

## Зачарани круг оглашавања јавног сектора - давно познати проблеми и незнано време решавања

---

## Садржај

Шта је погрешно у оглашавању јавног сектора?.....	3
Како је тако нешто могуће?.....	4
Како проблем може да се реши?.....	5
Шта радимо и зашто?.....	7
Прилози за дискусију.....	9
Из дописа организације Транспарентност – Србија Министарству трговине поводом нацрта Закона о оглашавању, 2015 .....	9
Евроинтеграције, медији и државно и политичко оглашавање .....	12
Медији и оглашавање у Извештају ЕК за 2015. годину .....	12
Стратешки путеви европских интеграција.....	13
Закон о оглашавању – уместо решења нови проблеми.....	14
Из извештаја Савета Владе Србије за праћење примене Акционог плана за поглавље 23 преговора са ЕУ .....	17
Процена система друштвеног интегритета – Србија 2015. ....	24
Медијска реформа након пет година од усвајања медијске стратегије: пресек стања и препоруке за будућност .....	25
Структурни узроци кризе и стратешка решења економске одрживости медија.....	28
Мека цензура Промене у медијском сектору - са горег на лошије.....	31
Правни мониторинг медијске сцене у Србији .....	32
Транспарентност Србија, саопштење за јавност: Нерешено питање државног и политичког оглашавања.....	35
Транспарентност Србија, коментар: Закон о оглашавању – амандманима је отклоњен један недостатак.....	36
Закон о јавним предузећима (2016) .....	37
Закон о јавним набавкама (Сл. гласник РС, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015).....	38
Препоруке конференције “У сусрет савременој медијској политици у Србији” .....	39
Из Извештаја Европске комисије за 2016 .....	43
Извештај о могућем утицају институција јавног сектора на медије путем плаћања услуга оглашавања и маркетинга (сажетак) Савета за борбу против корупције .....	45
Јавна предузећа и медији Одломак из истраживања Политички утицај на јавна предузећа и медије.....	49

## Шта је погрешно у оглашавању јавног сектора?

**Оглашавање институција јавног сектора** (државни органи, локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе...) понекад представља **расипање новца грађана**, јер се плаћа за објављивање информација од општег интереса, које би **медији и иначе пренели**, зато што се плаћа **реклама која је непотребна, јер не постоји конкуренција** или је **оглас усмерен ка публици која је незаинтересована** да прими поруку.

То што се новац троши улудо, не значи да га они који одлучују троше узалуд. Иза форме комерцијалног оглашавања може се крити **куповина утицаја у медијима** или нека друга скривена рачуница. Такво оглашавање је у ствари **субвенција** за медиј, којом јавне институције, њихови руководиоци или политичке партије из којих долазе **обезбеђују позитивну слику** у јавности, **већу видљивост** или **спречавају објављивање критика** и компромитујућег материјала.

У таквој ситуацији **медији**, који и иначе услед слабог економског стања лако могу потпасти под утицај финансијера, **још теже штите јавни интерес**, па не прате **теме које нису по вољи властима**. У најбољем случају, они ће **селективно избегавати питања** која би могла да угрозе интересе оних који одлучују где ће се држава оглашавати. У најгорем случају, **аутоцензура** ће медије водити ка томе да унапред одлуче да не објаве критику, како не би угрозили добијање реклама у будућности.

Извлачење новца јавног сектора кроз непотребан маркетинг, ставља у **неравноправан положај** оне медије који своју шансу траже кроз легитимне изворе – на конкурсима министарстава, секретаријата, градова и општина за суфинансирање програма од јавног интереса.

## Како је тако нешто могуће?

**Правила** о државном оглашавању нису **ни потпуна ни доследна**. Ово није, дакле, ситуација у којој се новац расипа само због намере функционера или службеника да злоупотреби свој положај и одсуства контроле или кажњавања за кршење правила – **ни сама правила не постављају довољну брану том расипању и манипулацији**.

За државно оглашавање је битно неколико аката:

- *Закон о јавном информисању и медијима*, као ни други медијски закони из 2014. не баве се овим питањима – све је остављено да се реши Законом о оглашавању.
- *Закон о оглашавању* из 2016, као и његов претходник из 2005, фокусирани су на комерцијално оглашавање. На државно оглашавање се примењују општа начела о садржају огласних порука (нпр. о заштити малолетника, спречавању говора мржње). И оно мало посебних правила која су постојала, укинута је. Тако, нема више забране да се у огласима органа власти види или чује име, лик, глас или лично својство јавног функционера, ни забране да се кроз државно оглашавање оглашава политичка организација или друга организација коју је основао државни орган, политичка партија или политичар.
- *Закон о јавним набавкама* из 2012 садржи правила за ситуације када органи власти набављају било које услуге, па и услуге оглашавања. Многи ће се рекламирати без посебних процедура и унапред постављених правила за одабир медија у којем се врши оглашавање, зато што је укупна процењена вредност набавке те врсте услуга испод 500.000 динара годишње (без ПДВ). Овај закон садржи различита правила за оглашавање на ТВ и радио станицама у односу на штампане и друге врсте медија – на куповину времена за емитовање радио и телевизијског програма се примењују само општа начела, а за остале набавке сва правила Закона.
- *Закон о буџетском систему* и на основу њега донети акти садрже правила о планирању и одобравању буџета и финансијских планова, али не и забрану или ограничење трошкова за оглашавање. Да ли ће ови трошкови бити одобрени зависи од тога да ли ће буџетски корисник да их планира, колико ће их учинити видљивим у образложењу предлога буџет и да ли ће скупштина на крају да одобри буџет - нема унапред постављених мерила за сврсисходност.
- *Закон о јавним предузећима* забрањује јавном предузећу које нема конкуренцију на тржишту у делатности од општег интереса да се оглашава без сагласности оснивача (Владе Србије, скупштина АПВ, градова и општина). Другим речима, да ли ће оглашавања бити зависи само од политичке одлуке, чак и код предузећа са монополем. Када монопол на тржишту није потпун, није потребно тражити ни такво одобрење.
- *Ни један закон* не забрањује оглашавање других „монополиста“ у пружању услуга грађанима – државних органа, локалних самоуправа и јавних установа – уколико имају средстава за те расходе.

## Како проблем може да се реши?

- Измена **Устава**, када до ње дође, биће прилика да се поставе чвршћа правила за јавност рада државних органа и њихов однос са медијима.
- Процес **европских интеграција** Србије би могао знатно боље да се искористи за решавање спорних питања у вези са корупцијом, заштитом медија од непримереног политичког утицаја и расипањем буџета. За то је потребно да и **тела ЕУ, и органи Републике Србије** који раде на ЕУ интеграцијама (Преговарачки тим, Министарство за европске интеграције, скупштински одбор и други), координишу планове и активности који се сада прате у различитим преговарачким поглављима (корупција, јавне набавке, финансијска контрола, медији, конкуренција...), услед околности да се у самој ЕУ третирају кроз различите директиве.
- У другој половини 2017. Министарство културе је почело да пише **нову Медијску стратегију**. Претходна (из 2011) предвиђала је неке мере за помоћ медијима (да се оглашавање државних органа не врши преко посредничких агенција), али та мера није преточена у законе. Нова медијска стратегија би морала да предвиди свеобухватна решења за државно оглашавање и да утврди механизам за праћење планираних мера, како не би остала мртво слово на папиру. Било би добро да ту стратегију донесе Народна скупштина, а не Влада. Стратегија може предвидети обавезе и за тела која нису део извршне власти (нпр. Регулаторно тело за електронске медије), а Скупштина би требало да надзире шта је Влада урадила.
- За последњи квартал 2017. планиране су измене и допуне **Закона о јавним набавкама**, ради усаглашавања са новим директивама ЕУ и решавања других уочених проблема. То је прилика да се из Закона **искључе неоправдани изузеци**, и да се отвори простор да се посебним **подзаконским актом** уреде све **специфичности државног оглашавања** (нпр. елементи критеријума за оцену понуда, начин утврђивања потреба, одабир медија за оглашавање који се неће сматрати дискриминацијом).
- Сваке године се доноси нови буџет и финансијски планови. Министарство финансија доноси упутство за припрему буџета, а Државна ревизорска институција врши ревизију потрошње из претходне године. То је добра прилика да се **укаже буџетским корисницима на који начин да искажу планиране трошкове за оглашавање** и у којим случајевима ће се **сматрати да су ти трошкови (били) целисходни**.
- Постоји потреба, иако нису зацртани рокови, да се мењају и други прописи, па ће то бити прилика да се уреде специфична питања оглашавања.
  - Тако, **приликом измена Закона о јавним предузећима** треба омеђити дискрецију оснивача код одобравања оглашавања и прописати механизам контроле и за друга јавна предузећа осим монополиста;
  - када се буде мењали прописи који се односе на оглашавање, треба уредити однос тог општег закона са другима; када се буде уређивао рад

- појединих врста јавних институција (нпр. здравство, просвета, култура, наука), треба прописати мерила за њихово оглашавање;
- у оквиру правила за јавно-приватна партнерства и о средствима у јавној својини, треба уредити питање оглашавања које органи власти врше **коришћењем сопствених ресурса**, а не коришћењем услуга медија (нпр. билборди у власништву града, општински билтени) или **кроз партнерство са приватним сектором** (оглашавање предузећа која је држава заједнички формирала са приватним партнером);
  - измене медијских прописа могле би да поставе додатна правила за **суфинансирање медијских програма** од јавног интереса и њихов однос са услугама оглашавања – како би се органи власти обавезали да издвоје одређени део буџета за ове програме и како би се спречило да се кроз „програм од јавног интереса“ фактички плаћа рекламирање органа власти и функционера.

## Шта радимо и зашто?

Транспарентност Србија (ТС) је нестраначка, невладина и непрофитна организација усмерена на борбу против корупције у Србији. Најважнији циљ који ТС жели да оствари јесте повећање транспарентности рада државних органа, како би се спречила злоупотреба јавних овлашћења у приватне сврхе. Своје циљеве ТС остварује подизањем свести јавности о опасности и штети коју корупција наноси друштву, подстицањем реформи и предлагањем конкретних препорука. ТС је пуноправни члан глобалне антикорупцијске организације Transparency International.

У студији „Процена система друштвеног интегритета – Србија 2015“, утврђено је да су медији један од најслабијих стубова за борбу против корупције (12. од укупно 16 сектора и институција, са 50% могућих поена). Као један од разлога за то идентификован је утицај политичких центара моћи и оглашивача, који су такође са њима повезани, констатована је пропуштена прилика да се питање оглашавања државних органа детаљније уреди, и указано на улогу маркетиншких агенција у односима између оглашивача државних органа, политике и медија. Такође смо указали на проблем веома малих средстава издвојених за конкурсе којима се финансирају медијски програми, наспрам чега стоји нетранспарентно финансирање медија кроз оглашавања и набавке медијских услуга. Цела студија је доступна на нашем сајту:

[http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_izvestaj\\_NIS\\_2015.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_NIS_2015.pdf)

Транспарентност – Србија је до сада више пута **анализирала прописе и праксу** и тражила **да се отворе јавне расправе** о стратегијама и законима. Када до јавне расправе дође, или када предлог закона буде упућен у Скупштину **давали смо начелне и конкретне предлоге за допуну** тих аката (нпр. за Закон о јавним набавкама, за медијске законе, Закон о оглашавању). Такође смо подржавали добре предлоге других организација и појединаца. Наше иницијативе су имале одређеног успеха да се предлози аката поправе (нпр. у вези са Законом о оглашавању из 2016. и правилима о суфинансирању медија), али не и да се у потпуности реше проблеми. **И убудуће ћемо чинити исто.**

Поред обраћања државним органима и посланичким групама у Скупштини, о овим темама **комуницирамо и са грађанима и другим заинтересованим субјектима** – објављивањем саопштења за медије, на конференцијама за штампу, редовним коментарима на нашој ФБ страници, објашњавајући у чему је проблем и како може да се реши. Будући да је Србија **у процесу европских интеграција**, и да државни органи Србије третирају обавезе из тог процеса као приоритетније у односу на друге стратешке акте, трудимо се да искористимо преговоре са ЕУ за успостављање што бољег система за борбу против корупције. Искуство бивших социјалистичких земаља показује да је процес придруживања имао позитивног ефекта на борбу против корупције и да представља по много чему јединствену шансу за побољшање закона и њихове примене, коју не треба пропустити. Из тог разлога са анализама и предлозима, које



делимо са грађанима Србије и нашим државним органима, упознајемо и тела ЕУ, нарочито у контексту припреме годишњих извештаја Европске комисије и разматрања у којој су мери остварени усвојени антикорупцијски планови.

Ваше **предлоге за решавање проблема** у области **оглашавања државних органа и других органа власти**, прилоге за **анализу стања** у вези са овим питањима, **примере** кршења постојећих правила или расипања јавних средстава и **питања** у вези са нашим анализама и иницијативама или позив да подржимо Ваше иницијативе, можете нам упутити на мејл [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)

*Текст за ову публикацију је припремљен уз подршку Европске уније, у оквиру пројекта Transparency International „Јачање система националног интегритета у земљама западног Балкана и Турске, као и праћење кретања у борби против корупције“. За садржај публикације одговара искључиво Транспарентност Србија. Не може се на било који начин сматрати да изложени ставови одражавају ставове Европске уније. Коришћење података је дозвољено уз навођење извора.*



*Ова публикација је одштампана као прилог уз материјал за радионицу о државном и политичком оглашавању од 15. септембра 2017, коју је Транспарентност – Србија организовала у оквиру пројекта „Политички утицај на јавна предузећа и медије“. Спровођење тог пројекта и штампање ове публикације је омогућено подршком Министарства спољних послова Краљевине Холандије, амбасада у Републици Србији, а у оквиру MATRA програма. Сви изнети ставови представљају искључиво ставове Транспарентности Србија и не морају одражавати ставове Министарства спољних послова Краљевине Холандије или амбасаде.*



Kingdom of the Netherlands



## Прилози за дискусију

**Напомена:** Прилози који следе потичу из разних извора, који су изричито наведени. Сви цитирани текстови су доступни на интернету или су дистрибуирани великом броју читалаца преко мејлинг листа. Транспарентност – Србија не поседује ауторска права на било којем од наведених текстова (осим сопствених) и за њихово евентуално даље коришћење молимо да се обратите ауторима, односно издавачима.

