zdravlja ljudi;
- unapređivanje medijskog i novinarskog profesionalizma.

Istim članom je dalje propisana obaveza organa vlasti na svim nivoima da se staraju o ostvarivanju javnog interesa podstičući raznovrsnost medijskih sadržaja, slobodu izražavanja ideja i mišljenja, slobodan razvoj nezavisnih i profesionalnih medija, što doprinosi zadovoljavanju potreba građana za informacijama i sadržajima iz svih oblasti života, bez diskriminacije. Takođe se navodi da je jedan od vidova ostvarivanja javnog interesa, pored uspostavljanja javnih servisa na nacionalnom i pokrajinskom nivou, između ostalog i projektno sufinansiranje.

Iako je primetno da je zakonodavac definisanju javnog interesa u oblasti sufinansiranja medijskih sadržaja posvetio više pažnje nego razrađivanju istog pojma u oblasti finansiranja programa i projekata udruženja, u pravnom okviru i dalje izostaje jasno propisivanje prethodnog postupka za određivanje javnog interesa, odnosno prioritizaciju oblasti u kojima nedostaju medijski sadržaji od javnog interesa, a koji bi doprineli podizanju kvaliteta javne debate o svim relevantnim društvenim pitanjima. Kako bi se osiguralo da se budžetskim finansiranjem određenih sadržaja zaista ispunjava javni interes, neophodno je zakonom propisati transparentan i participativan postupak za utvrđivanje javnog interesa, koji bi predstavljao preduslov za raspisivanje konkursa.

2.2. Obaveza raspisivanja i sadržaj konkursa

Zakonom o javnom informisanju i medijima propisano je da Republika Srbija, autonomna pokrajina, kao i jedinice lokalne samouprave iz svojih budžeta obezbeđuju deo novca za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, i raspoređuju ih na osnovu sprovedenih javnih konkursa, na osnovu principa o dodeli državne pomoći i zaštiti konkurencije, bez diskriminacije. Kako je još prethodnom Strategijom razvoja sistema javnog informisanja i medijskim zakonima koji su potom doneti predviđeno potpuno povlačenje države iz medija, i uspostavljen sistem projektnog sufinansiranja, upravo radi obezbeđivanja sredstava za sadržaje od javnog interesa „koji samo u tržišnim uslovima ne bi bili održivi“, nedorečenost propisa u pogledu obaveze raspisivanja konkursa dovodi do slučajeva da pojedine lokalne samouprave godinama ne raspisuju konkurse, ili da za potrebe sufinansiranja medijskog sadržaja putem konkursa opredeljuju minimalne iznose. U tom smislu je posebno indikativan primer Kragujevca, u kome je početkom 2021. godine prvi put od uvođenja projektnog sufinansiranja raspisan medijski konkurs¹¹.

Uz pozivanje na definiciju javnog interesa iznetu u prethodnom članu, ZJIM dalje propisuje obavezu organa na centralnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, da donose odluku o konkursima koji se raspisuju u toku kalendarske godine. Članom 5 Pravilnika je dalje propisana obaveza svakog organa koji raspisuje opšti konkurs da opredeli sredstva i za podizanje kvaliteta informisanja osoba sa invaliditetom, kao i podizanje kvaliteta informisanja pripadnika nacionalnih manjina. Ovi konkursi mogu činiti deo opšteg konkursa, a mogu biti raspisani i zasebno. Takođe se naglašava i obaveza raspisivanja posebnog konkursa u nadležnosti Ministarstva kulture i informisanja, koji se tiče informisanja stanovništva na teritoriji AP Kosovo i Metohija.

Pored proizvodnje medijskog sadržaja, konkursi se raspisuju i za organizovanje stručnih, naučnih i prigodnih skupova, kao i za unapređivanje profesionalnih i etičkih standarda u oblasti javnog informisanja, s tim da za proizvodnju sadržaja ne može biti opredeljeno manje od 90% sredstava.

Konkurs se raspisuje u obliku javnog poziva i objavljuje se na veb-sajtu organa koji dodeljuje sredstva, kao i u najmanje jednom dnevnom listu, i obavezno sadrži sledeće podatke:

- javni interes koji će se konkursom sufinansirati;
- iznos sredstava koja su opredeljena za konkurs;
- najmanji i najveći iznos sredstava koja se odobravaju po projektu;
- koji subjekti imaju pravo učešća;

¹¹ “U Kragujevcu raspisan prvi konkurs za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog značaja”, Danas, 26.1.2021., dostupno na: <https://www.danas.rs/ekonomija/u-kragujevcu-raspisan-prvi-konkurs-za-sufinansiranje-medijskih-sadrzaja-od-javnog-znacaja/>

- kriterijume za ocenu projekta na osnovu kojih će se dodeljivati sredstva;
- precizne rokove u kojima se konkurs sprovodi;
- informaciju o dokumentaciji koju prilaže podnosilac projekta;
- poziv novinarskim i medijskim udruženjima kao i medijskim stručnjacima zainteresovanim za rad u komisiji.

Obaveza objavljivanja minimalnog i maksimalnog iznosa koji može biti dodeljen pojedinačnom projektu predstavlja pozitivno rešenje, međutim moglo bi biti unapređeno propisivanjem načina na koji se određuje ukupan iznos sredstava koji se dodeljuje na konkursu, kao i najmanji i najveći iznosi za pojedinačne projekte.

2.3. Uslovi za učešće i pravo učešća na konkursu

Po ZJIM i Pravilniku, pravo učešća na konkursu za sufinansiranje medijskih sadržaja imaju:

- izdavači medija čiji medij je upisan u Registar medija, koji se vodi u Agenciji za privredne registre;
- pravna lica, odnosno preduzetnici, koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja i koji imaju dokaz da će sufinansirani medijski sadržaj biti realizovan putem medija koji je upisan u Registar medija.

S druge strane, izričito je propisano da pravo učešća na konkursu nemaju:

- izdavači medija koji se finansiraju iz javnih prihoda;
- lica koja su u prethodnom periodu dobila sredstva namenjena projektnom sufinansiranju, a nisu u ugovorom predviđenom roku i propisanoj formi podnela narativni i finansijski izveštaj i lica za koja se utvrdi da su sredstva nenamenski trošila.

Na jednom konkursu jedan medij može da konkuriše samo sa jednim projektom, dok izdavač više medija može da konkuriše sa zasebnim projektima za svaki svoj medij ponaosob. Projekat je definisan kao programska, odnosno žanrovska i vremenska celina ili deo celine, kojom se doprinosi ostvarivanju javnog interesa u oblasti javnog informisanja. U Pravilniku se navodi da iznos u kome se zahteva sufinansiranje projekta ne može biti viši od 80% vrednosti projekta, uz dodatno ograničenje da ne može biti viši od maksimalnog iznosa koji se odobrava po projektu koji je propisan za taj konkretni konkurs. Učesnik kome su u toku iste kalendarske godine već dodeljena sredstva za sufinansiranje određenog projekta, za sredstva za isti projekat može konkurisati samo još jednom u toj godini, i to u iznosu koji, uz sredstva koja je već dobio, ne prelazi 80% vrednosti projekta.

Kako ZJIM upućuje u članu 17, sredstva koja se raspodeljuju po osnovu projektnog sufinansiranja spadaju u kategoriju *de minimis* državne pomoći, te u pogledu njih važi ograničenje iz Uredbe o pravilima i uslovima dodeljivanja pomoći male vrednosti (*de minimis* pomoći)¹², koja propisuju da *de minimis* pomoć može da se dodeli jednom učesniku na tržištu u visini do 23.000.000 dinara u bilo kom periodu u toku tri uzastopne fiskalne godine – što obuhvata tekuću i prethodne dve fiskalne godine. Shodno tome, jednom izdavaču ili pravnom licu, odnosno preduzetniku koji se bavi proizvodnjom medijskog sadržaja u toku tri uzastopne godine ne mogu biti dodeljena sredstva u iznosu većem od navedenog, nezavisno od toga na

¹² Uredba o pravilima i uslovima dodeljivanja pomoći male vrednosti (*de minimis* pomoći), („Službeni glasnik RS“, broj 23/21), dostupno na: [http://www.kkdp.gov.rs/doc/propisi/Uredba-o-pravilima-i-uslovima-za-dodelu-pomoci-male-vrednosti\(de-minimis-pomoci\).pdf](http://www.kkdp.gov.rs/doc/propisi/Uredba-o-pravilima-i-uslovima-za-dodelu-pomoci-male-vrednosti(de-minimis-pomoci).pdf)

koliko različitih konkursa i kod koliko različitih davalaca (budžetskih) sredstava bude aplicirao sa svojim projektima.

