Ток медијског новца преко буџета и положај Регулатора електронских медија

Транспарентност – Србија

Београд

јул 2015.

Спровођење пројекта и израду овог извештаја подржала је Фондација за отворено друштво Србије. Сви изнети ставови и оцене припадају организацији Транспарентност – Србија и/или ауторима и не морају одражавати ставове Фондације за отворено друштво Србије.

FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Главни закључци и препоруке

Транспарентност – Србија је у оквиру истраживања „**Положај РРА у токовима медијског новца“** покушала да установи кретање новца који електронски медији уплаћују Регулаторном телу за електронске медије (Регулатор или РЕМ; бивша Републичка радиодифузна агенција, РРА). Тај новац, на основу Закона служи да обезбеди **финансијску самосталност** РЕМ и **ефикасно обављање послова** који су поверени Регулаору. Вишкови се уплаћују у буџет Србије. Из буџета се даље дистрибуирају (према слову бившег Закона) за четири намене. С друге стране, значајни износи се издвајају за (су)финансирање програма од јавног интереса из буџета.

Тражили смо одговоре на важна питања - да ли се новац прикупљен од медија на име дозвола за емитовање програма троши функционално, односно, да ли РРА на одговарајући начин испуњава своју улогу регулатора, да ли се део "вишка" новца враћа у медије кроз конкурсе којима се финансирају некомерцијални садржаји од јавног интереса и да ли је кроз прописе могуће успоставити директну везу токова новца из медија ка РРА, потом из РРА у буџет и из буџета у медије.

Истраживањем смо дошли до следећих закључака:

У Србији се **зна или се може дознати** колико електронски медији дају новца држави да би могли да раде и колико директно добијају од државе. Међутим, подаци о томе требало би да буду **приказани на приступачнији начин**. Када је реч о накнадама које електронски медији уплаћују РЕМ (РРА), будући да је реч о обавези сваког носиоца дозволе, **требало би проактивно објављивати (на сајту РЕМ) информације о томе да ли се та обавеза поштује.** Услед тога што информације о наплати потраживања нису биле објављиване одмах по настанку доцње, код јавности и конкурената на медијском тржишту су се јављале сумње у погледу доследности поступања регулатора. Исто тако, и **Министарство културе** и медија треба **да објављује редовно податке о успешности програма** који су били суфинансирани из буџета.

Накнаде које плаћају медији се већ годинама реално смањују, а ускоро се, применом Закона о електронским медијима, може очекивати њихово свођење на покривање нужних трошкова рада Регулатора. Међутим, било да се сматра да је износ који медији плаћају Регулатору висока или ниска, постоји принципијелни проблем - **укупна висина накнаде која се прикупља од медија, пре девет година није била одређена на основу јасних критеријума.** Ни на другој страни циклуса – када је реч о издвајањима из буџета **за медије, нема јасних критеријума у погледу висине укупних издвајања** (у којем обиму би требало да се покрију трошкови стварања програма од јавног интереса).

Због тога је потребно **израдити и објавити образложења за одлуке које се тичу финансирања државе од медија и медија од државе**. Правила која су била на снази током протеклих година су углавном поштована, али сама та правила нису била довољно разрађена, што не само да је **смањило могућност да се оствари сврха** финансирања, већ и **да се она уопште препозна**.

Мада је Закон о радиодифузији садржао правила о томе за шта ће бити утрошен вишак прихода над расходима које РРА оствари (по ¼ за културу, здравство, просвету и социјалну заштиту), те **норме не само да нису биле примењене како је замишљено, већ нису биле ни примењиве.** Суфицит медијског новца, који је

преостао након што РРА подмири своје трошкове, разливао се непрепознатљив у мору вечно дефицитарног државног буџета.

Остварени приходи РРА су сваке године били већи од планираних, али су већ годинама у паду. Исто тако, **и расходи РРА имају тренд опадања,** при чему је био очигледан труд да се постигну уштеде, нарочито током 2013. и 2014. Највећи реалан пад у последњих пет година је забележен код зарада и сталних трошкова (који су углавном везани за закупнине). С друге стране, растао је износ „резервисаних средстава“.

Чињеница да су разултати рада РЕМ слични као и ранијих година, уз коришћење мање финансијских и уз ангажовање истих људских ресурса, осим несумњиво заслужених похвала за рационално пословање, нужно отвара и питање **да ли су трошкови могли бити мањи** у ранијим годинама.

Предстојећу израду нове систематизације радних места у РЕМ би требало искористити да се што прецизније утврде и образложе потребе за људством, као и начин ангажовања (радни однос или повремено ангажовање). За досадашње правилнике и планове рада **није постојала обавеза израде детаљних образложења те врсте**. Прелазак запослених у РЕМ у статус државних службеника донеће нова искушења и могућ одлив кадрова, јер је **реално очекивати да ће се зараде умањити макар за једну трећину у односу** на садашњи ниво.

Плаћање закупа пословног простора и повезани трошкови представљају значајну ставку у буџету РРА а у реновирање тих просторија су уложена значајна средства (највећа набавка у последњих неколико година, преко 400 хиљада евра). Током 2014. године је РЕМ битно смањила расходе са ове ставке напустивши део просторија које је раније користила и дошавши до тачке испод које се тешко може ићи. Дугогодишњи покушаји РРА да добије на коришћење просторије у власништву државе нису били успешни. Целисходност пређашњих трошкова за ову намену је упитна.

Код једног дела остварених уштеда није до краја јасно да ли су се оне лоше одразиле на остваривање законских задатака Регулатора – да ли је реч о домаћинском пословању или претходном лошем планирању.

Актуелни Правилник о унутрашњој систематизацији радних места у РРА садржи опис послова који је углавном доброг квалитета. Као замерка се може истаћи то што се за поједина руководећа радна места се тражи мање година радног искуства него што би се могло очекивати (пет), а захтеви у погледу појединих стручних квалификација нису увек доследни (нпр. страни језици).

Статистички показатељи резултата рада РЕМ током 2011, 2012 и 2013, с једне стране, показују знатно већи број предмета у раду у 2013 (нпр. готово 14 хиљада у односу на 3.200 из 2012.), што је делом последица промене у начину евидентирања. С друге стране, није дошло до повећања броја казнених поступака. И ови показатељи јасно говоре колико је важно да се при предстојећим организационим променама Служба РРА правилно димензионира, тако да оптимално одговори потребама посла, али се нужно отвара и питање – да ли су у ранијим годинама ресурси били недовољно искоришћени.

На основу поређења са сличним институцијама из региона и организационо сличних институција из Србије, стиче се утисак да је РРА/РЕМ у просеку по сразмерно обрачунатим трошковима или испод њега у већини категорија.

РРА од свог настанка до 2015. **није примењивала поступке јавних набавки**, зато што није била обухваћена законским појмом наручиоца, што је очигледан пропуст законодавца, који открива системске слабости надзора над јавним набавкама.

Проблем у вези са набавкама представља и то што су интерна правила РРА за спровођење набавки била веома неразвијена, нарочито у погледу критеријума за одабир понуда. Одабир је вршен увек између три прикупљене понуде, готово увек по мерилу најниже цене.

Питање положаја РРА/РЕМ уопште и место овог тела међу „корисницима јавних средстава“ или „органима власти“ је све време недовољно уређено. Норме подлежу веома различитим тумачењима а контрадикција има чак и у оквиру истог закона.

Тренутно се примена закона налази пред великим изазовима. **Суштинске реформе** РРА и трансформација у РЕМ у пуном обиму су **стопирани услед тога што још увек нису одобрени Статус и Финансијски план за текућу годину**. Скупштински одбори су заузели позитиван став, али одлука још није донета, тако да се ни неке мере које је требало да донесу уштеде (нпр. нови систем за обрачун зарада запослених, смањивање накнада за емитере), још увек не примењују.

Нови Закон о јавном информисању и медијима, који је на снази од 13. августа 2014, уредио је **суфинансирање медијских пројеката** од јавног интереса. Законом је одређена расподела новца на **конкурсу као правило,** услови за учешће на конкурсу, обавеза да се за сваки конкурс утврде ближи критеријуми за расподелу, нека правила о формирању конкурсне комисије, начин одлучивања о предлозима комисије и начин расподеле државне помоћи медијима без конкурса када је реч о мањим износима. Такође је прописана обавеза достављања наративног и финансијског извештаја о реализацији пројекта. Министарство културе и информисања ближе уређује суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса и прописује обрасце за пријаве на конкурс и подношење извештаја.