### Из дописа организације Транспарентност – Србија Министарству трговине поводом нацрта Закона о оглашавању, 2015

... Транспарентност – Србија је мишљења да постоји потреба да се законски уреде и други видови оглашавања (поред комерцијалног). То се, у складу са начелима правног поретка, може учинити било у оквиру овог акта, било у посебним законима који би уредили поједина питања (нпр. политичко оглашавање, оглашавање државних органа). Сматрамо да би било боље решење да се макар основна питања која се односе на оне врсте оглашавања које нису обухваћене дефиницијом из члана 2. Нацрта, уреде у овом закону.

#### **б) Недовољност и нелогичност постојеће регулативе у области оглашавања државних органа**

Потреба да се уреди оглашавање државних органа (и других субјеката из јавног сектора), као и политичко оглашавање, проистиче из актуелног стања уређења ове области. Скренућемо пажњу на неколико проблема, илустрације ради, будући да листа сигурно није коначна.

Јавно обавештавање које врше државни органи, односно „други носиоци јавних власти“ (термин из Нацрта закона) у неким случајевима представља њихову законску обавезу (нпр. објављивање огласа о јавној продаји), у некима закон помиње могућност да се такво оглашавање врши, а у трећим ситуацијама се оглашавање може вршити јер није забрањено (нпр. спровођење јавних кампања). Сваки од ових, законом допуштених, видова оглашавања може бити споран, чак и када се врши на законит начин, због питања економичности и сврсисходности.

На пример, чак и када је објављивање огласа „у једним дневним новинама“ законска обавеза, од наручиоца зависи како ће формулисати критеријуме за одабир новина у којима ће се оглас објавити, која ће бити величина закупљеног новинског простора и опрема текста.

Дискреција код доношења одлуке да се спроведе одређена плаћена јавна кампања је још већа. Државним органима и другим органима власти стоје на располагању

многобројни начини да грађане и привредне субјекте обавесте о свом раду и питањима из области свог рада и они их недовољно користе (нпр. не објављују потпуне и ажурне податке, у складу са законским обавезама, у информаторима о раду, не омогућавају им увек прилику да се изјасне о прописима у припреми, не дају увек потпуне одговоре по захтевима за приступ информацијама, не промовишу довољно своје извештаје о раду који укључују и мере које су предузели ради спровођења закона из своје надлежности итд.).

Одабир теме која ће бити представљена кроз промотивну кампању, чак и када за тако нешто постоји оправдање, није заснован на унапред постављеним критеријумима, нити на анализи која би показала да се на други начин не може постићи жељени циљ. Истина, да би се кампање могле спровести, оне морају бити посредно одобрене од стране органа који одлучују о буџету (програму пословања) институције о којој је реч.

Уређивање ових питања – шта ће бити оглашавано и у којем обиму, требало би да буде пре свега предмет уређивања у прописима који уређује планирање буџета, јавне набавке или рад појединих органа власти, а не Закона о оглашавању. Међутим, и у Закону о оглашавању би се могла поставити основна правила, за која бисмо конкретне предлоге изнели, након евентуалног доношења одлуке да Закон о оглашавању обухвати и ова питања.

На основу Закона о јавним набавкама, постоји троструки режим набавки услуга оглашавања. На основу члана 7. ст. 1. тачка 10) тог Закона, он се уопште не примењује на „куповину, развој продукцију или копродукцију радио и телевизијског програма или времена за емитовање програма“. Тиме је практично изузета из примене ЗЈН набавка услуга оглашавања на ТВ и радио станицама. На основу т. б) истог члана и става Закона, јавним набавкама се не сматрају ни оне које се спроводе „ради даље продаје“ (под одређеним условима). Тиме су из режима набавки изузете оне које врше наручиоци који пружају услуге на тржишту а у вези са продајом својих роба или услуга. С друге стране, морају се спроводити набавке за друге видове оглашавања наручилаца (органа власти), то јест за њихово оглашавање у штампаним медијима, на јавним површинама (нпр. билборди), на интернету и друго. Такво решење је очигледно недоследно.

Најлогичније би било да се ова питања реше кроз измене самог Закона о јавним набавкама. Међутим, будући да је ово питање које је од изузетног значаја за финансирање медија, да је оно третирано важећом (напомена: важећом у доба писања коментара, 2015) Медијском стратегијом, а да у недавно усвојеном сету медијских закона није ближе уређено, доношење Закона о оглашавању јесте права прилика да се на њега обрати пажња, да се темељно размотри и да се, на основу тог разматрања, унесу одговарајуће одредбе било у Закон о оглашавању, било у Закон о јавним набавкама или Закон о јавном информисању и медијима.

У вези са тиме, подсећамо да Медијска стратегија<sup>1</sup>, у делу који се односи на „државну помоћ“, предвиђа и следећу „специфичну подстицајну меру“: „Преиспитаће се

---

<sup>1</sup> Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године ("Сл. гласник РС", бр. 75/2011)

могућност примене додатних подстицајних мера, у складу с прописима за доделу државне помоћи, као што су: 5) обавезивање државних органа да огласни простор у медијима купују директно од јавних гласила, без посредника;“ С обзиром на то да оглашавање државних органа које се одвија по тржишним принципима (плаћање медијима за оглашавање) не представља државну помоћ, право место за уређивање овог питања (односно за разматрање таквих законодавних мера) не би биле измене постојећег Закона о контроли државне помоћи, већ управо Закон о оглашавању, који би могао да пропише обавезу да се огласни простор купује директно од издавача медија, а не од посредника, односно забрану да се таква куповина врши од посредника.

Посебно питање у вези са оглашавањем органа власти, а које је у вези и са финансирањем политичких субјеката, јесте оглашавање или вођење кампања које се врши у доба трајања изборне кампање. Иако формално овакве кампање и плаћени огласи нису у вези са вођењем изборне кампање, оне су веома погодне за злоупотребе и често се користе. Као пример се могу навести бројни случајеви дистрибуције општинског гласила које се бесплатно дистрибуира бирачима управо у доба изборне кампање, уз навођења резултата рада актуелних власти или плаћање посебних подлистака у новинама о трошку органа власти са истим садржајем.

## Евроинтеграције, медији и државно и политичко оглашавање

**из текста Немање Ненадића, Транспарентност Србија у билтену коалиције преУговор, Реуформатор, број 3 за 2015, писано 6.12.2015.**

### Медији и оглашавање у Извештају ЕК за 2015. годину

Када је објављен Извештај о напретку Србије на путу евроинтеграција за 2015. највише пажње је посвећено делу који се бави медијима. То није било нимало случајно. Разлог није било ни (само) то што су медији, који преносе детаље из извештаја, посебно заинтересовани за оцену стања управо на медијској сцени. Главни фактор који је наметнуо ову тему је управо та оцена и њен пријем од стране представника власти и њених противника. Наиме, док је у већини других области констатован мањи или већи напредак Србије, у поглављу о „слободи изражавања“ се констатује да „**није остварен никакав напредак** прошле године“.<sup>2</sup> Ево, уосталом, шта је ЕК издвојила као најбитније у овом одељку:

*Србија је остварила изванредан ниво припремљености у области права на слободу изражавања. Уопштено посматрано, није остварен никакав напредак прошле године. Пакет закона са циљем побољшања ситуације у медијима и појашњавања правног оквира, посебно у вези са државним финансирањем и контролом над медијима постоји. Међутим, још увек не постоје услови за пуно остваривање слободе изражавања. Потребно је спроводити нове медијске законе. Тек треба да се види да ли ће приватизација медија повећати транспарентност власништва и финансирања. Претње и насиље над новинарима још увек су разлог за забринутост. Кривичне пријаве и правоснажне пресуде су реткост. Опште окружење не доприноси пуном остваривању слободе изражавања. Приликом решавања недостатака који су овде представљени, у наредној години Србија нарочито треба да:*

- створи подстицајно окружење у коме се неометано може остваривати слобода изражавања; треба реаговати и јавно осуђивати претње, физичке нападе и случајеве позивања на насиље против новинара и блогера;
- заврши процес приватизације медија у власништву државе и општина;
- ојача независност Регулаторног тела за електронске медије како би боље подржала уређивачку независност у медијима;
- обезбеди одговарајуће финансирање јавног радиодифузног сервиса и обезбеди уређивачку независност.

У тексту који следи се говори и о економским факторима за рад медија, и то на следећи начин:

*Нејасно власништво, нерегулисано финансирање, тајни и отворени политички и економски утицаји на медије и преусмеравање новца фаворизованим медијима из различитих државних извора и даље представљају одлике медијског окружења.*

<sup>2</sup>[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_o\\_napretku\\_nov\\_2015.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_nov_2015.pdf)

Пријављени су случајеви померања рока за исплату пореских дуговања за одређене медијске куће. **Најчешћи неформални притисци на уређивачку политику се врше преко оглашавања.** Финансирање медија из државних извора на свим нивоима је проблем који и даље постоји. Још увек није јасно какве ће бити последице увођења финансирања садржаја од јавног интереса заснованог на пројектима након приватизације и да ли ће овај метод користити сви други државни актери који финансирају медије.

Оглашавању се посвећује још већа пажња у поглављу 10 – „Информационо друштво и медији“, где се од Србије тражи да „у наредној години“ „развија и обезбеди свеобухватну регулативу о оглашавању. У овом поглављу се констатује да РЕМ (раније РРА) не испуњава обавезу надзора.

### Стратешки путеви европских интеграција

У „финалној“ верзији Акционог плана за поглавље 23. Преговора, медији су нашли своје место у оквиру „основних права“. Препорука са Скрининга гласи:

**3.5.2. Сагледавање и измена и допуна легислативе и институционалног оквира за заштиту слободе медија имплементацијом стратегије о медијима у погледу прикладног регулисања државног финансирања и окончавање контроле медија од стране државе. Предузети хитне мере да се зауставе претње и насиље над новинарима као и цурење информација о текућим или планираним кривичним истрагама<sup>3</sup>.**

Колико се овој препоруци дало значаја, или, боље рећи, колико она у себи садржи различитих аспеката, показује и то да је за њу осмишљено чак тридесет активности! Као што се може видети из текста препоруке, ни овде се о оглашавању не говори изричито, већ само уопштено о „државном финансирању“. Ово је последица чињенице да је скрининг обављен пре него што је довршена нормативна реформа медијских прописа. Међутим, у појединачним активностима могу се пронаћи и оне које се односе на оглашавање. Тако се у оквиру активности 3.5.2.3. планира да у року који је давно прошао (последњи квартал 2015), Министарство културе и информисања доврши нову вишегодишњу стратегију. Та Стратегија, међу приоритетним циљевима треба да обезбеди „спречавање контроле медија на основу прекомерне зависности од државног оглашавања“.

Шта је још предвиђено? Активност 3.5.2.11. садржи „организовање ТАИЕХ семинара у циљу идентификације механизма за спречавање контроле медија на основу прекомерне зависности од државног финансирања оглашавања и накнадна примена препорука експерта“.

<sup>3</sup> <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nact-%20Konacna%20verzija1.pdf>

Ове активности су, у најмању руку, чудне. Када се узме у обзир да је акциони план писан у доба када су проблеми утицаја на медије кроз државно оглашавање већ били добро познати (нпр. из претходне Медијске стратегије<sup>4</sup> и извештаја Савета за борбу против корупције), и у доба када су медијски закони већ били усвојени, невероватно је да се за решавање проблема користе тако слаби механизми. Било би потпуно примерено, и АП за поглавље 23 је користио тај механизам на много места, **да је уписан назив конкретног закона који треба допунити/изменити и описати циљ који ће се постићи тим изменама.** То је могао бити Закон о јавним набавкама или Закон о оглашавању.

За утеху од овако слабих мера може да послужи једино то што се унутар показатеља успешности наводе изричито „примењене препоруке Савета за борбу против корупције“, као и то да у 2017. години треба да се смањи удео оглашавања „из буџета“ са 25% на 10%. Наравно, и овде је одабран непрецизан термин, што ће омогућити различите интерпретације и манипулацију код оцене успешности. Наиме, удео прихода медија од оглашавања који потиче „из буџета“ сасвим сигурно ни сада није 25%, већ је далеко нижи. Тај висок постотак се можда постиже када се зарачунају и приходи од оглашавања предузећа у државном власништву (укључујући и она која послују са конкуренцијом). Због тога се може догодити да евалуација прогласи као да је циљ остварен, и пре него што је било која активност и започета!

## Закон о оглашавању – уместо решења нови проблеми

...