2.4. Kriterijumi za vrednovanje projekata

Po ZJIM, merila na osnovu kojih komisija koju obrazuje organ davalac sredstava odlučuje o pristiglim prijavama i određuje čiji projekat će dobiti sufinansiranje se svode na dva osnovna kriterijuma:

- meru u kojoj su predložene projektne aktivnosti **podesne da ostvare opšti interes** u oblasti javnog informisanja, u skladu sa definicijom javnog interesa;
- meru u kojoj, na osnovu podnete dokumentacije, učesnik na konkursu pruža veću **garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima**.

Ova dva kriterijuma su postavljena dosta opšto, ali su zato detaljnije definisana u članu 18 Pravilnika.

Tako je Pravilnikom propisano da se to **u kojoj meri projekat doprinosi ostvarivanju javnog interesa** posebno ceni imajući u vidu sledeće kriterijume:

- **Relevantnost projekta**, odnosno njegov značaj sa stanovišta ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja, ostvarivanja namene konkursa, usklađenosti sa realnim problemima, potrebama i prioritetima ciljnih grupa, kao i identifikovanih i jasno definisanih potreba istih grupa, zastupljenosti inovativnog elementa u projektu i novinarsko istraživačkog pristupa;
- **Uticaj i izvodljivost projekta** sa stanovišta usklađenosti planiranih aktivnosti sa ciljevima, očekivanim rezultatima i potrebama ciljnih grupa, stepena uticaja projekta na kvalitet informisanja ciljne grupe, merljivosti indikatora koji omogućavaju praćenje realizacije projekta, razrađenosti i izvodljivosti plana realizacije projekta, kao i stepena razvojne i finansijske održivosti projekta, odnosno mogućnosti da se njegovi pozitivni efekti projekta nastave nakon što se podrška okonča.
- **Institucionalne i profesionalne kapacitete predlagača projekta** sa stanovišta stepena njegovih organizacionih i upravljačkih sposobnosti, neophodnih resursa za realizaciju projekta, kao i stručnih i profesionalnih referenci predlagača, koje odgovaraju predloženim ciljevima i aktivnostima projekta.
- **Budžet i opravdanost troškova projekta** sa stanovišta preciznosti i razrađenosti budžeta, koji pokazuje usklađenost predviđenog troška sa projektnim aktivnostima, kao i ekonomske opravdanosti predloga budžeta u odnosu na cilj i projektne aktivnosti.

Dalje, mera u kojoj učesnik na konkursu pruža **veću garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima**, se dokumentuje podacima o izrečenim merama mediju od strane Regulatornog tela za elektronske medije i ili Saveta za štampu, zbog kršenja profesionalnih i etičkih standarda, u prethodnih godinu dana, odnosno dokazima o tome da su nakon izricanja kazni ili mera preduzete aktivnosti koje garantuju da se sličan slučaj neće ponoviti.

Iz navedenog se da zaključiti da se prilikom odabira projekata ceni sam projekat, odnosno njegov kapacitet da doprinese ostvarivanju javnog interesa u oblasti javnog informisanja, kapaciteti predlagača da predloženi projekat ostvari, kao i njegove prethodne reference u pogledu poštovanja profesionalnih i etičkih standarda, odnosno nedostatak prethodno izrečenih sankcija za kršenje propisa ili kodeksa profesionalne etike ili dokaz da su sankcije imale pozitivnog efekta. Uz sve navedene kriterijume, koji predstavljaju obavezni minimum, Pravilnik organu davaocu sredstava dozvoljava mogućnost da sopstvenim aktom odredi dodatne kriterijume za konkretan konkurs.

Iako su kriterijumi detaljno razrađeni, što predstavlja pozitivan primer u odnosu na nedorečena nomotehnička rešenja u pravnom okviru za finansiranje projekata i programa udruženja, praksa je pokazala da se odredbe Pravilnika retko poštuju. Svakako je to najprimetnije u pogledu odredbe kojom se od davaoca sredstava zahteva da proveri privrženost predlagača projekta profesionalnim i etičkim standardima. U praksi se u najvećem broju slučajeva dešava da davaoci sredstava ni ne konsultuju Savet za štampu, kao nadležno telo od koga ih Pravilnik obavezuje da prikupe relevantne podatke o kažnjavanju, a čak i u retkim prilikama kada to urade, poslovično se oglašavaju o njihove preporuke¹³.

¹³ “Skoro 13,5 miliona evra za medije u 2019, novac i dalje ide prekršiocima Kodeksa”, Raskrikavanje, 17.06.2020., dostupno na: <https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=Skoro-135-miliona-evra-za-medije-u-2019-novac-i-dalje-ide-prekršiocima-Kodeksa-683>

2.5. Konkursna komisija

Ocenu projekata podnetih na konkurs vrši stručna komisija, koja po ZJIM i Pravilniku može imati tri ili pet članova. Komisija se formira zasebno za svaki raspisani konkurs, i članove komisije imenuje organ vlasti iz reda „nezavisnih stručnjaka za medije“ i medijskih radnika koji nisu u sukobu interesa i koji ne obavljaju javnu funkciju. Po članu 30 Pravilnika, ove pojmove treba tumačiti u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije, i drugim propisima u oblasti antikorpucione politike. Vredi pomenuti da je pravni okvir za finansiranje programa i projekata udruženja i u ovom aspektu lošije uređen. Naime, kada su u pitanju konkursi za udruženja, postojeća regulativa dozvoljava organu davaocu sredstava potpunu slobodu da sastav i način rada komisije uredi po sopstvenim pravilima. Ne postoji nikakvo ograničenje u pogledu broja članova koji se imenuju u komisiju, pa čak ni obaveza da komisija ima neparan broj članova, što predstavlja osnovni preduslov za odlučivanje. Takođe, pojam sukoba interesa u pravnoj regulativi konkursa za udruženja je nedovoljno precizno definisan, i bio bi poboljšán pozivanjem na Zakon o sprečavanju korupcije ili drugi relevantan propis, kao što je to ovde učinjeno.

ZJIM dalje navodi da se većina članova komisije (dva, odnosno tri člana) imenuje na predlog novinarskih i medijskih udruženja, ukoliko takav predlog postoji – u suprotnom, rukovodilac organa koji dodeljuje sredstva će ih imenovati po sopstvenom nahođenju. Kako je ranije navedeno u pogledu obaveze raspisivanja i sadržaja konkursa, svaki javni poziv za sufinansiranje, uz druge obavezne informacije, mora sadržati i poziv novinarskim i medijskim udruženjima i medijskim stručnjacima da u određenom roku dostave predloge kandidata za članove komisije, sa biografijom. Ukoliko predlozi ne stignu u propisanom roku, rukovodilac sam imenuje članove komisije iz reda medijskih stručnjaka i medijskih profesionalaca. Potrebno je pravnim okvirom jasno definisati termin „medijski stručnjak“, odnosno „nezavisni stručnjak za medije“, i kriterijume za ocenu njihove stručnosti, budući da postojeće rešenje ostavlja previše diskrecionog prostora rukovodiocima organa za izbor članova komisije po osnovu političke podobnosti, pre nego dokumentovanog iskustva i ugleda koji neko uživa u oblasti informisanja.

Pravo da predlažu kandidate za članove komisije imaju novinarska i medijska udruženja koja su registrovana najmanje tri godine pre datuma raspisivanja konkursa, o čemu prilažu dokaz prilikom dostavljanja predloga kandidata. Odluka o imenovanju komisija donosi se u formi rešenja, koje se objavljuje na veb-sajtu organa koji raspisuje konkurs. Ovim rešenjem se utvrđuju prava i obaveze članova komisije.

Dok odluku o vrednovanju podnetih projekata donosi komisija, stručna služba organa koji je raspisao konkurs administrativno sprovodi konkursnu proceduru i pruža stručnu i tehničku pomoć komisiji. Između ostalog, jedno od zaduženja stručne službe je da vrši proveru dokumentacije podnete na konkurs, odnosno ispunjenost uslova za učešće na konkursu i poštovanje rokova, i da o tome sačinjava zapisnik za sve pristigle projekte, koji dostavlja

članovima komisije. Takođe, kada su u pitanju konkursi za informisanje nacionalnih manjina, stručna služba pribavlja mišljenje saveta za nacionalne manjine koje je komisije prilikom odlučivanja obavezna da razmotri.

Komisija na prvoj sednici bira predsednika, koji će koordinirati rad i voditi sednice komisije, dok sekretara komisije, koji nije član komisije, imenuje stručna služba organa koji je raspisao konkurs iz svojih redova. Nakon uvida u konkursnu dokumentaciju, svaki član komisije daje izjavu da nije u sukobu interesa. Komisija o svom radu vodi zapisnik, a ocenjivanje projekata svaki član komisije vrši nezavisno, za svaki projekat pojedinačno i po zadatim kriterijumima. Po završetku rada, stručna komisija sačinjava pismeno obrazloženje u kome navodi razloge za prihvatanje ili neprihvatanje određenog projekta i sačinjava obrazloženi predlog, na osnovu koga rukovodilac organa davaoca sredstava donosi odluku.