Током ранијих година, **у одсуству правила за финансирање програма** у области јавног информисања и очекивању да буду прописана законом, донето је неколико аката који су уређивали ту област на разним нивоима власти. Ове норме су биле недовољне да отклоне ризике од настанка корупције. Главни проблем је велика **дискреција** која је постојала **код доношења одлука** о томе шта ће бити финансирано, у којој мери и на основу којих критеријума ће бити подељена средства за конкретне програме. Не само да правила поступања комисија нису била довољно детаљна, као ни квалификације за избор чланова комисије, већ је постојала могућност да супротно вољи комисије руководилац (не) додели средства. У неким случајевима, проблем је било и недовољно детаљно извештавање о трошењу добијеног новца и недовољна јавност података.

Иако је доношењем Закона о јавном информисању и медијима битно унапређен правни оквир за суфинансирања медијских програма из буџета на разним нивоима власти, **проблеми који су били присутни у претходном периоду су само умањени**, али не отклоњени. Кључни проблеми који су остали нерешени су следећи:

- Превелика **дискреција код планирања обима средстава** који ће бити издвојен за финансирање програма од јавног интереса и одабира тема од јавног интереса које ће бити финансиране у одређеној буџетској години. Овај проблем се само делимично може решити отвореним и партиципативним планирањем буџета,

које у Србији није пракса ни у једној области на националном нивоу, а и на локалном је пре изузетак него правило.

- **Критеријуми** за доношење одлуке о расподели средстава и начин њихове примене нису довољно разрађени у Закону, а ни подзаконски акт Министарства није отклонио све недоумице.
- Питање квалификација и разрешавања сукоба интереса чланова конкурсне комисије није довољно прецизно утврђено у Закону, али је проблем углавном решен подзаконским актом.
- Закон **не обезбеђује проактивно објављивање** појединих битних докумената за оцену законитости и исправности доделе средстава, што се само делимично може ублажити кроз нормирање у подзаконском акту.
- **Не постоје ефикасна правна средства за оспоравања услова и критеријума** конкурса, што се може делимично ублажити увођењем могућности приговора на сваки појединачни конкурс.

Са раздела Министарства културе је у току 2012. опредељено за финансирање медија 471,170,000 динара, што је у то време вредело приближно 4.169.646 евра. Чак 83% овог износа је дистрибуиран унапред одређеним корисницима – јавним предузећима, а 17% по другом основу – конкурси или појединачне одлуке о подршци.

У 2013. години износ је био 433,606,090 динара, што је у то време вредело приближно 3.842.322 евра. Овај пут је чак 84% новца са раздела Министарства отишло јавним медијским предузећима. Смањење буџетских давања је најуочљивије у групи „јавно информисање“ где су медији добили око 100.000 евра мање него током 2012. за своје програме. У 2012. су сви пројекти са конкурса осим једног реализовани, а у 2013. години чак четрнаест пројеката до крају буџетске године није добило ни динара због неспровођења. Методом случајног узорка (на девет пројеката из 2014) установили смо да у једном од девет посматраних случајева извештај о реализацији пројекта не пружа доказе да су све планиране активности реализоване.

Када се упореде подаци о „улазу“ и „излазу“ медијско-буџетског новца, могу се запазити одређене корелације. Међутим, оне су у потпуности случајне. Износ који су медији плаћали РРА у 2012 је био приближно исте величине као и новац који је преко Министарства дистрибуиран медијима – кроз субвенције, конкурсе или директна давања. У следећој години је износ прикупљен од накнада био око 10% већи од буџетских давања медијима.

Очигледно је да је у питању случајност а не плод осмишљене буџетске политике већ по томе што се ове накнаде убирају од електронских медија, док се новац из буџета расподељује свим врстама медија, па чак и другим субјектима који припремају медијске садржаје.

То је нарочито очигледно када се уместо укупних давања пореде давања из буџета на конкурсима. Наиме, када се изузму субвенције, међу којима је један од најзначајнијих прималаца средстава новинска агенција ТАЊУГ, види се да су штампани и електронски медији добили у обе посматране године чак 8 мањи износ него што су електронски медији уплатили по основу дозвола.

Сумња у постојање одређених корелација се може јавити када се пореде подаци о уплаћеном суфициту са новцем који је додељен за суфинансирање програма на

конкурсима Министарства. Наиме, може се уочити да су ови износи били приближно једнаки у 2012. години. У 2013. години се јавила значајна разлика – суфицит се смањио више него количина додељеног новца за пројекте.

Чак и када су износи приближно исти, на то да они нису међусобно усклађивани указују следећи фактори: 1) у тренутку када се расписује конкурс није познато колико новца ће у одређеној буџетској години бити прикупљено од накнада а поготово не колико ће новца остати као суфицит након подмирења трошкова РРА/РЕМ; 2) новац се на основу конкурса додељује и штампаним медијима, а не само електронским, које плаћају накнаде за дозволе; 3) приликом расподеле новца за конкурсе не постоје посебне квоте за електронске медије, штавише у евиденцијама се уопште не бележи ни након доделе новца да ли је реч о медијским садржајима који ће бити објављени у штампаним или електронским медијима.

Из свих тих разлога, иако су у неким буџетским годинама приливи од медија ка држави упоредиви са плаћањима за медије из буџета, то је **плод случајности а не унапред осмишљене намере законодавца или воље доносилаца одлука**.

С друге стране, очигледно је да се не може очекивати ни остваривање јавног интереса кроз суфинансирање медијских програма ни остваривање јавног интереса кроз делотворно вршење функције Регулатора електронских медија без осмишљене политике, која ће бити преточена у квалитетне норме, обезбеђена ефикасним надзором, унапред позната јавности и доследно спроведена коришћењем само оних финансијских средстава која су за то неопходна.

Садржај:

О пројекту 9
Токови новца – медији – РРА- буџет – медији 12
Аспекти сагледавања кретања јавног новца 12
Концепцијска дилема – јединствен буџет или наменски приходи 13
Накнаде за емитовање – правни оквир 16
Накнаде за емитовање – финансијски показатељи 21
Прикупљање накнада за емитовање 25
Ко су највећи дужници? 32
Однос планираних и остварених прихода 35
Колико РРА троши и на шта? 37
Шта ови подаци показују? 38
Зараде 38
Накнаде чланова Савета РРА 43
Стални трошкови 43
Услуге по уговору 45
Специјализоване услуге 46
Текући трошкови 46
Материјал 47
Порези и таксе 47
Резерве 47
Основна средства - инвестиције 49
Суфицит 50
Како је трошак рада РРА могао да буде мањи? 52
Ефикасност организације РЕМ 54
Правни оквир 54
Делокруг рада РРА одређен Законом о радиодифузији 54
Делокруг рада Регулатора одређен Законом о електронским медијима 55
Организациона структура 58
Да ли је РРА/РЕМ правилно структурирана за обављање радних задатака? 63
Статистика броја поступака РРА 67
Поређење са другим телима 68
Поређење РРА са другим институцијама у Србији 69
(Не)јавне набавке Регулатора 70
Увод 70

„Корисници буџетских средстава“ и „корисници јавних средстава“ 71
Други Закон о јавним набавкама (2008) и скупштински пословник 74
Одсуство надзора, трећи Закон о јавним набавкама и друго мишљење УЈН 76
Пракса јавних набавки у одсуству примене Закона о јавним набавкама 78
Колики је обим јавних набавки у РРА? 78
Да ли се променила пракса? 79
Интерни акт РРА о набавкама 79
Измена Систематизације 81
Примери спровођења набавки 82
РРА у очима других 84
Савет за борбу против корупције 84
Анализа ЦПЕС 87
РРА у медијима 89
РРА и Скупштина 89
Актуелни предлози скупштинских одбора 90
Актуелни проблеми РРА и примена новог закона 92
Суфицит 94
Прописана намена суфицита 94
Извршене уплате 94
Суфицит из 2014 – последњи? 96
Занимљив, али пропали случај наменског буџета 96
Медијска стратегија 99
Додела средстава за суфинансирање програма у области јавног информисања 102
Увод 102
Проблеми у доба непостојања законских правила 103
Интерна правила у одсуству законских 104
Суфинансирање програма по новом закону 110
Главни закључци у вези са новим правним оквиром 116
Новац из буџета за медије 117
Расподела у 2012. години 117
Расподела у 2013. години 120
Увид у документацију о реализацији пројекта 124
Да ли постоји веза између „улаза“ и „излаза“? 125

О пројекту

Пројекат **Положај РРА у токовима медијског новца** осмишљен је почетком 2014. године, а спровођен током 2014. и 2015. Транспарентност – Србија се и раније у више наврата бавила питањима која су од значаја за рад медија, а много чешће у вези са коришћењем јавних средстава и организацијом институција јавног сектора. Разлога да се овим темама поново бавимо било је на претек. То су, укратко: тешко стање медија, нетранспарентност јавних финансија, институционалне и законске промене, како у погледу финансирања медија из буџета, тако и у погледу положаја Регулатора (ранија Републичка радиодифузна агенција). Ове активности су такође посредно у вези са ширим медијским програмом Фондације за отворено друштво, Србије, која је подржала спровођење овог пројекта.