Савет за борбу против корупције је у свом познатом извештају о медијима из септембра 2011<sup>5</sup> указао да „Државне институције у Србији издвајају велика буџетска средства на оглашавање и промоцију чиме се остварује лична и партијска промоција, која на годишњем нивоу, на узорку за 50 најзначајнијих институција, није мања од 15 милиона евра“, да „посебну улогу у финансирању медија и њиховом држању у економској зависности и неизвесности, имају агенције за односе са јавношћу, маркетиншке и продукцијске агенције, које су углавном у власништву страначких активиста, или са њима повезаних особа“, те да „медије данас њихови власници и политичари користе искључиво као средство за креирање јавног мњења ради остваривања што повољнијег рејтинга и изборног резултата политичких партија, али и личног богаћења појединаца. Зато у већини медија нема критичког приступа према раду државних органа, па је постало немогуће да се у медијима објаве истраживачки новинарски текстови и прилози, осим у ретким случајевима када то одговара неком делу страначке, или пословне елите.“

<sup>4</sup> Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године ("Сл. гласник РС", бр. 75/2011)

<sup>5</sup> <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-1681/predstavljen-izvestaj-o-pritiscima-i-kontroli-medija-u-srbiji>



Овај извештај Савета је један од 24 случаја чије је разрешење затражио Европски парламент. Након тога, обећање је стигло и у оквиру програма Владе из 2012<sup>6</sup>. Међутим, пошто проблеми нису решени, са разлогом се може очекивати да ће и нови извештај Савета на ту тему, чије се објављивање очекује у време писања овог текста (децембар 2015), садржати сличне оштре оцене.

Ситуација у којој су **проблем могли да реше разни органи**, кроз своје законодавне иницијативе, резултирао је тиме да се **нико није осетио прозваним да то заиста и учини**. У Министарству културе и информисања сматрали су да је примереније да се ова питања реше у Закону о оглашавању. У Министарству финансија и Управи за јавне набавке су се превасходно бавили усаглашавањем са директивама када су мењали Закон о јавним набавкама, а питање медијског оглашавања је остало скрајнуто поред обиља других тема. У Закон о јавним предузећима из 2012 унета је одредба која ограничава оглашавање монополиста и тиме решила један део проблема. Најзад, када је ствар доспела до Министарства трговине, туризма и телекомуникација, које је радило на Закону о оглашавању, став је био да овај закон не треба уопште да се бави некомерцијалним оглашавањем!

Иако је Министарство правовремено имало прилике да чује и другачије ставове<sup>7</sup>, јер је о овом закону била отворена јавна расправа почетком године<sup>8</sup>, крајњи исход обесхрабрује – нити су примедбе прихваћене, нити је одбијање ваљано образложено, тако да се **у Скупштини нашао лош предлог закона у новембру 2015**<sup>9</sup>. С обзиром на то да је потребно суштински изменити концепт Закона, мало је вероватно да ће то бити учињено кроз интервенције народних посланика у завршној фази законодавног поступка. Због тога је важно сада покренути ову тему, и уклонити решења која наносе додатну штету, а трајни лек пронаћи кроз предстојеће измене Закона о јавним набавкама (планиране за 2016).

...

Код државног оглашавања **први је проблем дискреција код одлучивања о томе хоће ли оглашавања уопште бити**, а затим колико и каквог. Тако је недавно, поводом једне политичко-медијско-полицијске афере<sup>10</sup> отворено питање оглашавања једног града у медијима. Иако су многе стваре у том случају правно спорне и далеко од разрешења, једна, на жалост није – град је имао законску могућност да колико год жели буџетских средстава утроши на бесмислено рекламирање, ако је све „покривено“ одлукама органа локалне самоуправе.

<sup>6</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Osvrt%20na%20koalicioni%20Sporazum%20jul%202012.doc>

<sup>7</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Predlozi%20na%20Nacrt%20zakona%20o%20oglasavanju,%20Transparentnost%20Srbija,%20februar%202015.doc>

<sup>8</sup> <http://mtt.gov.rs/izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi/>

<sup>9</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/predlozi\\_zakona/2926-15.doc](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/predlozi_zakona/2926-15.doc)

<sup>10</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8075-medijsko-opstinsko-politicko-istrzna-konfuzija>



На основу Закона о јавним набавкама, постоји **троструки режим набавки услуга оглашавања**. На основу члана 7. ст. 1. тачка 10) тог Закона, он се уопште не примењује на „куповину, развој продукцију или копродукцију радио и телевизијског програма или времена за емитовање програма“. Тиме је практично изузета из примене ЗЈН набавка услуга оглашавања на ТВ и радио станицама. На основу т. б) истог члана и става Закона, јавним набавкама се не сматрају ни оне које се спроводе „ради даље продаје“ (под одређеним условима). Тиме су из режима набавки изузете оне које врше наручиоци који пружају услуге на тржишту а у вези са продајом својих роба или услуга. С друге стране, морају се спроводити набавке за друге видове оглашавања наручилаца (органа власти), то јест за њихово оглашавање у штампаним медијима, на јавним површинама (нпр. билборди), на интернету и друго. Такво решење је очигледно недоследно.

Посебно питање у вези са оглашавањем органа власти, а које је у вези и са финансирањем политичких субјеката, јесте **оглашавање или вођење кампања које се врши у доба непосредно пред изборе**. Иако формално промоције и огласи органа власти нису у вези са вођењем изборне кампање, оне су веома погодне за злоупотребе и често се користе за остварење скривених циљева. Као пример се могу навести бројни случајеви дистрибуције општинског гласила које се бесплатно дистрибуира бирачима управо у доба изборне кампање, уз навођења резултата рада актуелних челника или плаћање посебних подлистака у новинама о трошку органа власти са истим садржајем.

Србију очекују разне врсте избора већ у првој половини 2016. године. Свака нова гарнитура владалаца, много више „унапређује“ методе промоције својих претходника, него што их укида. Стога је очигледно да ће „случајни“ пропуст законодавца да ову област детаљније уреди, недовољан притисак од стране европске администрације, недовољно знање грађана о размерама проблема и контроверзни интереси самих медија да ту тему покрену резултирати у још једној пропуштеној шанси да се прекине ланац куповине медијског утицаја новцем грађана.

## Из извештаја Савета Владе Србије за праћење примене Акционог плана за поглавље 23 преговора са ЕУ

### 3.5.2.1. Имплементација и ефикасан надзор над спровођењем сета медијских закона и периодично извештавање (Континуирано, почев од I квартала 2015. године)

**Активност се успешно реализује.** Министарство редовно подноси тромесечне извештаје о раду Народној скупштини. Да би се олакшала размена информација и добрих пракси на пољу суфинансирање пројеката из области јавног информисања на локалном нивоу, у оквиру пројекта Министарства “Јачање медијских слобода”, који подржава Делегација Европске уније у Републици Србији, пружена је подршка једнодневном скупу на тему “Јавни интерес за грађане и медије и нови начин финансирања медијских садржаја”. У оквиру скупа се кроз панел дискусију разговарало о искуству током прве године суфинансирања пројеката у складу са Законом о јавном информисању и медијима, док су семинари одржани на тему дефиниције јавног интереса у програмском суфинансирању и на тему програмског буџетирања на нивоу локалне самоуправе. Ко-спонзори догађаја били су Министарство културе и информисања, Фондација за отворено друштво, Организација за европску безбедност и сарадњу, Стална конференција градова и општина и Независно удружење новинара Србије.

Ради омогућавања пуне примене нових медијских закона, Министарство је донело нови Правилник о су-финансирању пројеката којима се остварује јавни интерес у области јавног информисања („Службени гласник РС”, број 16/16) и Правилник о начину вођења и упису у евиденцију представника иностраних медија и дописништава иностраних медија („Службени гласник РС”, број 21/16). Министарство је, такође, израдило Предлог уредбе о финансирању јавних медијских сервиса из буџета Републике Србије у 2016. години, која је усвојена на Влади 14. јануара 2016. године.

Спровођење активности ефикасног надзора над спровођењем сета медијских закона представљено је у наредним тачкама.

У извештајном периоду I квартал 2017

Министарство је 02. фебруара 2017. Године донело Правилник о изменама и допунама Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања“ (Сл. гласник РС, број 16/16), а све у складу чланом 28. став 1. Закона о информисању и медијима („Сл. гласник РС”, број 83/2014, 58/2015 и 12/16).

### 3.5.2.2. Темељна анализа ефеката Стратегије развоја система јавног информисања (2011-2016) у циљу:

- идентификације основних препрека њеном спровођењу
- утврђивања стратешких циљева који ће бити развијени у новој Стратегији,
- израде препорука за превазилажење утврђених препрека за њено спровођење. (До III квартала 2016. године)

**Активност није реализована** Имајући у виду да Влада у техничком мандату није могла да ради на регулаторним и стратешким документима, тек по формирању нове Владе у августу стекли су услови за рад на формирању тимова који ће бити ангажовани на изради нове стратегије.

У извештајном периоду IV квартал 2016., Министарство културе и информисања наводи:

Представници Министарства културе и информисања учествовали су на свим стручним скуповима на којим су разматране теме од значаја за израду будуће медијске стратегије попут:

- конференција „У сусрет новој савременој медијској политици“ (Speak up!follow up3) у организацији ОЕБС-а и ТАКСО (новембар 2016. године);
- регионална конференција „Слобода медија и безбедност новинара на западном Балкану“ (децембар 2016. године) у организацији Независног удружења новинара Србије;
- скуп на коме је представљен Посебан извештај Заштитника грађана о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија (децембар 2016. године).
- Конференција ОЕБС-а одржана у Бечу 27. фебруара 2017. године „Слобода медија на западном Балкану“ „Freedom of the Media in the Western Balkans“;
- ТАИЕКС радионица „Право на информисање особа које припадају мањинама“ која је организована и одржана 18. јануара 2017. године у Београду;
- 9. марта 2017. године одржана је Конференција везана за медијску писменост у Београду, организатор Медијски едукативни центар, а у оквиру Унеско-ЕУ пројекта „Стварање поверења у медије“.

Министарство културе и информисања наводи у другом кварталу 2017. да је доставило радној групи за израду нове Стратегије различите извештаје са стручних скупова и релевантних конференција које ће се користити у изради нове Стратегије. Ови извештаји садрже низ препорука за превазилажење идентификованих недостатака.

**3.5.2.3. Израдити нову вишегодишњу Стратегију развоја система јавног информисања у складу са препорукама анализе у циљу обезбеђења њена пуне примене са нарочитим освртом на:**

- даље јачање транспарентности власништва над медијима
- даље праћење ефеката приватизације медија
- спречавање контроле медија на основу прекомерне зависности од државног оглашавања
- оснаживање медијског плурализма
- јачање медијске писмености
- јачање саморегулације.

**(IV квартал 2016.)**

**Активност није реализована**

Имајући у виду да Влада у техничком мандату није могла да ради да регулаторним и стратешким документима, тек по формирању нове Владе у августу о.г. стекли су услови

за рад на формирању тимова који ће бити ангажовани на изради нове стратегије. Због изнетих чињеница Министарство културе и информисања наводи да планира ову активност за 2017. годину. У извештајном периоду I квартал 2017, Министарство културе и информисања наводи да је у току поступак формирања Комисије за израду Стратегије развоја система јавног информисања за наредни период.

Приликом израде Стратегије у обзир ће се узети сва релеватна документа (као што су Препоруке са конференција „У сусрет новој савременој медијској политици“ (*Speak up!follow up3*) у организацији ОЕБС-а и ТАКСО новембар 2016. године), као и мишљења и сугестије медијских експерата и других главних актера из области медија и јвног информисања који могу бити од значаја за припрему Стратегије.

Након формирања Владе која је изабрана 29. јуна 2017. године приступило се формирању Радне групе чији је задатак израда Нацрта Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији и обављени су разговори са представницима која су предложила медијска и новинарска удружења ради почетка рада.

**3.5.2.4. Израдити Акциони план за спровођење нове вишегодишње Стратегије развоја система јавног информисања, са нарочитим освртом на мере којима се остварује:**

- даље јачање транспарентности власништва над медијима
  - даље праћење ефеката приватизације медија
  - спречавање контроле медија на основу прекомерне зависности од државног оглашавања
  - оснаживање медијског плурализма
  - јачање медијске писмености
  - јачање саморегулације обезбеђење његове пуне примене кроз:
  - развој објективних индикатора којима се омогућава ефикасно праћење примене Стратегије
  - успостављање јасних механизма за ефикасно праћење примене Стратегије.
- (За израду Акционог плана: I квартал 2017. године; За примену: Континуирано, почев од I квартала 2017. године)

**Активност није реализована.** Имајући у виду да Стратегије развоја система јавног информисања још није донета, те у овом моменту није могуће донети Акциони план за спровођење Стратегије.

**3.5.2.5. Успостављање ефикасног, свеобухватног и транспарентног Регистра медија и редовно ажурирање података, у циљу обезбеђења пуне транспарентности и јавне доступности података о власништву над медијима, у складу са Главом VI Закона о јавном информисању и медијима. (Континуирано, почев од III квартала 2015.)**

**Активност се успешно реализује.** Активност се у домену надлежности Министарства културе и информисања континуирано спроводи. У складу са Законом о јавном информисању и медијима, Министарство редовно доставља податке о средствима која су одобрена медијима Регистру Медија, који се води код Агенције за привредне Регистре. Сви подаци који се воде у Регистру Медија доступни су на сајту Агенције за привредне регистре.

