

Шта радимо и зашто?



Транспарентност Србија 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 помажући грађанима и државним органима да боље препознају опасност да до корупције дође, праћењем примене закона и давањем предлога за реформе. 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). Један од разлога за то је утицај политичких центара моћи и оглашивача (који су такође са њима повезани) на медије; констатована је пропуштена прилика да се оглашавање 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

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 **дали 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 и свакодневних коментара на нашој ФБ страници, представљањем налаза истраживања на редовним месечним конференцијама за штампу и одговором на директна питања новинара и грађана. 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. Због тога са закључцима и препорукама, које објављујемо у Србији, упознајемо и тела ЕУ, нарочито у контексту припреме годишњих извештаја Европске комисије и анализе испуњавања преузетих обавеза и међународних антикорупцијских стандарда.

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 као и **питања** у вези са нашим анализама и иницијативама или позив да подржимо Ваше иницијативе, можете нам упутити на мејл ts@transparentnost.org.rs



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Транспарентност Србија

Палмотићева 31

Београд

Србија

Тел: +381113033827

www.transparentnost.org.rs

 [Transparentnost.Srbija](https://www.facebook.com/Transparentnost.Srbija)

 [@TransparencySer](https://twitter.com/TransparencySer)

Ова публикација је део материјала за расправу о државном оглашавању, коју је Транспарентност – Србија организовала 15. септембра 2017. у оквиру пројекта „Политички утицај на јавна предузећа и медије“. Спровођење тог пројекта, израда и штампање ове публикације су омогућени подршком Министарства спољних послова Краљевине Холандије, амбасада у Републици Србији, а у оквиру MATRA програма. *За садржај публикације одговара искључиво Транспарентност Србија.* Изнети ставови не одражавају нужно ставове Министарства спољних послова и амбасаде Краљевине Холандије.



Kingdom of the Netherlands

Публикација је намењена јавном заговарању потпуног и доследног уређивања државног оглашавања, све до решавања тог проблема. Материјал се може користити у друге сврхе уз навођење извора.

У припреми текста за ову публикацију коришћени су и налази пројекта Transparency International „*Јачање система националног интегритета у земљама западног Балкана и Турске, као и праћење кретања у борби против корупције*“, који се реализује уз подршку Европске уније. *За садржај публикације одговара искључиво Транспарентност Србија.* Не може се на било који начин сматрати да изложени ставови одражавају ставове Европске уније.



www.transparentnost.org.rs



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Шта је погрешно у оглашавању јавног сектора?

Оглашавање институција јавног сектора (државни органи, локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе...) понекад представља **расипање новца грађана**. Сувишан трошак је када се плаћа објављивање информација од општег интереса, које би **медији и иначе пренели**, када се емитује **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. Непотребно оглашавање је у ствари **субвенција** за медиј, којом јавне институције, њихови руководиоци или политичке партије из којих долазе **обезбеђују позитивну слику** у јавности, повећавају своју **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** могу да **штите јавни интерес**, па не прате **теме које нису по вољи властима**. У најбољем случају, они ће **одустајати од питања** за која знају да угрожавају интересе оглашивача из јавног сектора. 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 наручиоци ће без ограничења и унапред постављених правила бирати где се рекламирају, зато што се правила јавних набавки не примењују када је укупна процењена вредност 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. У одсуству унапред постављених мерила за сврсисходност, све зависи од политичке одлуке – да ли ће буџетски корисник планирати трошак оглашавања и да ли ће га скупштина одобрити.
- 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 монополских предузећа. 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 закон. 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 доносе нови буџети 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 буду 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.