2.6. Donošenje odluke

Odluku o raspodeli sredstava u formi obrazloženog rešenja donosi rukovodilac organa koji je raspisao konkurs, na osnovu obrazloženog predloga konkursne komisije, najkasnije 90 dana od dana zaključenja konkursa. Pored rešenja o raspodeli sredstava sa obrazloženjem, organ davalac sredstava na svom veb-sajtu objavljuje i predlog komisije o raspodeli sredstava, kao i informaciju za sve učesnike konkursa koji su dobili manji iznos sredstava od traženog, da bez odlaganja dostave novu specifikaciju troškova, odnosno obaveštenje o tome da odustaju od sredstava koja su im dodeljena. Budući da je po ZJIM i Pravilniku sam akt donošenja konačne odluke ostavljen u nadležnosti rukovodioca organa, u praksi se postavljalo pitanje da li je i u kojoj meri organ vezan predlogom komisije. Ukoliko se ova odredba ne tumači tako da rukovodilac odluku komisije samo formalizuje rešenjem, već da poseduje određena diskreciona ovlašćenja da interveniše u tekst odluke, što se u praksi dešavalo, time bi se uloga stručne komisije u potpunosti obesmisllila. Iz tog razloga je potrebno u pravni okvir uneti jasnu obavezu rukovodioca organa da pri donošenju rešenja ne odstupa od predloga koji mu uputi konkursna komisija.

Rešenje se objavljuje na internet stranici organa koji je dodelio sredstva i šalje u elektronskoj formi, odnosno skenirano, učesnicima u konkursu. U pravnom okviru za finansiranje projekata i programa udruženja ne postoji obaveza organa da odluku o raspodeli sredstava dostavi učesnicima konkursa, već samo da je javno objavi na svojoj internet prezentaciji i platformi eUprava. Dostavljanje odluke direktno učesnicima predstavlja dobro rešenje, koje bi dodatno bilo unapređeno propisivanjem obaveze da se podaci o raspodeljenim sredstvima objavljuju u formatu otvorenih podataka, što bi povećalo transparentnost celog procesa i doprinelo lakšem sistemskom i dugoročnom praćenju budžetskog finansiranja.

Rešenje je konačno i protiv njega se može pokrenuti upravni spor. Za razliku od pravnog okvira za konkursno finansiranje udruženja, koji predviđa mogućnost učesnika na konkursu da u roku od 15 dana od objavljivanja rang-liste, koje prethodi donošenju konačne odluke, upute prigovore na vrednovanje njihovih projekata, upravna tužba je trenutno jedini mehanizam za zaštitu prava učesnika konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja. S obzirom na dužinu trajanja ovih postupaka, troškovima kojima se izlažu pokretači ovakvih sporova, kao i na to da oni ne mogu imati uticaja na ishod konkursa budući da su do okončanja postupka sredstva uveliko raspodeljena, ovaj mehanizam se retko koristi u praksi.

2.7. Monitoring i evaluacija projekata

Na osnovu rešenja o raspodeli sredstava, između davaoca i korisnika sredstava se zaključuje ugovor, koji predstavlja osnov za praćenje sufinansiranog projekta. U tu svrhu, Pravilnik propisuje da organ koji raspisuje konkurs, po završetku projektnog sufinansiranja u tekućoj godini, može da izradi izveštaj o sprovedenom konkursu, kao i analizu kvaliteta podržanih projekata na osnovu izveštaja korisnika i da ih objavi na svom veb-sajtu, za čiju izradu može da angažuje nezavisne stručnjake za medije ili medijske radnike. Kako bi se unapredila evaluacija projekata, potrebno je umesto mogućnosti propisati obavezu za organ koji dodeljuje sredstva da isprati kvalitet sufinansiranih sadržaja, kao i da sačini i objavi analizu efekata finansiranja sa aspekata ostvarivanja javnog interesa.

Po Pravilniku, organ Republike, pokrajine, ili lokalne samouprave koji je raspisao konkurs je u obavezi da, u roku od 15 dana od dana donošenja odluke o dodeli sredstava, Registru medija prijavi podatke o iznosu dodeljenih novčanih sredstava. Nakon završetka projekta korisnik je obavezan da davaocu sredstava dostavi narativni i finansijski izveštaj i dokaze o realizaciji projekta, u propisanoj formi i roku određenom ugovorom, a ukoliko to ne učini, davalac sredstava mu upućuje zahtev za povraćaj sredstava. Pohvalno je rešenje iz pravnog okvira za sufinansiranje medijskih sadržaja koje, za razliku od pravnog okvira za udruženja, propisuje jedinstvene obrasce za podnošenje prijave, kao i za narativne i finansijske izveštaje, što dovodi do ujednačavanja prakse na svim nivoima dodele sredstava i olakšava praćenje realizacije projekata. Ono bi bilo dodatno unapređeno propisivanjem obaveze organa da odobrene finansijske i narativne izveštaje o sprovedenim projektima učini dostupnim javnosti, što bi povećalo transparentnost celokupnog procesa.

Evaluacija projekata, zajedno sa nedostatkom kontrole, predstavlja najslabiji deo primene mehanizma projektnog sufinansiranja, kako za medije, tako i za udruženja. Dosadašnja praksa je pokazala da evaluacija projekata isključivo putem dostavljanja narativnih i finansijskih izveštaja nije podesna da se kroz nju adekvatno vrednuje ostvarenost ciljeva javnog interesa. Kao i u slučaju konkursa za udruženja, trebalo bi razmotriti mogućnost da se u praćenje efekata konkursnog sufinansiranja uključe i drugi organi osim samog davaoca sredstava, kao i osigurati i uvid zainteresovane javnosti u realizaciju programa i projekata koji se finansiraju javnim novcem. S obzirom na brojne prigovore na transparentnost procesa i efekte raspodelu budžetskih sredstava u oblasti sufinansiranja medijskih sadržaja, uvođenje uvida javnosti kao principa finansijske podrške i u ovoj oblasti bi pokazalo spremnost na unapređenje transparentnosti čitavog procesa.

3. Konkursno finansiranje programa i projekata udruženja

Konkursno finansiranje programa udruženja koji se mogu smatrati programima od javnog značaja najpre je regulisano **Zakonom o udruženjima**.¹⁴ U članu 38 ovog Zakona, predviđeno je da se sredstva za podsticanje ovih programa, odnosno nedostajući deo sredstava za njihovo finansiranje, obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine ili lokalne samouprave. Na osnovu raspisanog javnog konkursa, Vlada, ministarstvo nadležno za oblast u kojoj udruženje ostvaruje svoje ciljeve, organ autonomne pokrajine ili lokalne samouprave dodeljuju sredstva i zaključuju ugovore za sprovođenje odobrenih programa, odnosno projekata.

Na osnovu ovog člana, procedura raspisivanja i sprovođenja konkursa, kriterijumi odlučivanja, monitoring i evaluacija odabranih projekata, kao i sam proces raspodele sredstava, način i postupak njihovog vraćanja bliže su definisani **Uredbom o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koje realizuju udruženja** (u daljem tekstu: Uredba).¹⁵ Uredbu kao podzakonski akt prilikom sprovođenja javnih konkursa za udruženja primenjuju davaoci sredstava na svim nivoima – ministarstva, organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave. Po samoj Uredbi, ovi organi su slobodni da dalje donose sopstvene akte (pravilnike, odluke i sl.) kojima će bliže urediti određena važna pitanja, kao što su pojam javnog interesa, uređenje komisija i kriterijumi za izbor programa, što dovodi do neujednačene prakse. Osnovna slabost ovog propisa ogleda se u nivou njegove pravne snage. Za razliku od konkursnog finansiranja medija, koje je u prvom redu uređeno Zakonom o javnom informisanju, kod Uredbe kao podzakonskog akta ne postoji organ zadužen za nadzor nad njenim sprovođenjem, kao ni odgovornost za kršenje odredbi koje su u njoj sadržane.

Van Uredbe, o čijim rešenjima će biti najviše reči u daljem tekstu, i koja predstavlja centralni propis kojim je uređeno konkursno finansiranje programa udruženja, postoji i nekoliko drugih, sektorskih zakona i propisa koji se direktno odnose na projektno finansiranje, i kojima su propisane zasebne procedure za dodelu sredstava putem javnih konkursa. Sektori u kojima se raspodela sredstava na javnim konkursima vrši mimo Uredbe su **omladinski sektor** (Zakon o mladima, Pravilnik o finansiranju i sufinansiranju programa i projekata od javnog interesa u oblastima omladinskog sektora) i **sektor kulture** (Zakon o kulturi, Uredba o kriterijumima, merilima i načinu izbora projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave).