### **3.5.2.6. Ефикасно праћење функционисања Регистра медија у складу са Законом о јавном информисању и медијима кроз прикупљање података и поступање у случају нерегуларности. (Континуирано)**

**Активност се успешно реализује.** Регистар о власништву над медијима је функционалан и доступан на интернет страници Агенције за привредне Регистре <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Media.aspx> Иницирани су састанци са Агенцијом за привредне регистре, која води Регистар медија, на којима су мапирани проблеми који се појављују у поступку регистрације података прописаних Законом о јавном информисању и медијима.

### **3.5.2.8. Ефикасно праћење примене Етичког кодекса новинара Србије у циљу промовисања саморегулације и поштовања етичких и професионалних стандарда, јачања професионалног интегритета и јачања свести о значају Савета за штампу. (Континуирано)**

**Активност се успешно реализује.** Праћење примене Етичког кодекса новинара Србије врши Савет за штампу као независно саморегулаторно тело. Извештаји о примени Етичког кодекса су доступни на интернет страници: <http://www.savetzastampu.rs/>

### **3.5.2.10. Ефикасно праћење функционисања система су-финансирања медијских пројеката из буџета и/или јавних ресурса у складу са новим прописима о финансирању медија. (Континуирано)**

**Активност се успешно реализује.** Активност се у домену надлежности Министарства културе и информисања континуирано спроводи у складу са прописима о суфинансирању пројеката из области јавног информисања. На захтев МКИ кроз пројекат Јачање медијске слободе израђени су:

-Извештај о имплементацији и побољшању управљања суфинансирањем пројеката у циљу остваривања јавног интереса у области јавног информисања у 2015. години, и

-Извештај о квалитету медијских садржаја суфинансираним од стране МКИ у 2015. години

У складу са прописима о суфинансирању пројеката из области јавног информисања, Министарство је објавило извештаје конкурса из области јавног информисања расписаних у 2015. години. У извештајима је, осим основних података о конкурсима, броја пријављених и одобрених пројеката, структуре пријављених пројеката, одлучивања о њима и стручним комисијама, урађена и анализа квалитета подржаних пројеката на основу података из наративних и финансијских извештаја корисника о утошку средстава. Извештаји се могу преузети на <http://www.kultura.gov.rs/cyr/konkursi>.

Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама доставља податке Агенцији за привредне регистре, Регистру медија о износу новчаних средстава добијених од Покрајинског секретаријата за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама, за сва средства која су одобрена медијима. У фебруару 2017. године достављени су подаци о додели средстава за медије у власништву националних савета националних мањина. Након спроведеног конкурса подаци о износу додељених средстава медијима достављени су Агенцији за привредне регистре, 31.маја 2017. године.

**3.5.2.11. Организовање ТАИЕХ семинара у циљу идентификације механизма за спречавање контроле медија на основу прекомерне зависности од државног финансирања оглашавања и накнадна примена препорука експерта. (За организовање ТАИЕХ семинара I - II квартал 2016; Примена препорука експерта: почев од III квартала 2016.)**

Активност је делимично реализована ТАИЕХ радионица Слобода изражавања и слобода и плурализам медија организована је 20. маја 2016. године у сарадњи са Канцеларијом за европске интеграције.

**\*Напомена:** Активност је оцењена као делимично реализована, с обзиром да је ТАИЕХ радионица организована, али нису достављени подаци о примени препорука експерата.

**3.5.2.12. Ефикасно праћење реализације пореских олакшица, донација, буџетских дотација и других облика директне или индиректне државне помоћи која представља могући извор утицаја на медијску независност, кроз:**

-Увођење обавезе за органе јавне власти да пријаве сву државну помоћ у Регистар медија (Члан 39 став 1 Закона о јавном информисању и медијима)

-Санкционисање непријављивања све државне помоћи у Регистар медија у складу са чланом 137. Закона о јавном информисању и медијима)

-Анализу утицаја на медије кроз финансијску подршку органа јавне власти.

(Континуирано)

Активност се успешно реализује. Комисија за контролу државне помоћи (у даљем тексту: Комисија) је независно тело Владе које има надлежност за контролу државне помоћи која се додељује на територији Републике Србије, у складу са чланом 73. ССП-а и Законом о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број: 51/09) Комисија, између осталог, одлучује и о пријавама државне помоћи која се додељује медијима и доноси решења о томе да ли се у конкретном случају ради о додели државне помоћи и, уколико се ради о државној помоћи, да ли је таква државна помоћ дозвољена.

Комисија одлучује о додели државне помоћи која се додељује са свих нивоа власти, како са републичког, тако и са нивоа јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине.

Све одлуке Комисије се редовно објављују на сајту Комисије ([www.kkdp.gov.rs](http://www.kkdp.gov.rs)).

Уколико се ради о индивидуалној државној помоћи, која се додељује појединачном, унапред познатом кориснику, у решењу Комисије се наводе сви подаци о даваоцу, кориснику, врсти и намени државне помоћи, износу државне помоћи која се додељује и сви релевантни подаци у вези са доделом те државне помоћи.

Уколико се ради о додели државне помоћи корисницима који нису унапред одређени/познати, на основу одређеног акта, односно шеме државне помоћи, Комисија доноси решење о дозвољености шеме државне помоћи, а даваоци државне помоћи су ти који су у обавези да воде евиденцију о додели државне помоћи по појединачним корисницима.

Изузетак је додела државне помоћи мале вредности (*de minimis*) о чијој додели одлучују даваоци државне помоћи, али уз поштовање услова прописаних чл. 95-97.



Уредбе о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС“, бр. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 и 119/14-даље: Уредба). У случају доделе *de minimis* државне помоћи, давалац државне помоћи је дужан, у складу са чланом 95д став 5. Уредбе, да у року од 15 дана од дана доделе, Комисији и министарству надлежном за послове финансија, достави попуњену Табелу додељене *de minimis* државне помоћи.

На основу података које, на тај начин, добија од давалаца државне помоћи, Одељење за контролу државне помоћи, као самостална организациона једница у Министарству финансија и, уједно и стручна служба Комисије, води евиденцију о додељеној *de minimis* државној помоћи по поједначаним корисницима, а која се редовно ажурира и објављује на сајту Комисије ([www.kkdp.gov.rs](http://www.kkdp.gov.rs)).

### **3.5.2.23. Обезбедити уједначено поступање према свим медијима који имају статус пореског дужника, односно са којима се потписује споразум о репрограму дуга. (Континуирано)**

**Активност се успешно реализује.** Пореска управа, предузима мере редовне и принудне наплате пореског дуга, сходно законским прописима, према свим пореским обвезницима који имају статус пореског дужника, па и према медијима. Пореска управа може одобрити репрограм дугованог пореза, ако су поднети захтеви за репрограм дугованог пореза и ако су испуњени прописани услови, сходно законским прописима, свим пореским обвезницима, па и медијима.

Уједначени поступак према свим пореским дужницима гарантује сам закон којим се решава питање пореског дуга будући да нема ограничења ни на једну делатност, укључујући и делатност у области информисања, а ни на начин оснивања привредних субјеката, а такође се односи и на сва физичка лица која су порески дужници. Наведено упућује да у овом случају нема државне помоћи јер се закон којим се регулише порески дуг односи на све привредне субјекте и физичка лица, као и на све делатности.

### **3.5.2.24. Утврђивање критеријума за јавне набавке услуга видео-снимања и прес клипинга за сва министарства и канцеларије Владе. (IV квартал 2016. Године)**

**Активност није реализована.** Према извештају Генералног секретаријата Владе, реализација активности се очекује у наредном периоду/кварталу.

### **3.5.2.25. Објављивање извештаја о утрошку буџета Јавних медијских сервиса, укључујући и следеће податке:**

**-50 највећих купаца и добављача**

**-уговоре са независним продукцијама и маркетиншким агенцијама**

**-званичне резултате конкурса за избор програма РТВ продукција са критеријумима који су примењени приликом избора. (Почев од II квартала 2016. године)**

**Активност је делимично реализована.** Према извештају Регулаторног тела за електронске медије, у складу са чланом 19. став 1. тачка 15) Закона о јавним медијским сервисима Управни одбор усваја извештај о раду и пословању јавног медијског сервиса и доставља га Народној скупштини, Савету Регулатора и обавештава јавност. Сходно члану 51. Закона РТС и РТВ једном годишње подносе Народној скупштини, ради разматрања и одлучивања, а Савету Регулатора ради информисања, Извештај о раду и пословању за претходну годину, са извештајем независног овлашћеног ревизора.



Сходно члану 51. Закона о јавним медијским сервисима, Регулатору је РТС доставио Извештај о пословању за 2016. годину са Извештајем независног овлашћеног ревизора, усвојен од стране Управног одбора РТС-а, ради информисања.

**\*Напомена:** Оцена спровођења активности је учињена на основу извештаја Регулаторног тела за електронске медије. Друге надлежне институције, РТС и РТВ нису доставиле извештај.

<https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20br.%202017%20o%20spрово%4%91enju%20Aktionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf>

## Процена система друштвеног интегритета – Србија 2015.

Транспарентност – Србија, 2016

(одломак из дела о Медијима)

...

Оглашавање државних органа још није уређено, а шанса да се то учини је пропуштена приликом израде медијских закона и каснијег доношења Закона о оглашавању. Буџети за оглашавање се смањују (155 милиона евра у 2013. у поређењу са 174 милиона у 2010. и 206 милиона у 2008, док су процене за 2014. годину између 120 и 150 милиона), а државни органи су међу главним оглашивачима.

Маркетиншке агенције играју значајну улогу у односима између оглашивача, државних органа, политике и медија. У 2011. години најважније маркетиншке агенције биле су у власништву званичника владајуће Демократске странке – саветника тадашњег председника и градоначелника Београда. Након што је ДС изгубила изборе 2012. године, једна од агенција изгубила је неке од највећих клијената, а друга је у свој пул укључила агенцију наводно повезану са званичником нове владајуће партије (Српске напредне странке).

Закон о информисању и медијима предвиђа да се средства из јавних извора усмеравају медијима на транспарентан начин, преко јавних конкурса за остваривање јавног интереса у сектору јавног информисања, а само пет одсто се може издвојити за појединачна давања и то у складу са принципима недискриминације и по правилима државне помоћи и заштите конкуренције. Већину у комисијама на јавним конкурсима требало би да чине представници новинарских удружења и медијских асоцијација. Испоставило се да су бројне локалне самоуправе намениле изузетно мала средства за конкурсе и наставиле нетранспарентно финансирање медија кроз оглашавање и набавке медијских услуга.

[http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_izvestaj\\_NIS\\_2015.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_NIS_2015.pdf)

## МЕДИЈСКА РЕФОРМА НАКОН ПЕТ ГОДИНА ОД УСВАЈАЊА МЕДИЈСКЕ СТРАТЕГИЈЕ: ПРЕСЕК СТАЊА И ПРЕПОРУКЕ ЗА БУДУЋНОСТ

*одломци из текста (2016)*

*Милош Стојковић - адвокат*

*Јасна Милановић – адвокат*

### 3.2. Оглашавање јавних ентитета

Усвајање сета медијских закона, а потом и Закона о оглашавању, није довело до решавања јако битног сегмента медијске реформе, који се односи на нетранспарентно финансирање медија од стране органа јавне власти и осталих јавних ентитета (јавна предузећа, установе и сл.) путем услуга оглашавања. Током јавне расправе поводом Нацрта закона о оглашавању у јануару 2015. године, поједине невладине организације и медијска удружења су указивала на то да је регулација јавног интереса и пројектног суфинансирања само један елемент регулисања токова новца од јавних ентитета ка медијима.

Асоцијација независних електронских медија – АНЕМ је у јавној расправи указала на овај проблем, а од четири кључне препоруке које се односе на налазе АНЕМа, Закон о оглашавању је инкорпорирао само једну, и то ону која се односи на садржај огласне поруке, наводећи да се правила о садржају огласне поруке примењују и на оглашавање које врше јавни ентитети у оквиру својих надлежности. Поред тога, Закон се свега још на једном месту бави оглашавањем јавних ентитета и то прописујући забрану спонзорисања медијске услуге од стране државних органа и организација, те политичких организација. Предлагачи Закона о оглашавању су истрајали на томе да тај закон не може да регулише токове новца, већ искључиво садржај оглашавања.

Треба напоменути и то да је поред Медијске стратегије и Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, путем Акционог плана (тачка 3.9.1.3.) предвидела као задатак и измену Закона о јавним предузећима тако да забрани сваки облик непосредног финансирања медија од стране предузећа и других организација које се финансирају из јавних прихода, с тим да је оглашавање допуштено под условима и на начин који предвиђа Закон о оглашавању. Иако је мера несрећно формулисана, евидентно је да је тема од великог значаја узимајући у обзир ефекте нетранспарентног додељивања средстава медијима путем оглашавања. Овде треба поменути и налаз Извештаја о могућем утицају институција јавног сектора на медије кроз плаћање услуга оглашавања и маркетинга Савета за борбу против корупције из децембра 2015. године, који наводи податак да су на посматраном узорку јавни ентитети на оглашавање и маркетинг у периоду од 2011. до 2014. године потрошили 60,9 милиона евра<sup>34</sup>, а у прорачунима Савета (када се узму у обзир сви јавни ентитети) фигурира чак и цифра од 840 милиона динара за исти период. Ова цифра премашује вредност тржишта оглашавања која је за посматране године по подацима Ипсос-а износила 655 милиона евра.