О томе да је стање у медијима у Србији изузетно тешко сагласна су оба национална новинарска удружења. Штавише, у тим удружењима су склони да га оцене као најлошије у последњих петнаестак година. Бројне су тврдње о изложености медија снажним политичким и економским притисцима, који се одражавају и на уређивачку политику, нарочито кроз аутоцензуру. Медијска стратегија из 2011. није спровођена онако како је било предвиђено. Усвајање нових медијских закона је увелико каснило. Власничка структура медија је и даље нетранспарентна. Велики број медија, како штампаних, тако и електронских, конкуришу на релативно малом тржишту. У таквим условима често је кршење прописа који регулишу оглашавање. У јавности су изношене сумње (нпр. у извештају Савета за борбу против корупције) да Регулатор (Републичка радиодифузна агенција, када је реч о електронским медијима) није правовремено реаговала у свим случајевима повреде закона.

Расподела новца из јавних извора намењених медијима није (била) довољно транспарентна и јавност није располагала довољним подацима о томе на који начин се из јавних средстава финансирају некомерцијални програми када то представља јавни интерес. Процес приватизације медија још увек није окончан. Медији у власништву локалних самоуправа противили су се приватизацији и пројектном финансирању и инсистирали су на томе да остану под финансијским окриљем (а последично и под контролом) власти (као локални или регионални "јавни сервиси"). С друге стране у великом броју локалних самоуправа нису расписивани јавни конкурси за расподелу новца медијима, већ су, често и без поступака јавних набавки, директно закључивани уговори о набавци медијских услуга.

Бивша РРА (а садашње Регулаторно тело за електронске медије - Регулатор, РЕМ или РТЕМ) остварује приходе од накнада за дозволе за емитовање програма. Медији, због економских тешкоћа, понекад имају проблеме са плаћањем накнада (мада су оне смањиване), тако да је претходних година неколико медија остало без дозвола управо из овог разлога. РРА се не финансира из буџета већ искључиво од новца прикупљеног од медија, а вишак, односно разлику између прикупљених средстава и трошкова саме РРА, уплаћује се у буџет. Према Закону о радиодифузији, који је до недавно био на снази, тај новац је у једнаким износима требало расподелити за унапређење и развој културе, здравства, просвете и социјалне заштите. Нови Закон о електронским медијима предвиђа само да се „вишак прихода уплаћује у буџет", што је у складу са начелом свеобухватности буџета, али додатно смањује могућност увида јавности у ефекте употребе овог новца.

Дозволе за емитовање програма РРА је доделила 2006. године на период од осам година. Почетком 2014. године продужено је важење дозволе за емитовање на националној фреквенцији за још осам година свим емитерима који су те дозволе добили 2006. године (Б92, Пинк, Хепи, Прва) и свим националним радио-станицама. Из РРА је објашњено да неће бити расписиван конкурс за националне емитере све док не буде завршен процес дигитализације, да ће тада моћи да буде много више националних емитера а да ће дозволе за аналогно емитовање, које су почетком 2014. године обновљене, по завршетку дигитализације аутоматски бити претворене у дозволе за приступ мултиплексу.

Овакво стање отвара неколико важних питања – **да ли се новац прикупљен од медија на име дозвола за емитовање програма троши функционално, односно, да ли РРА на одговарајући начин испуњава своју улогу регулатора, да ли се део „вишка" новца враћа у медије кроз конкурсе којима се финансирају некомерцијални садржаји од јавног интереса и да ли је кроз прописе могуће успоставити директну везу токова новца из медија ка РРА, потом из РРА у буџет и из буџета у медије?**

Да бисмо покушали да дођемо до одговора на ова питања, Транспарентност – Србија је прикупила бројне податке претрагом интернет страница релевантних институција (нарочито Министарства културе и медија и Републичке радиодифузне агенције), упућивањем захтева за приступ информацијама (РРА, Министарство културе, Министарство финансија, Народна скупштина итд.), кроз интервјуе са представницима органа власти, медијских удружења, невладиних организација и стручњака. Затим смо, према првобитном плану, израдили три анализе:

1. **Анализа токова новца на релацији медији-РРА-буџет-медији.** Анализа обухвата наплату накнада за дозволе за емитовање (прописана и стварно прикупљена), бруто годишње трошкове функционисања РРА, трансфер вишка средстава у буџет Србије и расподелу тог новца за поједине намене, прописане Законом током 2012. и 2013. године, са освртом на 2014.

2. **Анализа програмског финансирања некомерцијалних садржаја из буџета Србије током 2012. и 2013. године.** Анализа се односи на коришћење новца који РРА уплаћује у буџет Србије, а који је на основу Закона намењен за културу, као и на коришћење других буџетских средстава за финансирање некомерцијалних програмских садржаја од јавног интереса. Анализом је утврђен износ на који се на тај начин додељује, који су примаоци средстава (првенствено из области „електронски медији“), који је правни основ за доделу средстава, и које врсте активности од јавног интереса су на тај начин финансиране (у мери у којој је то идентификовано у документацији).

3. **Анализа трошкова рада и ефикасности РРА током 2012. и 2013. године.** Анализом је обухваћен бруто приход, задаци које РРА мора да обавља на основу Закона, систематизација радних места Агенције, планови рада и извештаји о њиховој реализацији, обављање задатака прописаних Законом у пракси. У мери у којој је то могуће на основу ових података, анализа указује да ли је РРА добро проценила потребе и капацитете својих стручних служби у циљу обављања законских надлежности, односно колико је ефикасна у обављању надлежности, те колико се, сходно томе, сврсисходно троше средства која ова институција има на располагању. У мери у којој је то било могуће (у зависности од доступности података), у овој анализи смо упоредили

податке о функционисању РРА са подацима о функционисању других регулаторних тела у Србији и тела са сличним надлежностима у другим земљама.

Резултат ових анализа су и препоруке које смо формулисали за измену прописа и праксе како би се обезбедило ефиксаније обављање задатака који стоје пред државним органима и институцијама, транспарентнији токови новца и праћење ефеката коришћења средстава. Налази анализе и препоруке су представљени на конференцији одржаној 23. јула 2015. у Београд. На овај скуп су позвани, између осталих, представници РЕМ, Министарства културе и медија, медија и медијских асоцијација и новинарских удружења, ресорног одбора Народне скупштине, Агенције за борбу против корупције, Савета за борбу против корупције, Државне ревизорске институције, Комисије за контролу државне помоћи, Комисије за заштиту конкуренције, Министартва финансија, Управе за јавне набавке и међународних организација које прате ову област[1].

[1] Након представљања налаза истраживања од стране организатора скупа, говорили су (и на питања новинара, невладиних организација и других државних органа) одговарала два представника РЕМ – Ненад Јанковић, генерални секретар, и Рајка Галин – Ћертић, помоћница директора.

Токови новца – медији – РРА- буџет – медији

Аспекти сагледавања кретања јавног новца

Када се поведе прича о јавном новцу она може да тече у много праваца. Основно је питање да ли се уопште зна **колико ко новца добија** из државне касе и **колико се и коме новца узима** да би се та каса напунила? Ако је та базична транспарентност обезбеђена, може се трагати даље, на пример, кроз постављање питања која почињу са **„зашто“** – због чега је одређено да ће накнада бити толика, зашто Регулатор троши толико новца за свој рад, зашто медији добијају из буџета баш толико новца и слично. Да би се обезбедио овај **виши ниво транспарентности предуслов је да такве информације уопште постоје,** са чим се не може рачунати унапред. Ако информација нема, проблем није нетранспарентност него несврховитост или неодговорност.

Прича се може развијати и у другим правцима – нпр. тако да се оцењује да ли су узимања и давања новца била **законита** (спроведена по унапред прописаним правилима). Ако су сама правила давала нека дискрециона овлашћења, може се ценити и да ли су та овлашћења коришћена у складу са својом сврхом. Ако су правила имала неку унапред познату сврху може се сагледавати и **да ли је та сврха остварена**.

Разматрања могу бити у функцији оцене квалитета – **да се потврди или оповргне** нека унапред формулисана теза или да се **емпиријски утврди какво је стање**. На пример, циљ може бити да се утврди да ли је су прописана правила добра, да ли су јавни приходи и јавни расходи прениски или превисоки и слично.