¹⁴ Zakon o udruženjima, ("Sl. glasnik RS", br. 51/2009, 99/2011 - dr. zakoni i 44/2018 - dr. zakon), dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/51/6/reg>

¹⁵ Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koje realizuju udruženja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2018), dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/16/2/reg>

Još jednu specifičnost predstavlja godišnji konkurs Ministarstva pravde, kojim se vrši raspodela **sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja** (oportuniteta), za šta je osnov član 7 Zakonika o krivičnom postupku, a koja se dodeljuju po proceduri izloženoj u posebnom pravilniku.¹⁶ Ovaj konkurs je otvoren kako za fizička, tako i za pravna lica, pod uslovom da se konkretnim projektom čije se finansiranje zahteva ostvaruje javni interes, a kao dobitnici se uobičajeno javljaju škole, bolnice, biblioteke i vrtići, ali i udruženja i kulturno-umetnička društva. Takođe, pravilnik kojim se uređuje postupak dodele ovih sredstava sadrži odredbu kojom se dozvoljava da se, na zahtev fizičkog lica, a odlukom Komisije, novac mimo konkursa opredeli za lečenje deteta u inostranstvu.

¹⁶ Pravilnik o dodeli sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja, dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/20/8>

3.1. Javni interes u konkursima za udruženja

Javni interes u kontekstu projektnog finansiranja udruženja nije dovoljno definisan. Na nivou zakona, pojam programa od javnog interesa je bliže određen jedino članom 38, stav 3 Zakona o udruženjima, uz poimenično nabranje oblasti za koje se „naročito“ smatra da se sprovođenjem programa i projekata u njihovom domenu ostvaruje javni interes. Ovaj spisak nije iscrpan (nabranje se završava formulacijom „[...]i drugi programi u kojima udruženje isključivo i neposredno sledi javne potrebe“), što davaocima sredstava ostavlja slobodu da donesu akte kojima će bliže definisati javni interes u kontekstu specifičnih potreba u određenom sektoru, ili na teritoriji određene lokalne samouprave. Oblasti koje Zakon taksativno navodi su sledeće:

- socijalna zaštita;
- boračko-invalidska zaštita;
- zaštita lica sa invaliditetom;
- društvena briga o deci;
- zaštita interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije i izbeglica;
- podsticanje nataliteta;
- pomoć starima;
- zdravstvena zaštita;
- zaštita i promovisanje ljudskih i manjinskih prava;
- obrazovanje;
- nauka;
- kultura;
- informisanje;
- zaštita životne sredine;
- održivi razvoj;
- zaštita životinja;
- zaštita potrošača;
- borba protiv korupcije.

Iako Zakon o udruženjima prepoznaje navedenih 18 oblasti kao oblasti od javnog interesa, Uredba se kao podzakonski akt nigde direktno ne poziva na ovaj član, niti na bilo koji način samostalno pristupa bližoj definiciji toga šta javni interes podrazumeva u kontekstu konkursnog finansiranja. Pisci Uredbe su se ove teme dotakli samo u članu 3, prilikom definisanja pojma programa, gde se navodi da se sredstvima iz budžeta podstiču programi „koje realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa u skladu sa odredbama ove uredbe i akata nadležnog organa donetih u skladu sa odredbama zakona i ove uredbe.“ Ovakvo rešenje, kojim je ministarstvima, pokrajinskim organima i lokalnim samoupravama ostavljena sloboda da svojim sopstvenim aktom definišu oblasti od javnog interesa, dovodi do neujednačene

prakse, i izmenama Uredbe je potrebno ovaj propis dopuniti jasnom definicijom oblasti od javnog interesa, koju treba dovesti u vezu sa postojećim rešenjima iz Zakona o udruženjima.

3.2. Obaveza raspisivanja i sadržaj konkursa

Član 38 Zakona o udruženjima propisuje da se sredstva za podsticanje, odnosno nedostajući deo za finansiranje programa od javnog značaja koje realizuju udruženja obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine ili lokalne samouprave, i raspodeljuju putem javnog konkursa. Donošenjem Uredbe 2018 godine, uvedena je obaveza organa koji dodeljuju sredstva da sačine Godišnji plan raspisivanja javnih konkursa, koji sadrži podatke o tome ko daje sredstva, za projekte/programme iz koje oblasti su ta sredstva predviđena, kao i o periodu raspisivanja konkursa u narednoj godini. Organi sva tri nivoa vlasti su dalje u obavezi da godišnji plan objave na svojoj zvaničnoj internet stranici, najkasnije do 31. januara tekuće godine, kao i da ga dostave Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom, koja prikupljene podatke čini javno dostupnim na svom sajtu, u okviru pretražive elektronske aplikacije „Kalendar javnih konkursa“.

Ukidanjem Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u oktobru 2020. godine, i formiranjem Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, obaveza prikupljanja podataka i izrade Kalendara javnih konkursa je *de facto* prešla u nadležnost novog ministarstva. Međutim, Zakonom o ministarstvima na novouspostavljeno ministarstvo nije eksplicitno preneti nijedna od nadležnosti bivše Kancelarije u vezi sa prikupljanjem i objavljivanjem informacija o finansiranju organizacija civilnog društva iz budžeta, uključujući i obavezu izrade godišnjeg zbirnog izveštaja o dodeljenim sredstvima. Poslednji takav izveštaj je objavljen krajem 2018, i tiče se sredstava dodeljenih u toku 2016. godine. Ovaj izveštaj sadrži podatke organa sa sva tri nivoa vlasti (lokalni, pokrajinski, nacionalni) o dodeljenoj finansijskoj i nefinansijskoj podršci udruženjima, ali se ti podaci dostavljaju na osnovu zahteva za dostavljanje podataka, a ne zakonske obaveze. U cilju podizanja nivoa transparentnosti u ovoj oblasti, potrebno je precizirati nadležnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava u pogledu izrade kalendara javnih konkursa i izrade godišnjeg izveštaja o finansiranju, kao i propisati zakonsku obavezu za organe uprave da Ministarstvu dostavljaju podatke o dodeljenim sredstvima.

Po Uredbi, konkurs, koji se objavljuje na sajtu nadležnog organa i portalu eUprava obavezno sadrži sledeće podatke:

- jednu ili nekoliko srodnih oblasti od javnog interesa;
- ko može biti učesnik konkursa; rok za podnošenje prijava;
- obim sredstava koja se dodeljuju;
- pregled konkursne dokumentacije koju je potrebno dostaviti, uz popunjen obrazac predloga programa;
- trajanje programa;
- bliža merila i dopunske kriterijume čijom primenom se vrši vrednovanje prijavljenih programa, sa jasnim sistemom za vrednovanje svakog pojedinačnog kriterijuma,

odnosno upućivanje na službeno glasilo u kome je objavljen propis kojim su utvrđena bliža merila i dopunski kriterijumi za vrednovanje programa.

Za razliku od konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja, ne postoji obaveza davaoca sredstava da u samom javnom pozivu navede najmanji i najveći iznos sredstava koja se odobravaju po projektu. Kako je trenutna praksa vrlo neujednačena u pogledu iznosa pojedinačne podrške, a ne postoji obaveza da se minimalni i maksimalni iznos podrške definiše unapred, vrlo često se dešava da odobreni iznosi budu višestruko manji od očekivanog. Ovo udruženja stavlja u nepovoljan položaj, jer sa manjim iznosima ne mogu realizovati planirani nivo aktivnosti. Iz tog razloga bi trebalo propisati navođenje minimalnog i maksimalnog iznosa pojedinačnog projekta kao obavezan element javnog poziva, po uzoru na rešenje koje postoji u konkursima za medije.

3.3. Uslovi za učešće i pravo učešća na konkursu

Pod udruženjem, u smislu Uredbe, podrazumeva se „dobrovoljna i nevladina nedobitna organizacija zasnovana na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovana radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom, upisana u registar nadležnog organa u skladu sa zakonom.“ Ova definicija obuhvata kako udruženja građana, registrovana u skladu sa Zakonom o udruženjima, tako i zadužbine i fondacije čiju registraciju reguliše poseban zakon. Ovime se neformalne inicijative i „grass-roots“ organizacije (organizacije u početnoj fazi razvoja / organizacije društvenog aktivizma) stavljaju van domašaja budžetske podrške putem javnih konkursa, jer registracija predstavlja preduslov za učešće na konkursu. U skladu sa Uredbom, nadležni organi po službenoj dužnosti utvrđuju da li je udruženje koje aplicira na konkurs upisano u registar nadležnog organa, i vrše uvid u njegov statut, kako bi ustanovili da li se ciljevi udruženja tematski poklapaju sa oblašću u kojoj se program realizuje.