Имајући све наведено у виду, регулација јавног оглашавања остаје један од приоритета у наставку медијске реформе. У том смислу, неопходно је уредити процедуру доделе средстава за намене оглашавања коју ће једнако примењивати сви јавни ентитети (на основу принципа транспарентности, објективности и недискриминације) и предвидети јасне механизме надзора. Начелно би ова област могла да буде уређена посебним законом, а као пут за његово усвајање би могло да се предвиди формирање интересорне радне групе која би морала да укључи и представнике државе али и струковних и медијских удружења, те организација цивилног друштва које се баве борбом против корупције.

### 3.3. Остали видови државне помоћи медијима/јавне набавке

У пракси се дешавало да су јавни ентитети “наручивали” медијске услуге, односно садржаје који би промовисали рад одређених државних органа или органа локалне самоуправе. Закон о јавном информисању и медијима, иако предвиђа обавезу расписивања конкурса приликом доделе средстава медију, не предвиђа ни минимум средстава која се додељују, нити санкционише орган јавне власти који то не чини. У пракси се тако дешава да локални органи власти одреде скромна средства за пројектно суфинансирање (или чак не одреде та средства), док се са друге стране одвајају прилична средства на јавне набавке „услуга медијског праћења рада органа власти“.

Занимљиво је да за такву расподелу користе механизам Закона о јавним набавкама, па тако формално поштују тај закон, а у потпуности изигравају и игноришу принципе ЗЈИМ. Новинарска и медијска удружења су до сада небројено много пута реаговала на праксу додељивања средстава путем поступака јавних набавки, али није било ођека са друге стране. Закон о јавним набавкама прави додатну конфузију у односу на набавке које тангирају медије, наводећи да се он не примењује на куповину, развој, продукцију или копродукцију радио и телевизијског програма или времена за емитовање програма, с тим што се на набавку добара, услуга или радова потребних за продукцију, копродукцију или емитовање таквих програма примењује овај закон, што у пракси значи изузимање електронских медија од примене прописа о јавним набавкама, за разлику од штампаних медија и агенција на које се одредбе о јавним набавкама примењују.

Ако се пракса и законска решења заједно посматрају, долази се до неколико закључака:

- јавни ентитети често расписују јавне набавке за медијске услуге, које су апсолутно неадекватан инструмент у контексту забране директног субвенционисања медија;
- када не примењују јавне набавке иде се на још неадекватнију варијанту директне погодбе.

Последица тога је наставак посредног субвенционисања медија упркос забрани из ЗЈИМ. Наставак овакве праксе би представљао злоупотребу закона а медијску реформу би вратио пар корака уназад.

Дакле, измене законодавства треба да буду такве да давања од јавних ентитета ка медијима сведу на пројектно суфинансирање и јавно оглашавање (под условом да је такав вид финансирања и сам уређен законом у складу са оним што је речено у делу 3.2.).

#### 3.4. Препоруке

...

- Размотрити могућност доношења новог закона којим би се уредила област јавног оглашавања на принципима транспарентности, објективности и недискриминације, као и увођења ефикасног надзорног механизма (кроз постојећа тела – ДРИ или формирањем посебне институције);
- Изместити медијске услуге из система јавних набавки и уредити област јасним прописивањем забране коришћења института јавних набавки за “наручивање” медијских садржаја а давања јавних ентитета свести на пројектно суфинансирање и јавно оглашавање (под условом да је и оно регулисано на начин предвиђен у претходној препоруци).

## СТРУКТУРНИ УЗРОЦИ КРИЗЕ И СТРАТЕШКА РЕШЕЊА ЕКОНОМСКЕ ОДРЖИВОСТИ МЕДИЈА

*одломци из анализе*

*Јованка Матић-Институт за друштвене науке (2016)*

Свуда у свету публика традиционалних медија се све масовније окреће разноврсној, лако доступној и бесплатној понуди информативних и других садржаја на дигиталним платформама. Њеним трагом у он-лине сферу се сели и оглашавање, остављајући штампу, радио и телевизију без значајног дела прихода. Приходи традиционалних медија почели су још интензивније да опадају од 2008. године због економске рецесије и финансијске кризе, која се исказала огромним резевима у рекламним буџетима. Комбинација ове структурне, технолошке промене и цикличне, економске промене темељно је уздрмала оперативни модел информативног медијског бизниса на коме је он опстајао током целог 20-ог века. Њене последице су драстичне: опада обим информативних садржаја у свим медијима у корист комерцијалних, смањују се новински тиражи, нестају новински издавачи чак и са вековном традицијом, расте отпуштање новинара.

...

Неповољан економски положај медија резултат је структуре медијског финансирања, које опстају дуже од деценије. Иако је трансформација медијског система била усмерена према либерализацији и комерцијализацији, он функционише као комбинација још увек не потпуно развијеног тржишног модела финансирања и још увек не потпуно напуштеног државног модела. Медијски бизнис се остварује у условима сиромашног, нерегулисаног, нетранспарентног и нерегуларног тржишта, снажног и политички мотивисаног деловања државе као извора финансија и снажне повезаности рекламних агенција са политичким круговима.

Према званичним подацима, 2011. године било је регистровано 1.053 медија, 2013. године то је било 1196, а а 2015. године 1.559 или за 48% више него четири године раније. Тржиште од око 160 милиона евра – од кога сваки од 1.600 медија (укључујући око 350 радио и ТВ станица) у просеку годишње може да заради 10.000 евра – онемогућује медије да послују као одрживи и независни пословни субјекти. Поред хиперконкуренције, на тржишту владају и односи неједнакости. На њему оперише држава као оглашивач, а будући да државно оглашавање ни на који начин није регулисано, државни органи и јавна предузећа у стању су да расподељује рекламне уговоре према политичким мотивима, награђујући или кажњавајући медије према својим потребама.

Додатни извор неједнакости и политичке арбитрарности су рекламне агенције које купују медијски простор за оглашавање, а које су институционално или персонално снажно повезане са политичким партијама. Оне могу да одлучују о додели рекламних уговора у складу са политичким интересима својих патрона, па делују као ефикасан

канал контроле медија. Већ неколико пута је после парламентарних избора на тржишту рекламних агенција дошло до великих преокрета у којима су рекламне агенције блиске новим владајућим политичким снагама потиснуле са водећих позиција агенције блиске бившим владајућим партијама.

Одсуство тржишних добитака медији надокнађују у пословима са државом, за разне врсте услуга. Према подацима Савета за борбу против корупције, у периоду 2011-2014 држава је годишње у просеку трошила око 210 милиона евра јавног новца у пословима са медијима, мимо директних буџетских субвенција за медије у државном власништву и пројектног финансирање. Просечна вредност комерцијалног тржишта у том периоду износила је око 160 милиона евра годишње. Иако се не зна колики је део од 210 милиона евра државних расхода укључен у тржишно оглашавање од 160 милиона, чињеница да укупна сума јавног новца превазилази вредност комерцијалног оглашавања указује на огроман значај буџетског новца у финансијским токовима у медијском сектору. Поред оглашавања и спонзорства, државне финансијске интервенције обухватају закуп времена за емитовање, донације, промовисање пројеката и активности државних органа и јавних предузећа, видео продукцију, медијске кампање, итд.

Проблем са државним расходима за медијске услуге је у томе што понашање државе у овој области није регулисано, контролисано ни транспарентно па представља важан механизам политичког утицаја на медије. Иако је Србија чланица Савета Европе, који од држава захтева да третирају медије на фер и неутралан начин када додељују државну помоћ, овај стандард се не примењује. Медијски закони не третирају државне фондове у контексту њиховог утицаја на конкурентност привреде и уређивачку независност или могућих злоупотреба од стране доносилаца одлука. То дозвољава државним телима да користе уговоре за медијске услуге као награду или казну за њихову уређивачку политику и тиме утичу на њихову продукцију.

Једино конкретно решење понуђено је у вези са државним оглашавањем које ће бити недискриминаторно и “ефикасно уређено правилима учествовања на јавним конкурсима, којима ће се спречити концентрација огласних буџета, односно њихова монополизација од стране појединих медија или агенција за оглашавање, те тако спречити и могући утицај државе на професионални и финансијски интегритет медија”.

...

Посебан проблем тржишта је нетранспарентна и нерегулисана улога државе као извора финансија. Удео јавног новца на тржишту није познат, а процене се крећу од 25% до 40%, па и 60%. Због субвенција као начина финансирања државних медија који су истовремено са приватнима учествовали у надметању за оглашавање, на тржишту никада нису постојали равноправни услови пословања за све актере.

...



Приватизација није донела значајну промену јер је она завршена тек када је држава обезбедила партијску контролу над медијима које је раније контролисала власничким односом. И након укидања државног власништва неки медији су и даље фаворизовани а неки дефаворизовани у добијању рекламних уговора од државних органа и јавних предузећа. Институционализацију ове праксе као вида утицаја на медије утврдио је Савет за борбу против корупције, видећи у њој канал за системску корупцију медија. О томе да медији нису на исти начин третирани ни од других, не-државних оглашивача, чије бизнис перформансе зависе од односа са влашћу, има само анегдоталних индиција, али ова пракса има традицију још од 1990-тих и није било покушаја да се онемогући.

Медијско тржиште је нетранспарентно на много начина. О њему не постоје неки од основних података који су важни за развој индустрије, а на основу којих медијска предузећа права бизнис планове, као што су профил конкуренције и реална понуда (тиражи новина) и тражња (крајњих корисника и оглашивача) и интервенције државе у тржишне токове. Нису познати сви његови прави учесници, јер се још увек не знају власници медија и са њима повезана лица.

...

Нису познати ни најважнији индикатори економских перформанси учесника медијског тржишта, јер завршни рачуни медијских организација не одражавају специфичности медијске економије. Медији не исказују кључне информације о свом пословном успеху, већ их третирају као пословну тајну. ... Домаћи закон тек је од 2015. године увео обавезу објављивања података о просечно продатом тиражу, податке о износу новчаних средстава додељених медију на име државне помоћи, и податке о износу новчаних средстава добијених од органа јавне власти, а која се не додељују на основу правила о додели државне помоћи. Ови подаци још увек нису видљиви у Регистру медија, али нису ни довољни да одразе економску успешност медија.

У циљу обезбеђења транспарентности медијског финансирања и пословних операција, медији треба да за јавно и бесплатно доступан Регистар медија при Агенцији за привредне регистре подносе годишње извештаје о укупним приходима и о структури тих прихода према извору финансирања као што су продаја тиража, комерцијални извори, државни извори, итд. Извештаји посебно треба да садрже податке о структури свих прихода од јавног новца (укључујући и приходе од јавних предузећа), као и податке о оглашивачима или маркетиншким агенцијама преко којих су остварили више од 10% годишњег маркетиншког прихода.

Законска регулатива о контроли државне помоћи треба да се односи на све облике јавног новца у медијском сектору и треба да буде унапређена, посебно у погледу државног оглашавања, како би била недискриминаторна и како би се избегла политичка инструментализација јавних фондова. Државна давања медијима треба да се одвијају директно, без посредника у виду огласних агенција, како би се спречио утицај државе на медије.

## Мека цензура Промене у медијском сектору - са горег на лошије

*Балканска истраживачка мрежа, 2016*

*Главни истраживач Тања Максић, уредница Тања Јакоби*

*одломци из текста и неке од препорука*

Механизми државног финансирања медија у Србији представљају средство индиректне и тешко видљиве, “прикривене контроле” медија. На овај начин се купује позитивно представљање политичара на власти и њихових активности, а финансијски кажњавају медији који их критикују.

...

- Државно финансирање медија је нерегулисано, неконтролисано и нетранспарентно. Још није у потпуности заживео нови Регистар медија Агенције за привредне регистре у ком би се бележио новац који из управа (било локалних, покрајинских или републичких) или јавних предузећа добијају медији.

...

Сва буџетска давања медијима, било да долазе од јавних управа или јавних предузећа, морају бити транспарентна и морају се евидентирати у Регистру медија Агенције за привредне регистре. Осим тога, сва документација релевантна за јавне конкурсе мора бити доступна на веб страницама органа који овај новац расподељују.

...

- Буџетско финансирање мора да одговара условима за доделу државне помоћи и не сме да утиче на фер конкуренцију на медијском тржишту. Ово се подједнако односи на јавне конкурсе, као и на државно оглашавање.
- Предмет јавних конкурса није и не може бити „праћење рада органа управе“, што је била једна од најчешћих грешака до сада спроведених јавних конкурса. Предмет јавних конкурса је продукција програма, а праћење рада управе може бити предмет искључиво јавне набавке.
- Јавност мора бити детаљније и потпуније упозната са токовима новца који се троши у медијском сектору како би могла да доноси информисане одлуке у вези са избором медија путем којих се информише.

## Правни мониторинг медијске сцене у Србији

*АНЕМ, извештај за август 2015.*

*Одломци*

....

*(пример јавне набавке)*

Јавна набавка организована је и спроведена у складу са Законом о јавним набавкама, а наручилац је проценио да је једини критеријум који треба да цени најнижа понуђена цена. По том критеријуму је неспорно да је издавач „Информера” дао повољнију понуду, а наручилац у складу с тим доделио уговор. Сама услуга је једноставна услуга дистрибуције публикације уз дневне новине, а циљ би требало да буде доступност информација о запослењу што ширем кругу људи, како би били упознати са понудом послова у јавном сектору. Зато остаје нејасно зашто као критеријум није предвиђен и онај који ће пружити већу гаранцију за дистрибуцију што ширем кругу корисника на територији целе Србије (на пример, капацитет дистрибутивне мреже, равномерна доступност листа на читавој територији Србије). Ипак, формалноправно гледано, захтеви Закона о јавним набавкама јесу испоштовани.

...