Ова анализа неће дати одговор на сва питања која су овде поменута или наговештена, али ће, надамо се, послужити при формулисању аргумената за будуће реформе.

Укратко, сажетак одговора би могао да гласи:

У Србији се зна или се може дознати колико електронски медији дају новца држави да би могли да раде и колико директно добијају од државе. Подаци о томе би могли да буду приказани на приступачнији начин. Одговори на питања о разлозима за обим и начин финансирања који се примењује нису потпуни и пречесто зависе било од дискреционих процена, било од случајних чинилаца. Због тога је потребно израдити и објавити образложења за одлуке које се тичу финансирања државе од медија и медија од државе. Постављена правила се углавном поштују, али сама правила нису довољно разрађена, што не само да смањује могућност да се оствари сврха финансирања, већ да се она уопште препозна.

Концепцијска дилема – јединствен буџет или наменски приходи

Када држава убеђује грађане и фирме да плате порез, она им предочава да се од тог пореза плаћају судије, учитељи, изградња путева и друге инфраструктуре... Међутим, везу између конкретног динара који је ушао у буџет и динара који је „изашао“ из буџета није могуће установити. У највећем броју случајева, грађанин или привредник неће знати за шта је тачно тај динар утрошен.

То није само питање мањка транспарентности – реч је о томе да ни директор државног Трезора нема ту информацију – новац се слива од свих пореских обвезника на једно место и са њега се усмерава према буџетским корисницима који су на то стекли право и чије су потребе утврђене као приоритетне.

Обрнуто, знаће се коме (или макар којој групи буџетских корисника) одлази „наш динар“, када сам закон уведе наменске порезе или када се дефинише да део неких јавних прихода одлази одређеном буџетском кориснику. На пример, то су ситуације када се увођењем допунске поштанске маркице помаже изградња једног верског објекта, када се пропише да ће део пореза („акцизе“) на гориво бити утрошен на одржавање путева, да ће део пореза од дувана бити утрошен на антипушачке кампање, да ће део од прихода државне лутрије отићи на финансирање хуманитарних активности и спорта, да ће приходи од приватизације бити искоришћени за изградњу инфраструктуре итд.

Још директнија веза између јавних прихода и јавних расхода јавља се у ситуацијама у којима се често тражи нека врста одобрења самих обвезника – нпр. када се неки јавни радови, након спроведеног референдума финансирају из месног самодоприноса који плаћају сви становници неког града или села. Посебно треба издвојити ситуације када се јавни приход остварује директн од корисника услуга – нпр. када грађани и фирме плаћају накнаде за услуге јавних предузећа које по својој вољи (а често и без могућности избора) користе.

Од оваквих ситуација добровољног плаћања услуга треба разликовати прикривене порезе. То су ситуације када држава пропише да ће једна група буџетских обвезника (грађана, фирми) плаћати неку „накнаду“ за одређене услуге, али је по томе на који начин се одређује накнада и начину плаћања очигледно да није реч о стварним већ о, у најбољем случају, претпостављеним корисницима те услуге.

Типичан пример таквих прикривених пореза је тзв. ТВ претплата. Називом „претплата“ ствара се привид да је реч о добровољном давању за неке услуге које се добијају за узврат. У ствари, нити је давање добровољно (засновано је на законској обавези), нити је у вези са коришћењем услуге.

Аргументи у прилог једном или другом концепту су бројни и овде ће бити само овлаш поменути. Концепт јединственог буџета има очигледних предности за ефикасност функционисања јавног сектора. Наиме, да би се остварило наменско финансирање одређених потреба морају да постоје наменски рачуни на које се слива новац. Постојање бројних наменских рачуна отежава јавну контролу и контролу државних органа али ствара и додатне трошкове.

Најлошија последица јесте то што се лако може догодити да постоје неке приоритетне потребе које држава мора да плати, али да то не може да учини, зато што на наменском рачуну за ту потребу нема пара, а да истовремено на другим рачунима (које не сме да употреби за ту намену) има новца који ће бити још месецима неискоришћен. Шта онда држава ради? Прибегава се задуживању, плаћајући камате

на позајмљени новац, иако на другом свом рачуну већ има новца који лежи неискоришћен, што је очигледно нелогично. У другој, нешто бољој варијанти, држава новац позајмљује сама себи. То ствара разне девијације у систему (нпр. потенцијал за трговину утицајем руководиоца органа који је ликвидан). У случајевима када су они на чијим рачунима има вишка мање моћни, „позајмице“ често постану „бесповратне“.

Србија има већ дуже време систем јединственог рачуна буџета. Међутим, укључивање у тај систем је било постепено, а и сада постоје значајни делови јавног сектора који располажу значајном финансијском аутономијом. Због тога и даље можемо да читамо апсурдне вести о томе како, нпр. Војска уступа имовину која јој није потребна општини, и добија за узврат станове за официре (то заправо значи да испуњење законске обавезе према официрима зависи од тога да ли војска има вишка касарни у неком граду); како „друштвено одговорне“ фирме у државном власништву спонзоришу спортска друштва и културна дешавања, поред живог и здравог министарства за спорт и министарства за културу; како апотекарска установа вишак својих прихода уступа за плаћање васпитача у обдаништима.

И систем јединственог и централизованог буџета има значајних недостатака. Главни недостатак се може препознати у мотивацији. Сматра се да, ако људи знају на шта ће тачно њихов новац да буде утрошен и ко ће њиме да располаже, да ће радије бити спремни да га дају. То заиста и јесте истина ако је реч о нечему што сами буџетски обвезници сматрају да треба да се финансира. Уколико у погледу намене новца имају озбиљних резерви, прикупљачи пореза и накнада би пре имали мотив да не обзнањују куда ће ићи новац.

Други аспект где децентрализација има предност огледа се у већем ангажовању корисника буџета на прикупљању средстава. Када знају да ће део јавних прихода остати баш њима, да подмире своје (легитимне или сувишне) расходе, они ће имати мотив да прикупе што више средстава од обвезника. Уколико од њиховог труда ништа не зависи, било зато што ће им све вишкове „покупити“ Министарство финансија или зато што ће им из државне касе бити плаћени сви трошкови, онда ће и део новца који је иначе могао бити прикупљен остати код пореских обвезника и у збиру ће остати мање новца за финансирање јавног сектора.

Понекад се као мана јединственом буџету наводи и то што се не види довољно јасна веза између тога колико неко (нпр. нека привредна грана, нека општина) даје и колико добија „за узврат“ добија из буџета. Такве рачунице се каткад могу направити, мада је увек лако оспорити њихову потпуност или доследност. На пример, када говоримо о медијском свету, требало би разрешити да ли динар плаћен од пореза на услуге оглашавања даје држави медиј, маркетиншка агенција или произвођач детерџента (или потенцијални купац детерџента који гледа филм пресечен том рекламом)?

Као што је анализа коју излажемо показати, **законодавац у Србији је желео да одреди намену коришћења дела новца који држава убира од медија, али ту намеру није спровео до краја.** С друге стране, **законодавац није ставио у везу обим финансирања медија из буџета са приходима које од медија остварује.**

Недоследности законодавца у погледу одређивања сврхе убирања прихода од медија доводе до изостанка појединих прихода (медији који налазе други начин за емитовање уместо да плаћају високе накнаде) и незадовољства оних који накнаде плаћају њиховом висином; надзор над радом Регулатора није довољно ефикасан да гарантује да ће средства бити употребљена на најбољи могући начин;

недовољно прецизно дефинисана сврха финансирања медијских програма из буџета за последицу има одсуство гаранција да ће за остваривање те сврхе бити издвојено довољно средстава и ствара незадовољство у медијима и јавности.

Накнаде за емитовање – правни оквир

Закон о радиодифузији, који је био на снази до 12. августа 2014[2], уредио је финансирање Републичке радиодифузне агенције. Као извор финансирања се у члану 35. тог закона („**приход РРА“)** наводе „**средства остварена од накнаде коју емитери, у складу са овим законом, плаћају за добијено право на емитовање програма (дозвола за емитовање програма)**“.

РРА није била препуштена тржишту и могућностима емитера да плаћају утврђене накнаде, већ је законодавац препознао значај њеног функционисања и у ситуацијама када од накнада не би било довољно новца кроз следеће одредбе:

„У случају да Агенција не оствари планирани приход по основу накнаде из става 1. овог члана, недостајућа средства обезбеђују се из буџета Републике Србије. Обезбеђивање недостајућих средстава, у складу са ставом 2. овог члана, не утиче на независност и самосталност Агенције.“

Обавеза да се „недостајућа средства“ исплате из буџета, ако не у смислу законских дефиниција (из Закона о буџетском систему), а оно у крајњој линији ставља тако РРА у положај буџетског корисника. То што РРА у случају да „оствари приходе“ неће добити новац из буџета, и што у стварности никад није добила новац из буџета, јер је увек имала довољно новца од накнада, не мења много на суштини ствари. Одредба према којој обезбеђивање додатних средстава не утиче на независност и самосталност РРА је гола декларација. Да ли ће та независност и самосталност постојати зависи од много чинилаца – ако законодавац жели да таквог утицаја нема, она може кроз конкретне одредбе да формулише мере које би требало да обезбеде да се угрожавање независности сузбије.