Za razliku od Pravilnika o sufinansiranju projekata u oblasti javnog informisanja, po kome lica koja su u prethodnom periodu dobila sredstva namenjena projektnom sufinansiranju, a nisu u ugovorenom roku i propisanoj formi podnela narativni i finansijski izveštaj, kao i lica za koja se utvrdi da su takva sredstva nenamenski trošila, neće imati pravo učešća na konkursu, po Uredbi se ranije nenamensko trošenje sredstava na strani podnosioca projekta samo potencijalno može ceniti kao otežavajuća okolnost, a ne predstavljala prepreku za učešće, dok se nepodnošenje finansijskog i narativnog izveštaja eksplicitno ni ne navodi kao kriterijum. Član 6 Uredbe tako navodi da će davalac sredstava prilikom vrednovanja programa „uzeti u obzir da li je sa udruženjem u prethodne dve godine raskinuo ugovor zbog nenamenskog trošenja budžetskih sredstava.“

3.4. Kriterijumi za vrednovanje projekata

Po Uredbi, kriterijumi koji se primenjuju prilikom izbora programa su sledeći:

- 1) **reference programa:** odnosno, oblast u kojoj se program realizuje, dužina njegovog trajanja, broj korisnika koji obuhvata, kao i mogućnost razvijanja i održivost;
- 2) **ciljevi koji se postižu:** obim u kome program zadovoljava javni interes i stepen unapređenja stanja u oblasti u kojoj se sprovodi;
- 3) **sufinansiranje programa iz drugih izvora:** sopstvenih prihoda, budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, fondova Evropske unije, poklona, donacija, legata, kredita i drugo;
- 4) **zakonitost i efikasnost korišćenja sredstava i održivost ranijih programa:** ako su ranije korišćena sredstva budžeta, da li su ispunjene ugovorne obaveze.

Dalje je propisano da će bliža merila za izbor programa primenom ovih kriterijuma, kao i dopunske kriterijume koji su specifični za određenu oblast utvrditi organ davalac sredstava.

Iz načina na koji su kriterijumi formulisani je jasno da je neophodna njihova dalja razrada i prioritizacija. Primetno je, takođe, da su veoma opšte postavljeni u odnosu na pravni okvir za sufinansiranje medijskih sadržaja, te da bi ih bilo moguće i poželjno bliže definisati po uzoru na rešenja iz Pravilnika o sufinansiranju projekata u oblasti javnog informisanja. Iako Uredba ostavlja veoma širok prostor organima davaocima sredstava da propišu sopstvene kriterijume, u praksi se pokazalo da kriterijumi za finansiranje pojedinačnih programa i projekata vrlo često ostaju na nivou formulacija zadatih u Uredbi, koje je, zbog njihove opštosti, u praksi teško primeniti na način na koji su propisani. Radi ujednačenja prakse u ovoj oblasti, bilo bi poželjno da se merila za izbor programa, odnosno projekata, u što većoj meri utvrde ovom Uredbom, te da se smanji diskrecioni prostor koji je dat organima davaocima sredstava u pogledu propisivanja kriterijuma. Takođe, potrebno je kao kriterijum uvesti obavezu usklađenosti programa sa strateškim dokumentima nadležnog organa u različitim oblastima javnog interesa, što je u skladu sa indikatorima EU Smernica za podršku civilnom društvu.

Pored bližeg određivanja kriterijuma i njihove prioritizacije, predvidivijem i transparentnijem odlučivanju bi doprinelo i uvođenje standardizovanog obrasca za podnošenje programa/projekata.

3.5. Konkursna komisija

Po Uredbi, nadležni organ radi sprovođenja konkursa obrazuje konkursnu komisiju, i svojim aktom bliže uređuje sastav komisije, broj članova, kao i druga pitanja značajna za njen rad.

Primetno je da Uredba, kao krovni dokument, organu davaocu sredstava u potpunosti ostavlja na volju da sam svojim propisom odredi sastav komisije, kao i način odlučivanja. Ove odredbe su nedorečene u toj meri da kao obavezan nije postavljen ni osnovni kriterijum za rad komisije - neparan broj članova. Radi ujednačavanja prakse nadležnih organa, potrebno je da se Uredbom u što većoj meri urede procesna pravila, a najpre sastav komisije i način odlučivanja, koji su se u praksi pokazali kao najsporniji.

Takođe, kako bi se osigurala transparentna i ravnopravna raspodela sredstava, potrebno je uvesti obavezno učešće predstavnika civilnog društva prema kriterijumima koji će osigurati reprezentativnost. Uredba navodi da u komisiju „mogu biti imenovana i lica predstavnici stručne javnosti“, a nadležnom organu ostavlja mogućnost i da angažuje stručnjake za pojedine oblasti koji će pripremiti analize o uspešnosti, kvalitetu i ostvarenju ciljeva programa koji se realizuju. Kao i na drugim mestima, organu davaocu sredstava je prepušteno da „bliža merila i kriterijume“, a i sam postupak odabira ovih stručnjaka, propiše svojim aktom. Međutim, „bliža merila i kriterijume“ je nemoguće propisati ako u samoj Uredbi nisu dati nikakvi, tako da je radi ujednačavanja prakse neophodno u samom krovnom dokumentu precizirati neke kriterijume ili način njihovog određivanja. U svrhu povećanja transparentnosti, potrebno je učešće predstavnika zainteresovane javnosti, u ovom slučaju civilnog društva, u konkursnim komisijama učiniti obaveznim, po modelu okvira za sufinansiranje medijskih sadržaja.

Uredba članove komisije obavezuje da, pre nego što preduzmu bilo koju radnju u toj ulozi, prethodno potpišu izjavu da nemaju privatni interes u vezi sa sprovođenjem konkursa. Sadržaj ove izjave i bliži postupak u cilju sprečavanja sukoba interesa propisuje organ davalac sredstava svojim internim aktom. Po Uredbi, u slučaju saznanja da se nalazi u sukobu interesa, član komisije je dužan da o tome odmah obavesti ostale članove komisije, i da se izuzme iz daljeg rada. Dalje se navodi da o rešavanju sukoba interesa nadležni organ odlučuje u svakom slučaju posebno, a da će, kada utvrdi sukob interesa, imenovati u komisiju novo lice, kao zamenu za člana u pogledu koga sukob interesa bude utvrđen.

Iako to predstavlja ključno pitanje za osiguravanje pravičnosti javnih konkursa i sprečavanje potencijalnih koruptivnih radnji, zakonodavac je propustio da Uredbom precizno definiše pojam sukoba interesa. Po Uredbi, sukob interesa postoji „ako član komisije ili članovi njegove porodice (bračni ili vanbračni drug, dete ili roditelj), zaposleni ili član organa udruženja koje učestvuje na konkursu ili bilo kog drugog udruženja povezanog na bilo koji način sa tim udruženjem, ili u odnosu na ta udruženja ima bilo koji materijalni ili nematerijalni interes, suprotan javnom interesu i to u slučajevima porodične povezanosti, ekonomskih interesa ili drugog zajedničkog interesa“. Za razliku od regulative koja uređuje medijske konkurse, po samoj Uredbi ne postoji prepreka da javni funkcioneri budu imenovani

za članove komisije. Neophodno je u ovom dokumentu precizirati šta se smatra sukobom interesa, delom kroz generalne odredbe, a delom kroz taksativno nabrojanje situacija koje se uvek smatraju sukobom interesa, po uzoru na rešenja prisutna u Zakonu o sprečavanju korupcije.

Iako je organu davaocu sredstava Uredbom ostavljen širok prostor da svojim internim aktom propiše najvažnija pitanja vezana za sastav i rad komisije, eksplicitno je propisano da članovi komisije ne dobijaju naknadu za svoj rad. U slučaju da bude osigurano učešće zainteresovane javnosti u članstvu konkursnih komisija, uz transparentan i fer postupak za njihov izbor, nema prepreka da članovi komisije dobijaju naknadu za svoj rad.

3.6. Donošenje odluke

Uredbom je propisano da komisija utvrđuje listu vrednovanja i rangiranja prijavljenih programa, u roku koji ne može biti duži od 60 dana od dana isteka roka za podnošenje prijave. Lista rangiranih programa se potom objavljuje na zvaničnoj internet stranici organa koji daje sredstva, i na portalu eUprava. Po postojećoj regulativi, ne postoji obaveza organa da objavi podatke o vrednovanju po pojedinim kriterijumima, što umanjuje transparentnost procesa rangiranja. Bilo bi poželjno da se samom Uredbom propišu jasna i predvidiva pravila za ocenjivanje, te da se organ obaveže da prilikom objavljivanja rang-liste javno istakne i kako je koji program rangiran po kom kriterijumu. Objavljivanje primene kriterijuma za svaki podneti program bi, pored osiguravanja transparentnosti procesa, takođe i smanjilo pritisak na nadležne organe u smislu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Ovakvi zahtevi su vrlo učestali zbog manjka informacija koje se proaktivno objavljuju, što generiše nepoverenje u međusobnim odnosima udruženja i organa uprave kao davalaca sredstava.