Међутим, прописи о јавним набавкама нису једини које треба консултовати будући да се ради о давању новчаних средстава медију од стране јавног ентитета. Закон о јавном информисању и медијима је, на трагу Медијске стратегије, имао интенцију да успостави систем у коме неће бити нетранспарентног финансирања медија, односно да, узимајући у обзир специфичну улогу медија, спречи да се о додели средстава одлучује без узимања у обзир специфичних критеријума за област медија. Тако су формулисана правила о пројектном суфинансирању, која подразумевају обавезу свих органа јавне власти (државних, покрајинских и локалних) да опредељују средства за јавне конкурсе којима ће се финансирати јавни интерес у области јавног информисања. Посредно се може закључити да су једини вид давања органа јавне власти медијима управо средства која се опредељују на јавним конкурсима. Из овог система изостали су бројни јавни ентитети, попут јавних установа, служби, јавних предузећа и слично. Зато они и даље могу и на друге начине да субвенционису медије. Једини услов је, сходно члану 44. Закона о јавном информисању и медијима, да медиј буде уписан у регистар. Важно је напоменути да због недоречене регулативе набавка услуга оглашавања јавног сектора у медијима остаје ван домаћаја Закона о јавном информисању и медијима, па се примењују прописи о јавним набавкама. Питање је, међутим, да ли су јавне набавке увек најпогоднији инструмент за одабир медија у којем ће се јавни сектор оглашавати, и да ли је можда и у овој сфери требало тражити нека другачија решења.

...

Пројектно суфинансирање је само један сегмент медијске реформе, а други је требало да буде јавно оглашавање. Законодавне иницијативе у том погледу не дају много разлога за оптимизам. Подсетићемо да још увек важећи Закон о оглашавању ову област регулише само на начелном нивоу. Нацрт новог закона о оглашавању, који је био на јавној расправи у јануару 2015. године, направио је још један корак ка померању оглашавања јавног сектора даље ка сивој зони, будући да је, макар по тексту Нацрта, примену закона ограничио на оглашиваче који имају својство трговца у смислу закона који уређује област трговине. Тако, Нацрт искључује државне органе, органе аутономне покрајине, органе локалне самоуправе, установе или јавне службе од обавезе да се придржавају неких општих правила о оглашавању, регулишући у односу на јавни сектор само јавна предузећа у делу у коме су таква предузећа трговци у смислу Закона о трговини. Једно од образложења законописца било је то да се тај закон не може бавити токовима новца, односно да он регулише садржај огласне поруке и услове под којима она може да се пласира. Овај аргумент је само донекле убедљив. Недопустиво је да, у случајевима када је оглашивач сама држава, садржај огласне поруке и услови под којима она може да се пласира остану нерегулисани. Што се токова новца тиче, односно могућности да пласирање огласа буде злоупотребљено као механизам финансирања властима блиских и пријатељских медија, очигледно је да је тим питањима требало да се позабави Закон о јавном информисању и медијима, те да је пропуст да то буде урађено једна од кључних замерки која се том закону може ставити.

То је требало урадити тим пре када се има у виду да је још Медијска стратегија, из 2011. године, предвидела да ће Република Србија и јединице локалне самоуправе, као оглашивачи, на свим нивоима на јаван и недискриминаторан начин расподељивати огласе (јавни позиви, конкурси, огласи итд.) у складу с јавним интересом, а да ће оглашавање државе, односно њених органа бити ефикасно уређено правилима учествовања на јавним конкурсима, којима ће се спречити концентрација огласних буџета, односно њихова монополизација од стране појединих медија или агенција. Дакле, Медијска стратегија је препознала проблем и предвидела механизме његовог превазилажења (јавни конкурс заснован на принципима транспарентности, објективности и недискриминације). Ипак, ново медијско законодавство, а по свему судећи и нови прописи из области оглашавања, одлучили су да игноришу проблем који је Медијска стратегија препознала, што свакако није добро.

О томе да је ово као проблем препознато и у Бриселу сведоче Извештај ЕК о напретку Србије објављен у октобру 2014. године, у ком се констатује наставак недостатка транспарентности у погледу медијског власништва и извора оглашавања и финансирања медија, као и Извештај европског експерта др Katrin Nyman-Metcalf о медијима и слободи изражавања у Србији, од 20. фебруара 2014. године, у ком се наводи да је потребно прописати јасна упутства и процедуре за набавке огласног простора и времена за емитовање програма од стране државе, а „како би се спречило коришћење тих механизма за нетранспарентно финансирање медија и дискриминацију између њих”, као и јасно уређивање надлежности, како би се знало ко је надлежан да врши надзор над набавкама огласног простора и времена за

емитовање програма од стране органа јавне власти, и која средства и механизми за делотворан надзор том телу стоје на располагању.

Извештаји ЕК и ЕУ експерта још један су доказ да постојећи механизам оглашавања јавног сектора није добар и да, сходно томе, прописи о јавним набавкама не задовољавају у потпуности механизме транспарентности, објективности и недискриминације, а јавља се и питање адекватног механизма надзора и контроле. Како су контролни механизми генерална слабост Закона о јавним набавкама, не може се очекивати да ће у области медија бити боље, те је важно размишљати о реформи регулаторног оквира путем измена Закона о јавном информисању и медијима, или чак и доношења посебног закона. Тај закон би требало да установи обавезу објављивања података о средствима која су расположива за набавке услуге оглашавања за сваку календарску годину на свим нивоима власти и у свим другим јавним ентитетима (принцип транспарентности), као и да пропише и учини унапред познатим правила за прибављање услуга оглашавања, која би била базична и поједнако примењива без разлике у односу на конкретне наручиоце и његове потребе; можда би чак требало да предвиди и неку врсту јавног конкурса приликом набавке услуга оглашавања, по узору на пројектно суфинансирање, да утврди систем у коме ће се набавке услуга оглашавања заснивати на стварним потребама оглашивача, и у коме неће представљати прикривени вид финансирања „подобних медија” и, на крају, да установи јасан механизам контроле и да снабде адекватним механизмима и овлашћењима тело које ће ту контролу вршити.

## Транспарентност Србија, саопштење за јавност: Нерешено питање државног и политичког оглашавања

Транспарентност – Србија упозорава да проблеми у вези са политичким и другим скривеним утицајима на медије не могу бити ваљано решени, док државно и политичко оглашавање у медијима не буде уређено на доследан и свеобухватан начин.

Поједина правила, која нису ни довољна, ни доследна, постоје у медијским законима из 2014, у изборним прописима, Закону о јавним набавкама (2012) и Закону о оглашавању (2005). Документ „Медијска стратегија“ из 2011, предвиђа као помоћ медијима да се оглашавање државних органа врши без посредничких агенција, али није познато да је до сада ишта урађено по том питању. О утицајима на медије кроз оглашавање државних органа говори и извештај Савета за борбу против корупције, такође из 2011. године. Ови проблеми нису решени доношењем и изменама прописа у последње четири године, а решење не доноси ни предлог Закона о оглашавању који је упућен у скупштинску процедуру.

Позитивно законодавство није доследно када је реч о државном и политичком оглашавању, зато што једна правила важе за оглашавање на електронским медијима, а друга за штампане медије, а ни та правила се не примењују увек. Поред тога, нема ни јасних мерила за оцену сврсисходности оглашавања јавног сектора. Транспарентност – Србија је тражила да се нађе решење за ове проблеме у много наврата – у склопу доношења антикорупцијске стратегије, у вези са изменама Закона о јавним набавкама, након праћења финансирања изборних кампања. То смо учинили и током јавне расправе о нацрту Закона о оглашавању у фебруару ове године, када смо упутили предлоге и коментаре Министарству трговине, туризма и телекомуникација и подржали предлоге АНЕМ-а. На жалост, актуелни предлог закона уопште не уређује питање оглашавања државних органа и политичких странака.

Предлог Закона о оглашавању уређује само комерцијално оглашавање, а у погледу државног и политичког задржава норме старог Закона о оглашавању (2005), које су се у пракси показале као недовољне. Да ствар буде озбиљнија, уколико буде усвојен актуелни предлог закона, не би постојао правни основ да се на државно и политичко оглашавање примене општа начела оглашавања, као што су забрана дискриминације, изазивања мржње, злоупотреба односа зависности, непристојне поруке, изазивање страха и агресивности код малолетника итд, као и забрана дискриминације оглашивача од стране медија.

Транспарентност – Србија  
Београд, 24. новембар 2015.



## Транспарентност Србија, коментар: Закон о оглашавању – амандманима је отклоњен један недостатак

23 јануар 2016

Државно и политичко оглашавање у Србији представља озбиљан проблем. Норме које се односе на уређивање ове врсте оглашавања нису ни довољне да спрече расипање јавних ресурса и неоправдану дискриминацију медија, нити доследне (једна правила важе за набавку услуга оглашавања у електронским а друга за оглашавање у штампаним медијима; политичко оглашавање је забрањено ван кампање, али само у електронским медијима). Да проблем буде већи, недостаци правног оквира и праксе су уочени још 2011. (Медијска стратегија, извештај Савета за борбу против корупције), постали су део политичких приоритета, али до данас нису решени. Шансе су пропуштене приликом доношења сета медијских закона, измена Закона о јавним набавкама, али и приликом израде Закона о оглашавању.

Транспарентност – Србија је указала на ове недостатке ресорном министарству и јавности, током јавне расправе и када се предлог закона појавио у Скупштини. Иако главни проблеми нису решени, наши предлози су ипак имали позитивног ефекта. Наиме, група народних посланика „економског кокуса“ предложила је низ амандмана а Влада, односно Министарство трговине, туризма и телекомуникација, су те амандмане прихватили. Ефекат ових промена јесте то да ће за државно и политичко оглашавање ипак важити општи принципи, попут забране злоупотребе малолетника, говора мржње и слично.

Корисна је измена кроз амандман на члан 78. (прекршаји). Сада су предвиђене казне за одговорна лица у државним органима и политичким странкама које прекрше правила о спонзорисању медијских услуга и програмских садржаја или друге норме закона.

С друге стране, из описа ограничења за државно оглашавање изостављене су неке норме постојећег Закона о оглашавању, које би, уз модификације, биле корисне: забрана да се у државном оглашавању користе име, лик, глас или лично својство функционера Републике, покрајине или локалне самоуправе, као и забрана да се кроз државно оглашавање „посредно или непосредно оглашава политичка организација или друга организација коју је основао државни орган, политичка партија или политичар“.

На крају истичемо да нам је драго што су и предлагачи ових амандмана истакли да је „детаљније нормативно уређење ових питања (нарочито у погледу новчаних токова, поступка и контроле) неопходно уредити посебним законом, односно изменама постојећих закона“. Надамо се да ће ова парламентарна дискусија помоћи да се сва битна питања ставе на дневни ред и уреде на потпун начин. На жалост, пропуштена је још једна прилика да се то учини пре почетка још једне изборне кампање.



## Закон о јавним предузећима (2016)

### Члан 70

Забрањено је коришћење имовине, активности, имена и визуелног идентитета јавног предузећа у свим активностима везаним за политичке странке и изборне кампање, као и свака друга употреба јавних предузећа у политичке сврхе.

Јавно предузеће које нема конкуренцију на тржишту у делатности од општег интереса, не може се оглашавати без сагласности оснивача.

### 20. Јавност у раду

### Члан 71

Јавна предузећа су дужна да на својој интернет страници објаве:

- 1) радне биографије чланова надзорног одбора, директора и извршних директора;
- 2) организациону структуру;
- 3) годишњи, односно трогодишњи програм пословања, као и све његове измене и допуне, односно извод из тог програма ако јавно предузеће има конкуренцију на тржишту;
- 4) тромесечне извештаје о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања;
- 5) годишњи финансијски извештај са мишљењем овлашћеног ревизора;
- 6) друге информације од значаја за јавност.

Влада може утврдити и друге елементе пословања јавног предузећа који ће се објављивати, а који су од нарочитог значаја за јавност.

## Закон о јавним набавкама (Сл. гласник РС, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015)

Набавке на које се закон не примењује  
Члан 7

Одредбе овог закона наручиоци не примењују на:

...

10) куповину, развој, продукцију или копродукцију радио и телевизијског програма или времена за емитовање програма, с тим што се на набавку добара, услуга или радова потребних за продукцију, копродукцију или емитовање таквих програма примењује овај закон;

....

Јавна набавка мале вредности  
Члан 39

Јавна набавка мале вредности, у смислу овог закона, јесте набавка чија процењена вредност није већа од 5.000.000 динара, при чему ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 5.000.000 динара.

На набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, а уколико ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара, наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона.

Када спроводи набавке из става 2. овог члана наручилац је дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

Поступак јавне набавке спроводи службеник за јавне набавке, односно лице запослено на пословима јавних набавки, осим уколико сложеност предмета јавне набавке захтева учешће и других стручних лица.

Наручилац у поступку јавне набавке мале вредности може да позове најмање три лица, која су према сазнањима наручиоца способна да изврше набавку, да поднесу понуде и истовремено објављује позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

У појединачном поступку јавне набавке мале вредности чија вредност није већа од износа из става 2. овог члана, наручилац може уместо закључења уговора о јавној набавци, најповољнијем понуђачу издати наруџбеницу ако садржи битне елементе уговора.

## ПРЕПОРУКЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ „У СУСРЕТ САВРЕМЕНОЈ МЕДИЈСКОЈ ПОЛИТИЦИ У СРБИЈИ“

*наставак SPEAK UP! 3 конференције, 17. и 18. новембар 2016. године, Београд*

*одломци*

### **I - ЕКОНОМСКИ ОКВИР ЗА ФУНКЦИОНИСАЊЕ МЕДИЈА У СРБИЈИ И РАЗВОЈ ТРЖИШТА**

Медијско тржиште Републике Србије је и даље презасићено, а несразмерно велики број медија (преко 1.600 регистрованих) се бори за око 160 милиона евра, колико чини буџет који оглашивачи издавају за потребе оглашавања на годишњем нивоу. Овај износ треба умањити за део који се односи на тзв. оутдоор кампање и кампање путем интернет канала комуникације, јер не представљају медије у смислу медијских закона. Следствено томе, просечан годишњи износ на који медији на медијском тржишту (комерцијално) могу да рачунају износи нешто мање од 10.000 евра.

У креирању тог буџета од 160 милиона евра учествују и јавни ентитети (државни органи, органи на нивоу покрајине, локални органи, јавна предузећа, установе и друге јавне организације), али није познато колико је њихово учешће. Поред тога, јавни ентитети путем различитих видова давања медијима, од пројектног суфинансирања, преко јавног оглашавања (рекламне кампање, спонзорства и сл.), па до јавних набавки, и чак директних погодби на годишњем нивоу, троше средства која далеко премашују вредност медијског тржишта.

Све то води закључку да су јавни ентитети и даље важан фактор на медијском тржишту, те да при таквом стању ствари, тржиште не може да буде функционално.

Имајући то у виду, неопходно је предузети одговарајуће мере у циљу афирмисања и покретања тржишних механизма, уз гаранције очувања и јачања позиције јавног интереса у јавном информисању, као и предузимање активности у циљу свеобухватног, објективног, транспарентног и недискриминаторног стварања повољног окружења за опстанак и даљи развој медијског тржишта.

### **2. Мере за стимулацију развоја медијског тржишта**

Размотрити унапређење система индиректне државне помоћи кроз стварање повољног оквира за економско функционисање медија, који би се заснивао на принципима транспарентности, објективности, предвидивости и недискриминације (равноправног третмана свих медија), и који би био прецизиран одговарајућим изменама правног оквира, а нарочито:

...

- укидање ПДВ-а на средства која су добијена као директна државна помоћ (пројектно суфинансирање),

- укидање ПДВ-а на хуманитарне акције, укључујући ту и хуманитарне активности које покреће и реализује огласна индустрија,

...

- увођење мера и контролних механизма којима се гарантује избегавање корупције, у смислу Препорука Савета за борбу против корупције које су саставни део Извештаја о могућем утицају институција јавног сектора на медије кроз плаћање услуга оглашавања и маркетинга из 2015. године,

...

- ради стимулсања повећања обима домаћег оглашавања на домаћим и каналима са страним локализованим садржајем, потребно је размотрити одговарајуће мере регулатора, пореских и других органа.

### **3. Интегрисани приступ испуњењу обавеза у приступним преговорима са Европском унијом**

Размотрити интегрисани приступ испуњењу обавеза у преговарачком процесу ка ЕУ, који би обухватио мере и активности у циљу испуњавања обавеза из различитих поглавља која захватају питање медијских слобода: поглавље 10 (Информационо друштво и медији), поглавље 5 (Јавне набавке), поглавље 8 (Конкуренција), поглавље 23 (Правосуђе и основна права), поглавље 28 (Заштита потрошача и заштита здравља) и поглавље 32 (Финансијски надзор).

## ***II РЕГУЛАЦИЈА ЈАВНОГ НОВЦА КАО ПРЕДУСЛОВ РАЗВОЈА ФУНКЦИОНАЛНОГ МЕДИЈСКОГ ТРЖИШТА***

### **1. Међуресорна сарадња, усаглашавање и координација**

У свим фазама, од предлагања решења до формулисања прописа и обезбеђивања њихове примене, неопходно је успоставити бољу међуресорну, међусекторску, вертикалну и хоризонталну сарадњу свих државних, покрајинских и органа локалних самоуправа релевантних за област медија и трошење јавног новца, а нарочито сарадњу Министарства културе и информисања, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства финансија, Министарства правде, као и тих министарстава са надлежним органима на нивоу Покрајине и на локалном нивоу; надлежности свих органа морају да буду прецизно дефинисане.

### **2. Контрола државне помоћи, јавно оглашавање и јавне набавке**

Сви видови државне помоћи морају да буду јасно дефинисани и прецизно регулисани, те у том смислу је неопходно:

· Одредити ситуације у којима је могуће спроводити јавне набавке које се тичу медија (услуге штампања општинског билтена, преноси скупштинских заседања локалних самоуправа, услуге дистрибуције публикација јавних ентитета или обавезних обавештења, конкурса и слично) и третирати то као изузетну могућност а не као правило, а све у циљу спречавања злоупотреба јавних набавки и афирмисања

пројектног суфинансирања као основног вида новчаних давања јавних ентитета медијима;

· Размотрити могућност доношења новог закона којим би се уредила област јавног оглашавања на принципима транспарентности, објективности и недискриминације, а којим би се предвидела:

- процедура набавке услуга оглашавања и осталих јавних набавки ка медијима
- тело које би спроводило поступак, а које би могло да спроводи све активности које се односе на услуге оглашавања јавних ентитета на централизован начин (попут некадашњег британског Central Office of Information), укључујући ту и обједињавање свих буџета за услуге оглашавања и расписивање јавних тендера за набавке услуга оглашавања на годишњем нивоу, по принципима објективности, транспарентности и недискриминације,
- увођење обавезујућег ефикасног надзорног механизма (кроз постојећа тела, Министарство финансија, ДРИ) или формирањем посебне институције.

· Унапредити правни оквир који се односи на пројектно суфинансирање, у смислу препорука Извештаја Коалиције медијских и новинарских удружења *Бела књига конкурсног суфинансирања јавног интереса у сфери јавног информисања* из 2016. године, и дела II/ 4 овог извештаја. Ово укључује и прецизно уређење регулативе која се односи на контролу државне помоћи у области јавног информисања која ће се расподељивати по принципима транспарентности, објективности и недискриминације;

· Све стимулативне мере из дела I, тачка 2. прецизно дефинисати изменама одговарајућих прописа, имајући у виду потребу да те стимулативне мере не угрожавају слободни развој тржишних механизма у области медија.

### **3. Транспарентност процеса трошења јавних средстава**

· Неопходно је континуирано усаглашавање различитих прописа који уређују ову област у циљу обезбеђивања кохерентности постојећих и будућих закон. Законске одредбе треба да буду што прецизније дефинисане да би се избегла различита тумачења или недоумице у примени, што доводи до правне несигурности и нарушава владавину права као темељног принципа Устава;

· Транспарентност у свим сегментима финансијског пословања медија, а нарочито у области давања јавних ентитета према медијима, један је од основних предуслова за успостављање функционалног медијског система и објективног информисања грађана о темама од јавног интереса. Стога је нарочито важно обезбедити пуну транспарентност:

- доделе средстава по основу пројектног (су)финансирања од момента који претходи расписивању конкурса до доношења коначне одлуке о додели средстава, као и доделе средстава путем других видова државне помоћи медијима (попут бенефицираних уговора о закупу),

- јавних набавки у области медија,
- свих видова јавног оглашавања (рекламне кампање, спонзорства и сл.),
- редовно и тачно вођење евиденције о средствима која медији добијају као државну помоћ, средствима која остварују на конкурсима, а нарочито обезбеђивање функционисања и редовног ажурирања Централног регистра *de minimis* државне помоћи.

...



## Из Извештаја Европске комисије за 2016.

### 5.10. Поглавље 10: Информационо друштво и медији

ЕУ подржава добро функционисање унутрашњег тржишта за електронске комуникације, електронску трговину и аудио-визуелне услуге. Правилима се штите потрошачи и подржава универзална доступност савремених услуга.

Србија је умерено припремљена у овим областима. Постигнут је изванредан напредак, нарочито усвајањем Закона о информационој безбедности. У наредном периоду, Србија нарочито треба да:

- обезбеди оперативну независност Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ) и ојача административне и инспекцијске капацитете ресорног министарства;
- обезбеди свеобухватну регулативу о оглашавању

...

У погледу аудио-визуелне политике, у децембру 2015. године усвојене су измене Закона о јавним медијским сервисима и Закона о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис. Изменама је делимично финансирање из државног буџета продужено до 2016. године, заједно са месечном претплатом, која се наплаћује преко рачуна за струју. Ово привремено решење изазива несигурност у вези са уређивачком независношћу и стабилним финансирањем РТС-а и РТВ-а. Медијски јавни сервис је увео засебно књиговодство за јавне и комерцијалне активности и припремио обједињену евиденцију обавезника плаћања таксе у складу са законом. Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима још увек нису у потпуности спроведени. Неопходно је разјаснити правни статус новинске агенције Танјуг и ускладити га са постојећим законодавством. Савет Регулаторног тела за електронске медије, РЕМ, ради са само шест од девет чланова. Скупштина треба да одобри њен нови пословник у складу са Законом о електронским медијима. Регулаторно тело и даље нема независност у надзору емитера како би осигурало да испуњавају своје програмске обавезе. Чести прекиди реемитовања аудио-визуелног медијског садржаја локалним огласним порукама спречавају да емитовање испуњава захтеве Директиве о аудиовизуелним медијским сервисима. Ово утиче на укупне приходе од медијског оглашавања и ствара дисторзије на тржишту медијским услугама. Медији и даље првенствено зависе од јавног оглашавања.

...

Нејасне структуре власништва и финансирање из државних извора, нарочито на локалном нивоу, и даље карактеришу медијско окружење након приватизације државних медија. Политички и економски утицај над медијима наставља да буде извор забринутости, а неформални притисак на уређивачку политику се врши путем дистрибуције средстава за оглашавање

...

У погледу слободе изражавања, ситуација се није побољшала. Постоји потреба да се одржи и подстиче простор за политички дијалог, критичке расправе и дебате и изражавање различитих мишљења, како у мејнстрим медијима тако и на друштвеним

мрежама. У погледу изборне кампање, пристрасно медијско извештавање, неосноване предности владајућих партија и замагљивање разлике између државних и партијских активности, изазвали су поремећаје у извештавању о кампањи. Политичка контрола над медијским сектором је довела до широко распрострањене аутоцензуре, док је делотворни механизам за мониторинг понашања медија недостајао током кампање.

...

## Извештај о могућем утицају институција јавног сектора на медије путем плаћања услуга оглашавања и маркетинга (сажетак) Савета за борбу против корупције

Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије анализирао је могући утицај институција јавног сектора на медије путем плаћања услуга оглашавања и маркетинга за период од 2011. до 2014. године и саставио је о томе извештај са 24 препоруке који је достављен на поступање Влади Републике Србије.

Савет је од 124 државне институције тражио доставу информација о услугама маркетинга, оглашавања, ПР услугама, услугама промотивних и медијских кампања, услуга израде и одржавања веб сајтова, спонзорстава/донаторстава или пословно-техничке сарадње које су уговорене и реализоване почев од 2011. до краја 2014. године.

За четири године на репрезентативном узорку од 124 државна органа, организација, фондова, јавних предузећа, привредних друштава са већинским капиталом, органа локалне самоуправе потрошено је више од 60,9 милиона евра. Од тих средстава највише је, 29,87%, потрошено 2012. године, а најмање средстава, 18,75%, потрошено је 2014. године.

Несумњив је тренд смањења трошкова током 2014.године осим код категорија највиших државних органа, код фондова АП Војводине као и код Покрајинских секретаријата АП Војводине.

Највише средстава, преко 57% потрошиле су заједно две посматране категорије и то – Привредна друштва са већинским државним капиталом 42,15% и Јавна предузећа 15,46%. Овако велики расходи предузећа, по оцени Савета, показују на неадекватно спроведену контролу оснивача над њиховим пословањем, као и на њихово исцрпљивање од стране политичких партија које постављају неадекватне кадрове који њима руководе.

Савет напомиње да расходи значајних државних субјеката нису били предмет анализе. На дан израде извештаја Савет је делимично остао ускраћен за информације од Владе Републике Србије, док је у потпуности остао ускраћен за информације од Министарства спољних послова, ЈП Србијагас и Телеком Србија ад. Јавна предузећа Србијагас и Телеком Србија нису доставила одговор ни након кажњавања од стране Повереника.

Када се говори о цифри од 60,9 милиона евра, Савет напомиње да се не ради о укупним расходима на нивоу државе за трошкове оглашавања и маркетинга, већ о расходима посматраног узорка од 120 државних институција. Али вредност до које је Савет оваквим начином дошао, може бити индикативна за даља истраживања величине тржишта оглашавања и маркетинга јавног сектора – а износи више од 840 милиона еура за посматрани период (2011-2014).

Када је реч о врсти трошкова, анализа Савета показује да се више од 57% укупно плаћених трошкова односи на трошкове две категорије – трошкове оглашавања у средствима јавног информисања (28.83%) и трошкове спонзорстава и донација (28.24%).

Евидентан је тренд смањења расхода по годинама у свим категоријама, осим у категорији снимања догађаја, где су трошкови 2014. године већи него 2011. и 2012. године, као и у категорији организација конференција, сајмова и догађаја, где је евидентан раст у 2014. години.

Савет за борбу против корупције је посебан акценат у извештају ставио на врсту и моделе уговарања услуга оглашавања и маркетинга. Савет је на тај начин идентификовао коруптивне феномене, слабости и ризике система оглашавања и маркетинга институција јавног сектора.