Накнаде које ће емитери плаћати су, како и приличи, познате већ у доба када се јављају на конкурс. На основу члана 50. Закона о радиодифузији, „оглас којим се расписује јавни конкурс за издавање дозвола за емитовање програма садржи: ...4) висину годишње накнаде за добијено право на емитовање програма и висину накнаде која се плаћа за коришћење радио фреквенција на основу издате дозволе за радиодифузну станицу. Чланом 51. Закона било је прописано да Агенција може својом одлуком утврдити обавезу подносилаца пријава на јавни конкурс да приликом подношења пријаве уплате депозит. Висина депозита није могла бити већа од пуног износа тромесечне накнаде за емитовање програма. Члан 57. је уређивао питање даље судбине положеног депозита – враћање у року од седам дана, урачунавање у износ накнаде, задржавање депозита за оне који не започну емитовање програма итд.

Плаћање накнаде је битно не само за добијање дозволе, већ и за њено задржавање. Тако је, чланом 61. прописано да дозвола за емитовање програма престаје да важи и пре истека времена на које је издата у следећим случајевима:

...

7) ако емитер прекрши одредбе о недозвољеној медијској концентрацији предвиђене овим законом;

[2] Закон о радиодифузији ("Сл.. гласник РС", br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 - испр. и 41/2009)

8) ако Агенција, након спроведеног поступка у складу са овим законом и прописима донетим на основу њега, емитеру изрекне меру одузимања дозволе за емитовање програма због повреде обавеза емитера или због непоштовања услова предвиђених дозволом за емитовање програма;

9) ако емитер, и поред изречене опомене у писаној форми, не измири обавезу плаћања накнаде за дозволу за емитовање програма;

10) ако се као један од оснивача емитера коме је издата дозвола за емитовање програма, после издавања дозволе појави страно правно лице регистровано у земљи у којој према унутрашњим прописима те земље није дозвољено или није могуће утврдити порекло оснивачког капитала.“

Дакле, неплаћање накнаде за дозволу представља основ за укидање дозволе. Није прописано као услов неплаћање у дужем временском периоду (довољно је да до задоцњења дође и само једном). Међутим, пре него што дозвола буде укинута, РРА мора да изрекне опомену емитеру.

Питањима накнаде, у оквиру посебног поглавља закона, бавили су се и чланови 66. и 67. Закона. Ту је било прописано да „Емитер за добијено право на емитовање програма плаћа одговарајућу накнаду („накнада за емитовање програма“), да поред тога плаћа и накнаду за коришћење радиофреквенције (накнада за дозволу за радиодифузну станицу)[3]. Накнада за емитовање програма уплаћује се на рачун РРА.

Закон је предвиђао да се накнада утврђује на основу следећих критеријума:

1) броја становника на подручју на коме се емитује програм, на основу званичних података органа надлежног за послове статистике, и

2) програмске концепције емитера, односно порекла и врсте програма који се емитује, и то:

а) удела научно-образовних, културно-уметничких, дечјих или сопствених информативних програма, у укупном програму који се емитује;

б) удела програма сопствене продукције или програма независних продукција са садржајима из подтачке а) ове тачке, преко квоте утврђене овим законом;

в) удела програма других домаћих емитера или преведених страних програма.

Висина накнаде за емитовање радио програма износи 5% висине накнаде утврђене за емитовање телевизијског програма.

[3] Висина и начин плаћања накнаде за дозволу за радиодифузну станицу утврђују се у складу са посебним законом којим се уређује област телекомуникација и прописима донетим на основу тог закона. Накнада за радиодифузну станицу плаћа се у корист рачуна регулаторног тела надлежног за област телекомуникација.

Накнада се утврђује на годишњем нивоу, али је емитер плаћа месечно (као 1/12 годишње накнаде), осим приликом издавања дозволе.

Накнаде, на основу ових уопштених критеријума, утврђује РРА. Међутим, пре него што то учини, РРА „доноси ближа мерила за утврђивање висине накнаде за емитовање програма“. На висину накнаде (не и на акт којим се утврђују ближи критеријуми, саласност је давала Влада Србије. Ове одредбе Закона су биле недоречене.

Очигледно је да је законодавац поставио само **неке релативне параметре за одређивање надокнаде**, који би могли да послуже за одмеравање да ли једном или другом емитеру треба зарачунати више или мање новца за добијање дозволе, у зависности од тога колико људи види и чује његов сигнал. С друге стране, **законодавац није поставио параметре у погледу сврхе прикупљања овог новца из буџета**, на основу чега би се утврђивало колико укупно новца треба прикупити од емитера. Ситуација у којој та сврха и критеријуми нису утврђени, је још више проблематична због тога што висину надокнада одређује РРА, тело које потом од те исте надокнаде финансира своје трошкове, што ствара својеврсни „институционални сукоб интереса“.

Сагласност Владе на висину надокнаде само наизглед ублажава овај проблем. У ствари, пошто ни мерила на основу којих ће Влада дати или ускратити сагласност нису прописана, **пре би се могло очекивати да Влада ово овлашћење искористи за вршење политичког притиска на рад РРА**, него за заштиту емитера од неоправдано високих надокнада.

РРА је добила законско овлашћење да у току важења издате дозволе за емитовање програма измени висину накнаде у зависности од измена у програму који се емитује. Та одлука мора бити образложена.

Динамика плаћања накнаде је уређена тако што емитер за првих шест месеци плаћа укупну шестомесечну накнаду у року од седам дана од дана пријема обавештења о додели права. У наредном периоду коришћења права емитер је дужан да своју месечну обавезу плаћања накнаде плаћа до петог у месецу за текући месец. Ове одредбе су битне и због покретања поступка за одузимање дозвола против емитера који дугују новац за надокнаду.

Члан 67. предвиђа изузетке од обавезе плаћања накнаде (јавни медијски сервиси, ртв станице цивилног сектора, верске заједнице и слично). Правила о ртв станицама цивилног сектора предвиђена су и у другим одредбама (нпр. члан 95).

Правилник о мерилима за утврђивање висине и накнаде за емитовање радио и/или телевизијског програма[4], као што је случај и са бројним другим подзаконским актима најпре понавља многе одредбе закона. Тек у члану 4. постављају се нека нова правила:

„Основна висина годишње накнаде за емитовање телевизијског програма утврђује се на следећи начин: Н = А х К х О“

[4] Пречишћен текст од 24. октобра 2006. године и "Сл. гласник РС", бр. 50/2009.

У овој формули „Н“ је основна висина накнаде, А је број становника, К је коефицијент квалитетног пријема радијског, односно телевизијског сигнала у жељеној зони сервиса О је основица, чија је вредност утврђена на 12,825 динара.

Број становника се утврђује на основу званичних података органа надлежног за послове статистике, и то за подручје на коме се емитује радио и/или телевизијски програм (подручје целе Републике, подручје аутономне покрајине, подручје региона и локална подручја). Правилник доноси нека додатна правила, нпр. да се број становника за Београд утврђује без приградских општина, ако није другачије предвиђено конкурсом.

Коефицијент квалитетног радијског, односно телевизијског сигнала код утврђивања основне висине годишње накнаде за емитовање програма износи 0,6.

Члан 7, предвиђа да приликом подношења пријаве на јавни конкурс, подносилац пријаве може тражити да му се одобри смањење висине накнаде за емитовање програма. Савет РРА може, након шест месеци од почетка емитовања радио и/ или телевизијског програма, на основу захтева емитера и извештаја Стручне службе РРА, одлучивати о измени висине накнаде за емитовање програма. Та одлука Савета РРА мора бити образложена.

Савет РРА може на захтев емитера, а у складу са чланом 66. став 4. тачка 2. Закона донети одлуку о смањењу висине накнаде из члана 5. овог Правилника у висини до 20% за емитера који емитује најмање 50% програма из обавезне квоте сопствене продукције из области културног, дечијег и образовног програма; до 10% за емитера који емитује најмање 50% информативног програма из обавезне квоте сопствене продукције (вести, колажне, магазинске, истраживачке емисије); до 10% за емитера који емитује више од 50% програма произведеног на српском језику; до 10% за емитера емитер који емитује најмање 40% укупног програма у сопственој продукцији и/или програма независних продукција, до 5% за емитера који у укупном програму емитује најмање 20% програма других домаћих емитера или преведених страних програма. Укупна висина одобреног смањења висине накнаде не може прећи 20% основне висине накнаде.