Učesnici konkursa imaju pravo uvida u podnete prijave i priloženu dokumentaciju u roku od tri radna dana od dana objavljivanja rang-liste, a prigovor na rezultate rangiranja mogu uložiti u roku od osam dana. Organ davalac sredstava odlučuje o prigovoru u roku od 15 dana od dana njegovog prijema, i u obavezi je da svoju odluku obrazloži. Svoju konačnu odluku o izboru programa nadležni organ donosi u roku od 30 dana od dana isteka roka za podnošenje prigovora, koja se potom objavljuje na zvaničnoj internet stranici nadležnog organa i na portalu eUprava.

Ovako postavljen žalbeni postupak je problematičan po više osnova. Najpre, iz navedenog rešenja ostaje nejasno u kojim slučajevima će prigovor moći da se odbije kao neosnovan, odnosno, ni na koji način nisu određeni razlozi iz kojih inicijalna odluka komisije može da se pobija. Dosadašnji postupak po prigovorima se u praksi pokazao kao neefikasan, budući da nikad nije izgledno da će komisije koje su već odlučivale o podnetim projektima promeniti svoju odluku u postupku po prigovoru, pogotovo kada je sam postupak odlučivanja i vrednovanja programa nedovoljno transparentan i definisan. Dalje, nije primereno da isto telo koje donosi odluku odlučuje o pravnom leku. Potrebno je detaljno definisati žalbeni postupak, razmotriti uvođenje drugostepenog organa za odluke po žalbi ili promeniti način prvostepenog odlučivanja.

Dalje, ništa nije rečeno o objavljivanju i dostavljanju odluke o izboru programa, niti o mogućim pravnim lekovima protiv te odluke. Po Zakonu o upravnim sporovima, upravni spor se može pokrenuti protiv svih konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita. Međutim, upravni spor kao pravni lek na konačno rešenje o raspodeli sredstava nije primeren udruženjima zbog troškova koje nameće, a takođe ne predstavlja ni efikasan vid zaštite prava. Sporovi traju dugo, a i kada se okončaju, oštećena udruženja nemaju satisfakciju, jer su sredstva raspodeljena, a projekti završeni. Potrebno je razmotriti i mogućnost skraćenog i hitnog postupka kod Upravnog suda, kao potencijalnog pravnog leka u ovom slučaju, kao i postojeće mehanizme zaštite ponuđača u postupcima javnih nabavki, pa analizirati koje elemente i dobre prakse je moguće preuzeti.

Neophodno je obezbediti zaštitu od političkih uticaja na proces odlučivanja, odnosno konačnost odluke komisije. S obzirom na trenutno normativno rešenje, po kome komisija utvrđuje listu vrednovanja, a konačnu odluku donosi organ, u dosadašnjoj praksi se često dešavalo da organi davaoci sredstava u svojim pravilnicima propišu mogućnost da rukovodilac organa (predsednik opštine, gradonačelnik, ministar) promeni odluku komisije bez objašnjenja.

3.7. Monitoring i evaluacija projekata

Uredbom je propisano da je organ dužan da prati realizaciju programa za koji su sredstva odobrena, a udruženje realizator programa je dužno da nadležnom organu to omogućiti.

Najpre, trebalo bi razmotriti mogućnost da se u praćenje realizacije programa uključe i drugi organi osim samog davaoca sredstava. Ti organi bi mogli biti Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, imajući u vidu mandat ovog organa za podizanje kapaciteta i održivosti rada i delovanja organizacija civilnog društva, kao i druga resorna ministarstva za konkurse iz svojih oblasti, bez obzira na to koji organ zapravo dodeljuje sredstva. Dalje, pored toga što je potrebno da realizator programa davaocu sredstava omogućiti uvid u njegovu realizaciju, potrebno je osigurati i uvid zainteresovane javnosti u realizaciju programa i projekata koji se finansiraju javnim novcem. Usled brojnih prigovora na transparentnost procesa i efekte raspodele budžetskih sredstava udruženjima, uvođenje uvida javnosti kao principa finansijske podrške udruženjima pokazalo bi spremnost na unapređenje transparentnosti čitavog procesa.

Po Uredbi, praćenje realizacije programa obuhvata:

- 1) obavezu udruženja da **obaveštava nadležni organ** o realizaciji programa, u rokovima određenim ugovorom;
- 2) **pregledanje izveštaja** od strane nadležnog organa;
- 3) **monitoring posete** predstavnika nadležnog organa;
- 4) obavezu udruženja da omogućiti predstavnicima nadležnog organa da izvrše **uvid u relevantnu dokumentaciju** nastalu u toku realizacije programa;
- 5) **prikupljanje informacija od korisnika programa;**
- 6) **druge aktivnosti predviđene ugovorom** (recimo, reviziju ovlašćenog revizora).

Uredba propisuje obavezu udruženja kome su dodeljena sredstva da **izrađuje periodične i završne narativne i finansijske izveštaje**. Određivanje dinamike izveštavanja i tačne forme izveštaja je prepušteno organu davaocu sredstava. U cilju ujednačavanja prakse, potrebno je samom Uredbom propisati jedinstvene rokove za izveštavanje, i uvesti obavezu korišćenja jedinstvenih obrazaca za izveštavanje. Takođe, bilo bi poželjno propisati obavezu objavljivanja odobrenih narativnih i finansijskih izveštaja na portalu nadležnog organa i portalu eUprava. S obzirom da već postoji obaveza objavljivanja konkursa na ovim platformama, ovakvo rešenje je logično i prirodno. Kako bi monitoring sprovedenih programa i projekata ispunio svoju funkciju, a ne predstavljao puko ispunjavanje forme, potrebno je najpre Uredbom jasno definisati ciljeve ovog procesa.

Jedan od vidova praćenja realizacije programa poimence naveden u Uredbi su **monitoring posete**. Pod monitoring posetom smatra se poseta udruženju, održavanje sastanaka, kao i prisustvo određenim događajima i manifestacijama ili drugim programskim aktivnostima koje udruženje sprovodi u sklopu realizacije programa. Propisano je održavanje barem jedne monitoring posete tokom realizacije programa čije trajanje je duže od šest meseci i čija je

vrednost odobrenih sredstava veća od 500.000,00 dinara. Za programe koji traju duže od godinu dana, monitoring posete se moraju održavati najmanje jednom godišnje.

Bilo bi poželjno uvesti obavezu planiranja monitoring poseta nadležnom organu na nivou konkursa, uz određivanje bitnih elemenata (na primer: ko je u nadležnom organu odgovoran za sprovođenje monitoring poseta, na koji način se one sprovode). Potrebno je osigurati da nadležni organ najpre razume potrebu i ciljeve monitoringa, zatim da blagovremeno planira monitoring posete svim podržanim udruženjima. Radi ujednačavanja prakse, potrebno je propisati jedinstvenu metodologiju monitoringa i uvesti obavezu korišćenja jedinstvenih merila i kriterijuma. Objavljivanje monitoring izveštaja na sajtu nadležnog organa i portalu eUprava dodatno bi osiguralo transparentnost čitavog procesa.

Uredbom je takođe bliže definisano **sprečavanje sukoba interesa** prilikom korišćenja namenskih sredstava. Udruženja su dužna da preduzmu sve potrebne mere u cilju izbegavanja sukoba interesa, i da odmah po saznanju obaveste nadležni organ o svim situacijama koje predstavljaju ili bi mogle dovesti do sukoba interesa, „u skladu sa zakonom“. Manu ovako formulisanog rešenja predstavlja to što nije jasno definisano na koji zakon se pisac Uredbe poziva, što je u narednim izmenama neophodno ispraviti. Propisano je da sukob interesa postoji onda kada je „nepistrasno izvršenje ugovornih obaveza bilo kog lica vezanog ugovorom ugroženo zbog prilike da to lice svojom odlukom ili drugim aktivnostima učini pogodnost sebi ili sa njim povezanim licima (članovi porodice: supružnik ili vanbračni partner, dete ili roditelj), zaposlenom, članu udruženja, a na štetu javnog interesa i to u slučaju porodične povezanosti, ekonomskih interesa ili drugog zajedničkog interesa sa tim licem.“ Svaki sukob interesa nadležni organ posebno razmatra i može od udruženja zatražiti sva potrebna obaveštenja i dokumentaciju. U slučaju da bude utvrđeno postojanje sukoba interesa, nadležni organ će zatražiti od udruženja da najkasnije u roku od 30 dana preduzme odgovarajuće mere. Napomenuto je da se sukobom interesa ne smatra kada korisnik sredstava sprovodi program koji je usmeren na članove udruženja kao korisnike programa koji pripadaju socijalno osetljivim grupama ili osobama sa invaliditetom.