Савет је анализом бројних уговора утврдио да се систем јавни набавки, који су дужне да примењују институције јавног сектора, у пракси није показао као поуздан модел уговарања услуга оглашавања и маркетинга. Набавка маркетиншких услуга у отвореном поступку, набавка мале вредности или набавке у преговарачком поступку нису увек гарант транспарентности, конкурентности и економичности. Одговорност је на неефикасним законским решењима и политичкој елити која има потребу и интерес да те послове контролише.

Савет је утврдио да је избор понуда у поступцима јавних набавки услуга оглашавања и маркетинга често праћен субјективним или дискреционим критеријумима наручилаца. На тај начин се фаворизују маркетиншке агенције које су повезане са политичким странкама. Међу маркетиншким агенцијама које учествују у јавним набавкама постоји неформални договор о симулацији конкуренције. Политичари и власници маркетиншких агенција међусобно помажу једни другима кроз штеловане цене у датим понудама или достављањем неуредне и неисправне тендерске апликације. Потпуно одсуство начела конкурентности присутно је код уговарања услуга видео продукције за потребе институција јавног сектора, а које се плаћају буџетским или јавним новцем. Уговори се закључују директном погодбом, најчешће у периоду изборних кампања, а често не постоје докази да су уговорене и плаћене услуге заиста пружене.

Овакав феномен потенцијално указује на плаћање фиктивних услуга и извлачење новца из буџете. Такве активности по својој природи, као и због ограниченог приступа документацији, превезилазе мандат и ресурсе Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије.

Савет за борбу против корупције идентификовао је случајеве да институције јавног сектора конзумирају маркетиншке услуге и услуге видео продукције од правних лица чија основна регистрована делатност нема везе са послом за који су конкретна правна лица ангажована. Железнице Србије су флагрантан пример за то, јер на крајње чудан

начин набављају маркетиншке услуге од правних лица регистрованих за производњу накита, постављање подних и зидних облога, књиговодствене и ревизорске послове.

Савет за борбу против корупције уочио је да се јавна предузећа, локалне самоуправе, државне институције и друштва са већинским државним капиталом појављују као конзументи услуга различитих форми истраживања јавног мњења. Иако није реч о стандарним медијским услугама, оваква истраживања најчешће доприносе медијској афирмацији политичара о трошку државне институције која се појављује као наручилац и корисник конкретног истраживања.

Савет оцењује да су промотивне кампање државних институција и јавних предузећа најчешће усмерене на промоцију функционера, односно политичара који су на челу тих институција и предузећа. Јавност најчешће нема представу о обиму и врсти посебних емисија и уобичајеног информативног програма који се кроз различите моделе уговарања финансира јавним новцем. Савет је у овом извештају посебно апострофирао примере спорних уговора које са медијима закључују политичари из менаџмента јавних предузећа и локалних комуналних јавних предузећа.

Таквим уговорима се приликом креирања конкретних медијских садржаја, у замену за континуирано месечно финансирање медија јавним новцем, сужавају новинарске слободе, цензуришу информације и потискује слободно и критичко мишљење новинара.

Због кршења уговорне обавезе афирмативног извештавања о раду јавног предузећа, односно договорене форме и садржине извештавања, уговорима је предвиђен једностранни раскид, што доводи до економског гушења локалног медија.

Савет је утврдио да државне институције и јавна предузећа са медијима закључују уговоре о медијском праћењу који подразумевају обавезу медија да у своје информативне емисије, као госте, позивају представнике тих институција и јавних предузећа. Власт отворено контролише медије и то на начин да поједини уговори о услугама медијског праћења за резултат имају објављивање интервјуа и колумни министара и државних секретара у Влади Србије и функционера у Влади АП. Јавност најчешће није упозната са чињеницом који су конкретни медијски садржаји, у којима се промовишу највиши државни функционери и политичке странке, плаћени буџетским новцем.

Савет је утврдио да је спонзорисање или донирање новчаних средстава директно медијима, за спортске активности или активности организације манифестација, један од видова прикривеног уговарања промоције политичара. Астрономски трошкови спонзорстава и донација присутни су код јавних предузећа и зависних привредних друштава која су у државном власништву. Међу корисницима средстава спонзорства и донација су правна лица чији се власници и заступници доводе у везу са политичким странкама.

По оцени Савета не постоје јасни и транспарентни критеријуми, као ни оправдани економски интерес за доделу средстава спонзорстава и донација.

Одлуке о томе се доносе у круговима политичке елите. Доделом средстава донације или спонзорства умањује се или у потпуности елиминише могућност критичког извештавања, односно истраживања пословања предузећа и пословних одлука које доноси менаџмент. Медији који конзумирају спонзорска новчана средства извештавају афирмативно о спонзору. Флагрантан пример контроле медија кроз новчана спонзорства је Електропривреда Србије са својим зависним привредним друштвима.

Савет за борбу против корупције закључио је да поједине државне институције и предузећа уговарају промотивне услуге који нису сврсисходне и економски оправдане.

Ради се углавном о купљеној роби и плаћеним услугама које нису у логичној вези са пословима из делокруга органа који је те услуге платио на терет средстава из јавних извора финансирања.

Савет је анализирао трошкове промотивних активности који настају на терет државних органа и јавних предузећа по основу услуге израде, надоградње и одржавања интернет презентација. Органи републичке и покрајинске власти се радије опредељују за уговарање информатичких послова ангажовањем приватних предузећа, упркос томе што за ту врсту послова постоји могућност ангажовања бесплатних државних ресурса и инфраструктуре.

Савет генерално оцењује да се путем оглашавања и маркетинга институција јавног сектора ствара веома јак однос између медија и представника свих нивоа власти. Углавном је тај однос директан или посредан преко маркетиншких агенција које су блиске политичким странкама. Медији имају финансијску корист у том односу, а представници власти имају „флексибилније“ и сервилније медије, који су уцењени могућношћу да изгубе средства која им стижу од оглашавања и маркетинга.

Савет предлаже Влади Републике Србије да имплементира 24 препоруке из овог извештаја, како би се ефикасније и делотворније редефинисало поље оглашавања и маркетинга, односно смањило утицај институција јавног сектора на медије.

Савет за борбу против корупције  
Владе Републике Србије

Цео извештај је доступан на сајту Савета<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3007/izvestaj-o-mogucem-uticaju-institucija-javnog-sektora-na-mediје-kroz-placanja-usluga-oglasavanja-i-marketinga>



## Јавна предузећа и медији - одломак из истраживања „ПОЛИТИЧКИ УТИЦАЈ НА ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА И МЕДИЈЕ“

*Транспарентност Србија, 2017.*

Савет за борбу против корупције у свом је „Извештају о могућем утицају институција јавног сектора на медије кроз плаћање услуга оглашавања и маркетинга“ из 2015. године закључио да се путем оглашавања и маркетинга институција јавног сектора ствара веома јак однос између медија и представника свих нивоа власти. Тај однос је директан или посредан преко маркетиншких агенција које су блиске политичким странкама. Савет је утврдио да је спонзорисање или донарање новчаних средстава директно медијима, за спортске активности или активности организације манифестација, један од видова прикривеног уговарања промоције политичара. Астрономски трошкови спонзорстава и донација присутни су код јавних предузећа и зависних привредних друштава која су у државном власништву. Међу корисницима средстава спонзорства и донација су правна лица чији се власници и заступници доводе у вези са политичким странкама. Истраживање Савета било је фокусирано на уговоре из 2011-2014.

Питање оглашавања државе и њених органа није регулисано Законом о оглашавању, који је усвојен у јануару 2016. године, а није дошло до промена ни у другим релевантним законима (нпр. о јавним набавкама). Стање у медијима није се у међувремену променило. Медији и даље имају огромне финансијске проблеме, лако потпадају под притисак оглашивача, што наноси додатну штету њиховој већ подривеној независности. Проблем притиска од стране комерцијалних оглашивача је могао делимично бити решен усвајањем неких предлога које је Транспарентност Србија упутила у време усвајања Закона о информисању и медијима. Притисак политичких оглашивача још озбиљније и директније може нарушити независност медија и поверење јавности.

ТС је у овом истраживању желела да утврди какав је био однос јавних предузећа (узорак не укључује привредна друштва у државном власништву) према медијима, односно шта су садржавали њихови уговори о оглашавању, маркетингу, какви су били издаци за донације и спонзорства. Посматрана је 2015. година. То је година која није обухваћена извештајем Савета, а током које је примењиван Закон о јавним предузећима из 2012. године. Укључена је и 2016. година, у којој је усвојен нови Закон о јавним предузећима и прописани нови обрасци за извештавање о трошковима, те започео процес избора новог руководства. Истраживањем смо обухватили и планове за издатке ове врсте у 2017. години.

Резултате до којих смо дошли тешко је генерализовати или на основу њих извући једнозначан закључак. Поједина јавна предузећа закључивала су уговоре са медијима на релативно велике износе; утврдили смо да су и значајна средства преливана из јавних предузећа медијима кроз уговоре о спонзорствима; поједини уговори садржавали су клаузуле које би са становишта независне уређивачке политике и медијских слобода морале да буду неприхватљиве; јавна предузећа која би на основу

медијске промоције, односно оглашавања својих делатности, могла да остваре додатне приходе то нису чинила или су чинила у изузетно малом обиму, док су нека чије је деловање од интереса за јавност и чије би (сервисне) информације сви медији пренели бесплатно, закључивали уговоре како би пласирали те информације; поједина јавна предузећа из узорка нису закључивала било какве уговоре са медијима, нити су имали расходе за спонзорства и донације.

Треба напоменути да Транспарентност Србија није успела да добије увид у уговоре појединих јавних предузећа закључене са медијима. На захтеве нису одговорили Пошта Србије (нису доставили нити уговоре из 2015. нити из 2016. године), Србијагас (уговори из 2015. године), Паркинг сервис (2015. година), Градска чистоћа (2015. година) и Дирекција за грађевинско земљиште Босилеград (2016. година).

Иначе, Влада Србије је упутством за израду годишњих програма пословања за 2015. годину обавезала сва јавна предузећа да у припреми годишњег плана пословања полазе од смерница које предвиђају "рационализацију трошкова пословања", што је значило линеарно умањење трошкова репрезентације за 60%, а трошкова спонзорстава, донација и сличних посебних намена за 40% у односу на реализована средства у 2014. години. ТС сматра да овакво линеарно смањење није било добро решење. На тај начин они који су се понашали расипнички и трошили ненаменски нпр. пет или 10 пута више него што је било потребно (на страну то што је и иначе веома упитна оправданост већине трошкова спонзорстава и донација) били обавезни да смање за 60%, односно 40% своје издатке, што ће им омогућити да и даље имају огромне неоправдане трошкове, само што ће они бити нешто мањи. С друге стране, предузећа која су штедела и поступала рационално, присиљени су да додатно "стежу каиш".

Друга важна промена десила се у издацима за 2017. године. Влада Србије је у новембру 2016. године усвојила Смернице за израду годишњих програма пословања за 2017. годину којим су сва јавна предузећа обавезана да у *припреми годишњи програма пословања* **полазе од смерница и циљева економске и фискалне политике Владе у погледу рационализације трошкова пословања према којима трошкови спонзорства и донација не могу да се планирају уколико се јавно предузеће финансира из средстава буџета или је пословало са губитком према последњем објављеном финансијском извештају.**

С једне стране, на овај начин су спречене потпуно неразумљиве (и неразумне) ситуације да вишегодишњи губиташи истовремено деле новац за спонзорства и донације, али је остављена могућност да највећа јавна предузећа (која не добијају директнобуџетска средства) и даље троше новац за те намене. Поред тога, остављена је пуна слобода у вези са трошковима маркетинга и оглашавања.

У овом истраживању Транспарентност Србија је анализирао расходе за спонзорства, донације, маркетинг и оглашавање. При томе није реч само о спонзорствима и донацијама повезаним са медијима, већ и другим расходима, као што су спонзорства спортских клубова и савеза, донације за цркве, удружења. Став ТС је да, ма колико се

чинио да је хумано, друштвено прихватљиво или „друштвено одговорно“ када јавна предузећа спонзоришу поједине активности или дају новчане прилоге, треба имати на уму да јавна предузећа нису основана нити им је дата могућност да стичу приходе да би делила хуманитарну помоћ или помагала спорт. Вођење хуманитарне, спортске и сваке друге политике посао је оснивача јавних предузећа – локалних скупштина и Владе Србије. У том погледу нема никакве везе да ли јавно предузеће остварује неке сопствене приходе (од грађана или привреде) или се финансира из буџета (који пуне грађани и привреда) нити да ли је предузеће губиташ или не. На неколико места у овом истраживању, поред четири врсте расхода које су биле у фокусу, нотирани су и поједини изузетно високи трошкови из других категорија.

#### Главни налази

Што се тиче односа са медијима, код неколико јавних предузећа је утврђено да су закључивала уговоре са медијима ради праћења активности предузећа, или спонзорске уговоре. Поједина јавна предузећа су игнорисала захтеве да доставе уговоре са медијима. Међу њима је и ЈП Пошта Србије која је имала највише спонзорских уговора са медијима. С обзиром на недоступност дела информација, није могуће донети закључак о томе у којој су мери односи између ЈП и медија непримерени, а колико су у складу са прописима и медијским стандардима. Међутим, чак и у добијеним уговорима, пронађено је неколико случајева да су медији прихватили обавезе које могу нарушити независну уређивачку политику. Такође, уочене су јавне набавке простора у штампаним медијима за оглашавање са спецификацијама које су јасно указивале да се "циља" на одређени медиј.