Члан 9. доноси прецизирање шта се сматра под појединим изразима (информативни програм, културни програм, итд.).

Члан 10. прописује да стручна служба РРА прати рад емитера у погледу реализације програмске концепције на основу које му је одобрена измена висине накнаде и месечно доставља извештај Савету РРА. Уколико се на основу ових извештаја утврди да емитер не поштује програмску концепцију на основу које му је одобрена измена висине накнаде, донеће одлуку о укидању измене висине накнаде.

Наредни члан се односи на промене у зони покривања, која је у вези са квалитетом сигнала (при чему трошкове мерења сноси емитер).

Члан 12. предвиђа усклађивање основне висине надокнаде једном годишње са индексом раста цена на мало у Републици Србији у претходној календарској години.

Како се може видети из овог приказа одредаба ни Правилник, као подзаконски акт Републичке радиодифузне Агенције, није могао да отклони проблеме који су настали недовољно прецизним законским одредбама.

Накнаде за емитовање – финансијски показатељи

На основу података које је објавила РРА[5], у 2010. години је планирано да се прикупи од накнада 353.393.569 динара од ТВ емитера и још 27.768.847 динара од радио емитера. То је било смањење у односу на претходну годину, за 72.292.350, услед чињенице да је неким емитерима, управо због неплаћања надокнаде одузета дозвола за емитовање програма.

Табела број 1: Планиране накнаде по зони покривања 2010. године

УКУПНИ ПРИХОДИ - Покривање (ТВ и Радио)	У К У П Н О
НАЦИОНАЛНО (11)	285,627,787
ПОКРАЈИНСКО АП ВОЈВОДИНА (1)	761,570
ГРАД БЕОГРАД (18)	27,012,150
РЕГИОНАЛНО (31)	31,247,223
ЛОКАЛНО (236)	36,513,686
У К У П Н О:	381,162,416

Табела број 2: Планирани приходи од издатих решења о висини годишње ТВ накнаде у 2010.

Покривање – ТВ	Годишња накнада	УКУПНО
НАЦИОНАЛНО (3 емитера)	56,559,958	169,679,874
Умањење - 20% ТВ "Б-92"	45,247,966	45,247,966
Подела фреквенције по Уговору 75% "ТВ Кошава"	42,419,968	42,419,968
Подела фреквенције по Уговору 25% "ТВ Хаппу""	14,139,989	14,139,989
ПОКРАЈИНСКО АП ВОЈВОДИНА	22,775,178	-
ГРАД БЕОГРАД	9,787,500	19,575,000
РЕГИОНАЛНО	*Од 134.587 до 5.411.278 дин.*	30,392,760
ЛОКАЛНО	*Од 20.760 до 2.424.281 дин.*	31,938,012
СВЕГА ТВ-НАКН.		353,393,569

[5] Коришћени су подаци из информатора о раду и годишњих извештаја РРА.

Табела број 3: Приходи од издатих решења о висини годишње РАДИО накнаде у 2010.

Р.бр.	Покривање - РАДИО	Годишња накнада	УКУПНО
1	НАЦИОНАЛНО	2,827,998	14,139,990
2	ПОКРАЈИНСКО- АП ВОЈВОДИНА	761,570	761,570
3	ГРАД БЕОГРАД	489,372	7,437,150
4	РЕГИОНАЛНО	*Распон од 16.356 до 157.992 дин.*	854,463
5	ЛОКАЛНО	*Распон од 986 до 67.092 дин.*	4,575,674
		СВЕГА РАДИО:	27,768,847

Да су планови једно, а њихово остваривање нешто друго, показују и подаци о вредности наплаћене надокнаде. РРА је месечно потраживала око 33,5 милиона динара од ТВ и радио емитера, а у просеку је од њих добијала 27,78. Просечни „индекс наплате“ био је 83, а било је месеци када је падао и испод 50% (нпр. 38% у октобру те године).

Следећа година је била знатно успешнија. Тако је, прама подацима РРА за 2011. било планирано да се прикупи 403.636.852 динара, а укупно је прикупљено 401.899.525. динара („99 индексних поена“). Међутим, без обзира на добру наплату током те године, укупан акумулирани дуг је на крају 2011. био 118.069.835.динара, и то без износа дуговања емитера којима су одузете дозволе! ТВ емитери су дуговали знатно више (109 наспрам 8 милиона динара) од радијских. Дугови оних којима су дозволе биле већ тада одузете износили су укупно *122.708.039 динара*[6].

Током 2011. године РРА је почеала да бележи и приходе од накнада које су плаћали кабловски оператери. Највише новца долазило је, очекивано, од националних оператера (75%), београдски и регионални су доносили 12%, а локални 8%. Кад је реч о накнадама радио емитера, значајно је већи удео београдских (25%), па и других локалних и регионалних, а на уштрб националних (51%).

У 2012. је обавезу плаћања имало 414 емитера. Овај пут је прикупљено више од плана (453.149.519 уместо 412.995.00 динара). Међутим, сенку на ово успешно пословање баца чињеница да да су остале велике а неизмирене обавезе иза угашене ТВ „Авала“ (56,5 милиона динара), која је током те године престала да ради[7].

[6] Напомена: У реаговању на нацрт овог извештаја Служба РЕМ истиче да је констатација погрешна, да није реч о наплати, већ о задужењу емитера на основу решења.

[7] Напомена: У реаговању на нацрт овог извештаја Служба РЕМ истиче да је констатација погрешна, уколико би се под појмом „прикупљених средстава“ сматрало „наплаћено“. У ствари, указује служба РЕМ, у питању је обавезно месечно задужење емитера на основу испостављених решења, односно евидентирање прихода од накнада по Закону о рачуноводству.

Табела број 4: КРЕТАЊЕ ПЛАНИРАНИХ И РЕАЛИЗОВАНИХ ПРИХОДА 2012.ГОДИНЕ.

Назив	ПЛАН за 2012.годину	Реализовани I-XII /2012.	ИНДЕКС План/Реал.
Приходи ТВ накнада	363.518.800	353.569.602	97
Приходи РАДИО накнада	24.023.150	27.705.465	115
Приходи кабловско Емитовање	25.453.050	41.085.655	161
Остали приходи	/	30.788.797	-
Укупни приходи	412.995.000	453.149.519	110

РРА указује на то да су се приходи по годинама непрестано смањивали, а почев од 2008. За овакве трендове наводе се следећи разлози:

- Измене Правилника о мерилима за утврђивање висине накнаде за емитовање радио и/или телевизијског програма („Службени гласник РС“ бр.50/09) у коме је смањена накнада за емитовање РТВ програма за 5%, а после Закључка Владе Р.Србије 05бр.:4-3720/2009-03 од 25.06.2009.г;
- Одлукама које су утицале на висину годишње накнаде-у складу са Законом о радиодифузији да се одређеним емитерима смање годишње накнаде за емитовање програма у за 20% (предузећу РДП„ТВ-Б92“ад.Београд);
- Одузимања дозволе за емитовање РТВ програма емитерима који нису измирили своје обавезе по основу утврђених накнада за емитовање радио и/или ТВ програма;
- Неостварене накнаде од емитовања због чињенице да нису завршени сви јавни конкурси ради доделе дозвола за емитовање програма или да за одређена подручја није било подносиоца пријава ради издавања дозвола;
- Неостварене накнаде због чињенице да су у току поступци по тужбама подносилаца пријава на Јавни конкурс којима није издата дозвола за емитовање програма пред Врховним судом Србије;
- Неостварене накнаде због донетог Закључка Владе Р.Србије који датира још од 27.12.2007.г. да се прекину поступци приватизације радио и/или телевизијских станица локалних заједница чији су оснивачи општина или Град, на основу Закона о заштити права и слобода националних мањина и донетих Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду.
- Због става РАТЕЛ и Министарства да се због увођења дигитализације не расписују јавни конкурси за слободне канале за аналогно емитовање ТВ програма.

У 2012. је у структури прихода ТВ накнада учествовала са 78%, радио са 6%, кабловска са 9%, а „остали приходи“ 6%.