Dalje je propisano da korisnik sredstava, „u izuzetnim situacijama“, može da traži saglasnost od nadležnog organa za **preraspodelu sredstava** za realizaciju planiranih aktivnosti. Preraspodela sredstava se može izvršiti tek nakon dobijanja pismene saglasnosti, ili potpisivanjem aneksa ugovora sa davaocem sredstava. Međutim, uredbom nije ni na koji način definisano šta su izuzetne situacije koje bi mogle predstavljati osnov za preraspodelu sredstava. Potrebno je precizirati uslove u kojima će saglasnost za preraspodelu biti data, odnosno u kojima će biti zaključen aneks ugovora. Naročito onda kada se u planiranim aktivnostima menja nešto što je bilo predmet ocenjivanja, neophodno je obezbediti da javnost i drugi podnosioci prijava o tome budu obavešteni.

Nadležni organ izrađuje **izveštaj o realizovanoj finansijskoj podršci** programima udruženja iz budžetskih sredstava u prethodnoj kalendarskoj godini, koji se takođe objavljuje na zvaničnoj internet stranici nadležnog organa, i na portalu eUprava. Dalje je kao mogućnost navedeno da organ može sprovesti analizu uspešnosti, kvaliteta i stepena ostvarenosti ciljeva programa za koja su dodeljena sredstva, ali samo ukoliko oceni da bi to dovelo do

unapređenja stanja u određenoj oblasti. Neophodno je propisati obavezu i uspostaviti praksu da se rade pojedinačne i zbirne evaluaciju efekata konkursa u odnosu na strateški dokument organa u udređenoj oblasti javnog interesa, i da se pojedinačni i zbirni evaluacioni izveštaji objavljuju na sajtu organa i portalu eUprava. S obzirom na dosadašnju praksu, netransparentnost u odlučivanju i često nejasnu svrhu raspoređenog novca, ovakav pristup osiguraće merenje kvaliteta projekata i njihovu svrsihodnost.

4. Konkursno finansiranje programa i projekata u omladinskom sektoru

Konkursno finansiranje u oblastima od javnog interesa koje se tiču mladih je uređeno **Zakonom o mladima**¹⁷ i pripadajućim **Pravilnikom o finansiranju i sufinansiranju programa i projekata od javnog interesa u oblastima omladinskog sektora**,¹⁸ i sprovodi se po posebnoj proceduri.

Član 20 Zakona o mladima navodi da sredstva za finansiranje programa i projekata od javnog interesa u oblastima omladinskog sektora obezbeđuju u budžetu Republike Srbije. Dakle, ovaj Zakon i pripadajući pravilnik **propisuju obavezu budžetskog finansiranja u ovom sektoru samo na centralnom nivou**. Članovima 25 i 26 je dalje propisano da autonomna pokrajina i lokalna samouprava sredstva namenjena “potrebama i interesima mladih” u svojim sredinama, finansiraju u skladu sa svojim sopstvenim interesima i potrebama, i ekonomskim mogućnostima. Dalje, postoji jasna zabrana istovremenog finansiranja istog projekta sredstvima organa različitog nivoa vlasti. Zakonom o mladima je eksplicitno propisano da nosilac programa koji se finansiraju i sufinansiraju u skladu sa odredbama ovog zakona **ne može za finansiranje istih aktivnosti da koristi istovremeno sredstva iz republičkog, pokrajinskog i lokalnog budžeta**.

Kada su u pitanju uslovi za učešće na konkursu, krug potencijalnih podnosilaca prijava u ovoj oblasti je sužen odredbama Pravilnika. Udruženja mladih, udruženja za mlade i savezi mogu aplicirati na konkursima koji se raspisuju po ovom režimu **isključivo pod uslovom da su upisani u Jedinственu evidenciju udruženja mladih, udruženja za mlade i saveza**, koja se nalazi u nadležnosti resornog Ministarstva.

Što se tiče **sastava komisije**, rešenja prisutna u ovoj oblasti su nešto bolja od onih prisutnih u Uredbi kojom se propisuje opšti režim konkursa za udruženja, ali su i dalje nezadovoljavajuća. Kako se navodi u Pravilniku, ministar nadležan za poslove omladine rešenjem obrazuje posebnu komisiju „za stručni pregled podnetih predloga programa i projekata“, koja ima pet članova, od kojih su tri predstavnici zaposlenih u Ministarstvu. Međutim, u navedenoj odredbi se nigde ne navodi po kojim kriterijumima se biraju preostala dva člana, odnosno to da li se radi o predstavnicima stručne javnosti, ili se i oni imenuju iz redova predstavnika državnih organa. Tako je na dva konkursa koje je u toku 2020. godine u

¹⁷ Zakon o mladima, (“Sl. glasnik RS”, br. 50/2011), dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2011/50/1/reg>

¹⁸ Pravilnik o finansiranju i sufinansiranju programa i projekata od javnog interesa u oblastima omladinskog sektora (“Službeni glasnik RS”, broj 30 od 20. aprila 2018.), dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2018/30/1/reg>

ovoj oblasti raspisalo Ministarstvo omladine i sporta, primetno da su u jednom slučaju (Javnom konkursu za finansiranje i sufinansiranje programa i projekata za sprovođenje ciljeva Nacionalne strategije za mlade i programa „Mladi su zakon”)¹⁹ bila prisutna dva člana komisije iz redova predstavnika međunarodnih organizacija (OEBS i UNFPA), dok je u drugom slučaju (Javnom konkursu za stimulisanje različitih oblika zapošljavanja, samozapošljavanja i preduzetništva mladih)²⁰ bili zastupljeni isključivo predstavnici ministarstava.

Kako se navodi u Pravilniku, prilikom vrednovanja predloženih programa i projekata, komisija se vodi sledećim **kriterijumima**:

- 1) usklađenosti rezultata i efekata programa ili projekta sa ciljevima konkursa i doprinosa ostvarivanju javnog interesa u oblastima omladinskog sektora;
- 2) kapaciteta nosioca programa ili projekta;
- 3) sadržaja i izvodljivosti predloga programa ili projekta;
- 4) obuhvata i usklađenosti sa potrebama ciljnih grupa;
- 5) održivosti efekata programa ili projekta;
- 6) svrsishodnosti i racionalnosti troškova;
- 7) vidljivosti programa ili projekta;
- 8) kvaliteta realizacije prethodnih programa ili projekata koje je finansiralo Ministarstvo.

Iako ovi kriterijumi nisu mnogo razrađeniji od ovih kriterijuma propisanih Uredbom, pohvalno rešenje predstavlja to što se tačan iznos bodova po kriterijumu propisuje u Smernicama, koje u skladu sa članom 5 Pravilnika utvrđuje Ministarstvo, i koje se kao sastavni deo konkursa objavljuju na zvaničnoj internet prezentaciji Ministarstva i Portalu eUprava.

Ipak, uprkos nekim pozitivnim rešenjima, najvažnija mana ovog “posebnog režima” je to što **u konkursima iz ove oblasti nije predviđeno pravo prigovora**. Tako, ukoliko učesnici konkursa raspisanog po ovim pravilima posumnjaju da je došlo do nepravilnosti tokom postupka odlučivanja, nemaju na raspolaganju ovaj žalbeni mehanizam. Na sugestiju Građanskih inicijativa da se izmena ovog pravilnika uvođenjem mehanizma prigovora uključi u Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020-2022. godine, Ministarstvo omladine i sporta je iznelo mišljenje da bi to bilo u nesaglasnosti sa Zakonom o opštem upravnom postupku, te da ne samo da neće menjati svoj

¹⁹ Rezultati Javnog konkursa za finansiranje i sufinansiranje programa i projekata za sprovođenje ciljeva Nacionalne strategije za mlade i programa „Mladi su zakon”, dostupno na:

<https://www.mos.gov.rs/storage/2021/06/nsm.pdf>

²⁰ Rezultati Javnog konkursa za programe i projekte podrške mladima u zapošljavanju, dostupno na:

<https://www.mos.gov.rs/storage/2021/06/zaposljavanje.pdf>

Pravilnik kako bi uveli mogućnost prigovora, već da treba preispitati sve druge akte koji uređuju konkursno finansiranje, a gde je opcija prigovora predviđena.

Nosilac odobrenog programa ili projekta dužan je da na zahtev Ministarstva, a najmanje dva puta godišnje, dostavi izveštaj o realizaciji programa ili projekta i utrošku sredstava.

Ministar može obustaviti dalje finansiranje programa ili projekta nosiocu odobrenog programa ili projekta koji ne dostavi izveštaj u predviđenom roku.

5. Konkursno sufinansiranje programa i projekata u oblasti kulture

Kad je reč o projektnom (su)finansiranju u oblasti kulture, koje se takođe obavlja po proceduroj različitoj od one uspostavljene Uredbom, **Zakon o kulturi**²¹ predviđa dva člana koji regulišu datu oblast. Specifičnost je u tome što se u članu 10 govori o konkursima za finansiranje ili sufinansiranje kulturnih programa i projekata, dok član 76 govori o (su)finansiranju projekata u kulturi. Zakon ostaje nedorečen po pitanju postojanja suštinskih razlika između ovih pojmova, tim pre što u uvodnim članovima nisu data objašnjena značenja određenih pojmova. Dobra strana zakonskog teksta jeste što se **eksplicitno predviđa obaveza raspisivanja konkursa za finansiranje i sufinansiranje projekata u kulturi najmanje jednom godišnje**, i ta obaveza se jednako odnosi kako na ministarstvo kulture i informisanja, tako i na organe autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Takođe se predviđa da se konkursi za finansiranje ili sufinansiranje kulturnih programa i projekata raspisuju za narednu godinu u roku od 60 dana od dana usvajanja budžeta za tu godinu. Pored toga, organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave nameće se obaveza da do 1. marta tekuće godine izveste nadležno ministarstvo o o aktivnostima realizovanim u okviru plana razvoja kulture, kao i o sredstvima izdvojenim za tu svrhu za prethodnu godinu.

Za razliku od konkursnog sufinansiranja projekata od javnog interesa u oblasti javnog informisanja, kad je reč o projektima u oblasti kulture Zakon ne predviđa ograničenje do kog procenta vrednosti projekta se sredstva mogu obezbediti na osnovu javnog konkursa. Specifičnost normativnog okvira u ovoj oblasti se ogleda i u tome što je Uredbom eksplicitno propisano da **konkursna komisija neće razmatrati jednokratne projekte koji su već podržani na prethodnim konkursima organa koji je taj konkurs raspisao**.

Kad je reč o vrednovanju konkursa od strane konkursne komisije, **Uredbom o kriterijumima, merilima i načinu izbora projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave**²² propisano je da će svaki član komisije vršiti ocenjivanje svakog projekta pojedinačno. Takođe je propisana obaveza da se za svaki razmatrani projekat sačini pismeno obrazloženje koje sadrži razloge zbog kojih je došlo do prihvatanja odnosno neprihvatanja određenih projekata. Dobra strana normativnog okvira u ovoj oblasti jeste i

²¹ Zakon o kulturi, ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 13/2016, 30/2016 - ispr., 6/2020 i 47/2021), dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/72/1/reg>

²² Uredba o kriterijumima, merilima i načinu izbora projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave, ("Sl. glasnik RS", br. 105/2016 i 112/2017), dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2017/112/2>

uređivanje pitanja mogućeg sukoba interesa na način da je eksplicitno zabranjeno učešće člana komisije u vrednovanju projekata u koji je na bilo koji način uključen.

Kad je reč o odlučivanju, Zakon o kulturi i Uredba predviđaju različita rešenja. Naime, članom 76 Zakona predviđeno je da o izboru projekata po raspisanom javnom konkursu odlučuje ministar, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave, na obrazloženi predlog stručne komisije koju obrazuje organ koji raspisuje konkurs. S druge strane Uredba u članu 7 propisuje da o izboru projekata po raspisanom konkursu odlučuju stručne komisije za izbor projekata.

Nažalost, prethodno rešenje nije poslednje u nizu nepreciznih imajući u vidu da se prilikom zakonskog regulisanja mogućnosti zaključivanja ugovora o finansiranju ili sufinansiranju projekata u kulturi bez javnog konkursa Zakon poziva na nepostojeći stav. Naime, članom 76 Zakona ostavljena je mogućnost da se na ovaj način može opredeliti najviše 25% sredstava od ukupne mase odobrenih budžetskih sredstava za namene projektnog finansiranja ili sufinansiranja, ukoliko je reč o izuzetno značajnom projektu koji nije bilo moguće unapred planirati. Međutim, kad je reč o uslovima u kojima je moguće zaključiti ovaj ugovor, u članu 76 stav 10 Zakon se poziva na stav 13 istog člana, što je nemoguće imajući u vidu da pomenuti član ima 12 stavova. Pod pretpostavkom da je reč o tehničkoj omašci, i da je, u stvari, reč o stavu 12 koji upućuje na Uredbu, da bi se ovaj pravni režim primenio neophodno je da pomenuti projekat ispuni najmanje tri od pet sledećih kriterijuma:

- 1) usklađenost projekta sa opštim interesom u kulturi i ciljevima i prioritetima konkursa;
- 2) kvalitet i sadržajna inovativnost projekta;
- 3) kapaciteti potrebni za realizaciju projekta i to:
 - stručni, odnosno umetnički kapaciteti,
 - neophodni resursi;
- 4) finansijski plan - razrađenost, usklađenost sa planom aktivnosti projekta, ekonomičnost i uključenost više izvora finansiranja;
- 5) stepen uticaja projekta na kvalitet kulturnog života zajednice.

Na kraju, ni u ovoj oblasti nije **predviđena mogućnost podnošenja prigovora** na rezultate konkursa, čime je u značajnoj meri ugrožen pravni položaj i ravnopravnost učesnika na konkursu.

6. Objedinjene preporuke

Nesporno je da institut konkursnog sufinansiranja projekata od javnog interesa, kako onih u oblasti javnog informisanja, tako i onih koji se tiču projekata koje realizuju udruženja, predstavlja zakonom predviđeni instrument od ogromnog značaja za funkcionisanje medija i civilnog sektora. Takođe je nesporno da se problemi koji se u praksi javljaju u vezi s ovim načinom finansiranja proizilaze manjim delom zbog neadekvatnosti normativnog okvira, pogotovo u slučaju sufinansiranja medijskog sadržaja, gde je on značajno kvalitetnije i detaljnije razrađen, već zbog **eklatantnog kršenja odredbi istog od strane organa davalaca sredstava i njihovog neadekvatnog sankcionisanja**. Ipak, ovom analizom je identifikovano više praznina i neadekvatnih rešenja, i u nastavku se nalazi **deset ključnih preporuka** za unapređenje efikasnosti i transparentnosti sprovođenja javnih konkursa u obe oblasti, na osnovu primećenih zajedničkih manjkavosti u pravnoj regulativi koja ih uređuje:

1)	Potrebno je zakonom precizno definisati obaveze raspisivanja konkursa u svim sektorima .
2)	Potrebno je jasno definisati i propisati kao obavezan transparentan i participativan postupak utvrđivanja javnog interesa , kroz uvođenje obaveznih konsultacija sa relevantnim akterima kao preduslov za raspisivanje konkursa;
3)	Potrebno je propisati minimalne i maksimalne iznose sredstava koji se odobravaju po projektu obaveznim elementom konkursa u svim sektorima, kao i način njihovog određivanja ;
4)	Potrebno je precizno definisati i dosledno primenjivati kriterijume za vrednovanje podnetih projekata i programa ;
5)	Potrebno je propisivanjem učešća stručne javnosti kao obaveznim, i jasnim definisanjem pojma „nezavisnih stručnjaka“ osigurati stručnost konkursnih komisija ;
6)	Potrebno je osigurati nezavisnost konkursnih komisija, jasnim definisanjem pojma sukoba interesa ;
7)	Potrebno je izmenama zakona i pratećih pravilnika obezbediti konačnost odluka komisije , i sprečiti da se one preinačuju odlukama rukovodilaca organa;
8)	Potrebno je unaprediti, odnosno uvesti efikasne žalbene procedure pred drugostepenim organom u pogledu rangiranja vrednovanih projekata;
9)	Potrebno je propisati uključivanje drugih subjekata (resornog ministarstva u oblasti u kojoj se konkurs raspisuje) osim samog davaoca sredstava u praćenje efekata konkursnog sufinansiranja , kao i osigurati i uvid zainteresovane javnosti u realizaciju programa i projekata koji se finansiraju javnim novcem .
10)	U tom cilju, potrebno je propisati obavezu davaoca sredstava da odobrene finansijske i narativne izveštaje o sprovedenim projektima učine dostupnim javnosti .

Analiza „Konkursno (su)finansiranje projekata od javnog interesa: analiza pravnog okvira u sektorima medija, civilnog društva, kulture i omladine“ nastala je u okviru projekta “Javno o javnim konkursima” koji partnerski sprovode Balkanska istraživačka mreža - BIRN Srbija i Građanske inicijative, uz finansijsku pomoć Britanske ambasade u Beogradu.

Autori: Dejana Stevkovski, Ivana Teofilović, Tara Petrović



British Embassy
Belgrade



UKaid
from the British people



javno
o javnim
konkursima



BIRN
BALKAN
INVESTIGATIVE
REPORTING
NETWORK
SERBIA



Ova izveštaj je nastao uz podršku Britanske ambasade u Beogradu.

Njegov sadržaj je isključivo odgovornost Građanskih inicijativa i ne odražava nužno stavove Britanske ambasade u Beogradu.