Табела број 5: Планирани и остварени приходи од накнада за емитовање РТВ програма

Назив	ПЛАН за 2013.годину	РЕАЛИЗАЦИЈА за 2013.год.	ИНДЕКС
Приходи ТВ накнада	233.966.718,00	279.221.451,00	119
Приходи РАДИО накнада	19.117.010,00	27.105.952,00	142
Приходи кабловско емитовање	33.932.726,00	64.971.789,00	191
УКУПНИ ПРИХОДИ	**287.016.454,00**	**371.299.192,00**	**129***

Током ове године је, како се може видети из табеле, РРА прикупила знатно више средстава него што је сама планирала. Ова појава се објашњава тиме што није дошло до очекиване измене одлуке о висини накнаде, на коју је Влада Србије требало да да сагласност. Да је дошло до измене подзаконског акта, накнаде емитера је требало да буду мање за 20%[8].

И 2013. је структура прихода била слична као у ранијим годинама, са 75% прихода који су долазили од ТВ емитера.

У 2014. години РРА је прикупљала средства од 81 ТВ оператера, 228 радио станица и 86 кабловских емитера.

Табела број 6: Планирани и остварени приходи од накнада за емитовање ртв програма

Назив	ПЛАН за 2014.годину	РЕАЛИЗАЦИЈА за 2014.год.	ИНДЕКС
Приходи ТВ накнада	229.796.513	283.896.838	123
Приходи РАДИО накнада	22.166.612	24.111.039	109
Приходи кабловско емитовање	59.848.867	53.123.318	89
УКУПНИ ПРИХОДИ	**311.811.992**	**442.895.372**	**142**

Поред наведеног, реализован је и приход по другом основу – 81,7 милиона динара по основу „исправке потраживања од пружалаца медијских услуга, укидања дугорочних резервисања, позитивних курсних разлика и потраживања од Вишег суда“.

На реализацију планова прикупљања надокнада утицало је то што је почев од 18. маја 2014. (до 18. маја 2015.) она била практично укинута за емитере са поплављених подручја (попуст 99%).

[8] Напомена: У реаговању на нацрт овог извештаја Служба РЕМ истиче да је констатација погрешна, уколико би се под појмом „прикупљених средстава“ сматрало „наплаћено“. У ствари, указује служба РЕМ, у питању је обавезно месечно задужење емитера на основу испостављених решења, односно евидентирање прихода од накнада по Закону о рачуноводству.

Прикупљање накнада за емитовање

Иако би се на основу слова закона могло закључити да је Републичка радиодифузна агенција имала на располагању веома ефикасна средства за наплату потраживања од емитера, у пракси је долазило до озбиљних проблема у наплати накнада, о чему сведоче и подаци из самих финансијких извештаја РРА.

Према речима представника ове институције, РРА је редовно пратила испуњавање обавезе уплате накнада (које доспевају до 5. у месецу). Након тога, у релативно кратком року (неколико дана или највише неколико недеља), Служба је емитерима, у складу са законским обавезама, упућивала опомене да изврше заостала плаћања. Ту се понекада као проблем јављало достављање опомена, то јест недоступност примаоца.

Следећи чинилац који је утицао на то да не дође брзо до одузимања дозвола јесте динамика рада унутар саме РРА. Све такве одлуке, када их Служба припреми, мора да донесе Савет РРА, који је се састајао, по правилу, једном месечно. За све то време дугови су се гомилали. Пошто, како истичу представници РРА, циљ никада није био гашење медија који не измирују редовно надокнаде, РРА је прихватала гаранције да ће дуговања бити измирена (нпр. у виду меница). Ипак, на крају је значајан део потраживања морао да буде отписан, као ненаплатив. Висину дуговања повећава и то што незадовољни емитери воде судске спорове против одлука Савета РРА, а за то време емитују програм и дуговања расту.

У досадашњем раду, како се наводи у Информатору, РРА/РЕМ је издала 529 дозвола за пружање медијских услуга (подаци из фебруара 2015). С друге стране, близу петине дозвола (94) је одузето. Овај број не обухвата кабловске ТВ и радио канале. РРА/РЕМ објављује комплетан списак одлука о издавању и о одузимању дозвола на својој интернет презентацији.[9]

Колики је тачно број емитера који је изгубио дозволу због надокнада за емитовање, није могуће недвосмислено утврдити. Наиме, осим одузимања дозвола због неплаћања, емитер и сам може да прекине са радом и да обавести РРА да не намерава више да емитује програм. Тада је Савет РРА доносио одлуке о одузимању дозволе на основу члана 61. став 1. тачка 1) Закона о радиодифузији:

1. "РТВ М" д.о.о., Сремска Митровица – **РТВ М**
2. "Арновљев Слободан и ортак", Нови Кнежевац – **Радио City NK**
3. ЈП "Радио телевизија Крагујевац", Крагујевац – **ТВ Крагујевац**
4. "Подриње" а.д. Лозница – **ТВ Подриње**
5. "РТВ 5" д.о.о. Ниш – **ТВ 5**
6. ЈП "Радио Лесковац", Лесковац - **Радио Лесковац**
7. "Media System" д.о.о., Пожате - **Топ радио**
8. Акционарско друштво радио-телевизија "Крајина", Неготин - **ТВ Крајина**
9. ЈП "Радио телевизија Крагујевац", Крагујевац - **Радио Крагујевац**
10. ЈП "Радио Пожаревац", Пожаревац - **Радио Пожаревац**
11. "Радио телевизија Пахуљица" д.о.о., Златибор - **ТВ Пахуљица**

[9] http://www.rra.org.rs/cirilica/odluke-o-izdavanju-dozvola-za-emitovanje-rtv-programa и http://www.rra.org.rs/cirilica/odluke-o-oduzimanju-dozvola-za-emitovanje-rtv-programa

12. "Геџа-Петрол"“ д.о.о, Неготин - **Радио 501**
13. "Радио телевизија Станком" д.о.о, Београд - **ТВ Станком**
14. Радио телевизија "Четири С" д.о.о., Бојник - **Радио 4 С**
15. "Мостинфо" д.о.о., Куршумлија - **ТВ Мост инфо**
16. "Мостнет РТВ" д.о.о., Прокупље - **Радио Мостнет**
17. "Браћа Томашевић" д.о.о., Пријепоље - **Радио Лимес**
18. Удружење грађана "Разум", Ниш - **TV Oxygen**
19. "Radio Prick" Драган Миткић предузетник. Гредлица - **Радио Прик**
20. "Телевизија БГД" д.о.о., Београд - **ТВ БГД (кабловско емитовање)**
21. "Струјини ТВ Канал Д" д.о.о.,Београд - **ТВ Канал Д (кабловско емитовање)**
22. "HDV" д.о.о., Нови Сад - **HD Music (кабловско емитовање)**
23. Телевизија Православне епархије жичке "Логос", Трстеник - **Радио Логос**
24. "Naxi" д.о.о., Нови Београд - **Naxi radio (кабловско емитовање)**
25. "Studio Moderna" д.о.о., Нови Сад - **Top shop TV (кабловско емитовање)**
26. Д.о.о."Istok company", Салаш - **Телевизија Исток**
27. "Сат ДМ плус ТВ" д.о.о., Пожаревац - **ДМ САТ (кабловско емитовање)**
28. "Радио Омега" д.о.о., Бачка Топола - **TV Media System (кабловско емитовање)**
29. "Links" д.о.о., Припоље - **Радио 033**
30. "Тимочка телевизија и радио" а.д., Зајечар - **Бест телевизија (кабловско емитовање)**
31. "Струјини ТВ Канал Д" д.о.о., Београд - **ТВ Канал Д (кабловско емитовање)**
32. "Телевизија БГД" д.о.о., Београд - **ТВ БГД (кабловско емитовање)**
33. ЈП "Радио и телевизија Трстеник" са п.о., Трстеник - **ТВ Трстеник**
34. "Струјини ТВ Канал Д" д.о.о., Београд - **ТВ Канал Д (кабловско емитовање)**
35. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink 2 (кабловско емитовање)**
36. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink&Roll (кабловско емитовање)**
37. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink 3 (кабловско емитовање)**
38. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Action 2 (кабловско емитовање)**
39. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Action 3 (кабловско емитовање)**
40. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Action (кабловско емитовање)**
41. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Extra (кабловско емитовање)**

42. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Family (кабловско емитовање)**
43. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Fashion (кабловско емитовање)**
44. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Films (кабловско емитовање)**
45. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Folk 2 (кабловско емитовање)**
46. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Folk (кабловско емитовање)**
47. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Kids (кабловско емитовање)**
48. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Live (кабловско емитовање)**
49. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Movies 2 (кабловско емитовање)**
50. Pink International Company д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Movies 3 (кабловско емитовање)**
51. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Movies (кабловско емитовање)**
52. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Music (кабловско емитовање)**
53. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Music 2 (кабловско емитовање)**
54. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Music 3 (кабловско емитовање)**
55. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Nostalgie (кабловско емитовање)**
56. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Plus (кабловско емитовање)**
57. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Premium (кабловско емитовање)**
58. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Reality (кабловско емитовање)**

59. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Soap (кабловско емитовање)**
60. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink World (кабловско емитовање)**
61. "Pink International Company" д.о.о., Београд (путем кабловског дистрибутера Јотел д.о.о., Београд) - **Pink Zabava (кабловско емитовање)**
62. "Импрес" д.о.о., Бачка Топола - **ТВ Тренд (кабловско емитовање)**
63. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Bravo Music (кабловско емитовање)**
64. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Comedy (кабловско емитовање)**
65. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Family (кабловско емитовање)**
66. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Grand 1 (кабловско емитовање)**
67. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Music 4 (кабловско емитовање)**
68. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Music 5 (кабловско емитовање)**
69. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Western (кабловско емитовање)**
70. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Zabava (кабловско емитовање)**
71. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pinkpedija (кабловско емитовање)**
72. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink 2 (кабловско емитовање)**
73. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Action (кабловско емитовање)**
74. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Extra (кабловско емитовање)**
75. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Fashion (кабловско емитовање)**
76. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Films (кабловско емитовање)**
77. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Folk (кабловско емитовање)**
78. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Kids (кабловско емитовање)**
79. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Live (кабловско емитовање)**
80. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Movies (кабловско емитовање)**
81. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Music (кабловско емитовање)**
82. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Music 2 (кабловско емитовање)**

83. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Nostalgie (кабловско емитовање)**
84. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Plus (кабловско емитовање)**
85. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Reality (кабловско емитовање)**
86. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink World (кабловско емитовање)**
87. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Premium (кабловско емитовање)**
88. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink 3 (кабловско емитовање)**
89. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Action 2 (кабловско емитовање)**
90. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Horor (кабловско емитовање)**
91. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Movies 2 (кабловско емитовање)**
92. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Movies 3 (кабловско емитовање)**
93. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Music 3 (кабловско емитовање)**
94. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Classic (кабловско емитовање)**
95. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Style (кабловско емитовање)**
96. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink&Roll (кабловско емитовање)**
97. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Action 3 (кабловско емитовање)**
98. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Folk 2 (кабловско емитовање)**
99. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Soap (кабловско емитовање)**
100. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Erotica (кабловско емитовање)**
101. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Erotica 2 (кабловско емитовање)**
102. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Erotica 3 (кабловско емитовање)**
103. "Pink International Company" д.о.о., Београд - **Pink Erotica 4 (кабловско емитовање)**
104. "ТВ Чачак" а.д., Чачак у стечају - **ТВ Чачак (кабловско емитовање)**
105. "Фолк диск" д.о.о., Салаш - **Фолк диск ТВ (кабловско емитовање)**
106. "ТВ Канал Ултра" д.о.о., Београд - **IQS Life (кабловско емитовање)**
107. "ТВ Канал Ултра" д.о.о., Београд - **IQS Life (кабловско емитовање)**

108. "ТВ Канал Ултра" д.о.о., Београд - **IQS Life (кабловско емитовање)**
109. "ТВ Канал Ултра" д.о.о., Београд - **IQS Life (кабловско емитовање)**

За разлику од ТВ и радио станица које су по овом основу престале са радом, кабловски емитери су наставили са емитовањем, али „прекогранично“. Једним делом се овај потез може објаснити и мањим надокнадама које се плаћају у појединим земљама окружења. У одсуству других ограничења, власницима кабловских канала се каткад више исплати да се региструју у иностранству и да наставе да емитују свој програм и у Србији. Међутим, не би било исправно у потпуности приписати ову појаву висини накнаде јер и неки други чиниоци такође могу имати утицаја (нпр. колико су рестриктивна правила у погледу садржине програма који се емитује и колико је ефикасан надзор над њиховим спровођењем).

Од ступања на снагу новог закона (о електронским медијима) забележено је осам случајева да су емитери (сада „пружаоци медијских услуга“) обавестили РЕМ да престају са радом (у складу са чланом 89. став 1. тачка 1) Закона о електронским медијима:

1. "Телевизија С" д.о.о., Београд - **ТВ С**
2. "Broadcasting Media Group" д.о.о., Ариље - **Play FM radio**
3. "Дунав филм" д.о.о., Београд - **Feelmax (кабловско емитовање)**
4. "Дунав филм" д.о.о., Београд - **Feelmax junior (кабловско емитовање)**
5. "Soko Group"д.о.о., Београд - **Radio Sky**
6. Центар за бошњачке студије "ЦБС", Тутин - **Бошњачки радио**
7. Гружамедија д.о.о., Кнић - **Радио Гружа 95,4**
8. Образовна културна установа Cnesa, Књажевац - **Info TV Cnesa (кабловско емитовање)**

Савет РРА је одузео седам дозвола у складу са чланом 61. став 1. тачка 3) Закона о радиодифузији. Реч је о случајевима када дозволу претходно поништи РАТЕЛ.

У складу са чланом 61. став 1. тачка 4) Закона о радиодифузији Савет је донео одлуку о одузимању дозволе за емитовање у само три случаја. То су ситуације када емитер није ни започео са радом након добијања дозволе. Сличан томе је разлог из тачке 6), (прекид емитовања), због чега је одузета једна дозвола. Једна дозвола је одузета и због непоштовања услова.

У складу са чланом 61. став 1. тачка 9) Закона о радиодифузији (неплаћање накнаде и поред изречене опомене) Савет је донео одлуку о одузимању дозволе за емитовање програма следећим емитерима:

1. Холдинг комапнија "Interspeed" a.d. Београд – **ТВ Плус**
2. "Регионални ТВ центар Суботица" д.о.о., Суботица, – **ТВ Супер**
3. "Фијенс" д.о.о., Нови Сад-огранак "ТВ Јесењин", Нови Сад – **ТВ Јесењин**
4. "СОС канал“ д.о.о., Београд – **ТВ СОС**
5. "Art Television – kanal kulture" д.о.о., Београд - **ТВ Арт**
6. "Перица" д.о.о., експорт-импорт, Јагодина – **ТВ К-21**

7. "Мултимедијални интернет центар" до.о., Ваљево - **ТВ Марш**
8. "Brazda Group" д.о.о, Нови Сад - **TV Нуро**
9. Радио телевизија "ВГ-4" д.о.о., Књажевац - **TV VG-4**
10. "Еминент" д.о.о., Љубовија - **ТВ Љубовија**
11. "Тануки“ д.о.о., Пирот - **ТВ Тануки**
12. "Ластавица“ д.о.о., Крушевац - **ТВ Ластавица**
13. "Пановизија" д.о.о, Вршац - Т**В Пановизија**
14. "Fast radio" д.о.о., Ниш - **Fast radio**
15. Акционарско друштво радио-телевизија "Крајина", Неготин - **Радио Крајина**
16. "Белпос" д.о.о., Владимирци - **ТВ Алканик**
17. Радио телевизија "Ваљево Кроник" д.о.о., Ваљево - **TV Cronic**
18. "К.Т.Л" д.о.о., Лозница - **ТВ КТЛ**
19. "Радио Позитив" д.о.о., Јагодина - **Радио Позитив**
20. „Media NS“ д.о.о., Нови Сад - **ТВ НС Плус**
21. Радио телевизија "Јасеница" а.д., Смедеревска Паланка - **Радио Јасеница**
22. "Enter game group - у стечају" д.о.о., Београд - **ТВ Ентер**
23. "Топ 3" д.о.о., Прокупље - **ТВ Топ 3**
24. "РТВ М плус" д.о.о., Младеновац - **Радио М плус**
25. Радио телевизија "34М" д.о.о., Крагујевац - **ТВ Ин**
26. "Јабучје" д.о.о., Љубовија - **Радио Туп Туп**
27. "Телевизија Европа" д.о.о., Ћуприја - **ТВ Европа**
28. "Протокол" д.о.о., Лесковац - **ТВ Протокол К-1**
29. "Телевизија Грм" д.о.о., Горњи Милановац - **ТВ Грм**
30. "РТВ 5" д.о.о., Ниш - **Радио Петица**
31. "Алфа продукција" д.о.о., Ужице - **ТВ Алфа**
32. "Радио Опанак" д.о.о., Мионица - **Радио Опанак**
33. "ТВ Чачак" а.д., Чачак - **ТВ Чачак**
34. "TV Studio Spectrum" д.о.о., Лазаревац - **TV Spectrum**
35. "Телевизија Јерина" о.д., Смедерево - **ТВ Јерина**
36. "РТВ 5" д.о.о., Ниш - **ТВ 5**
37. "Top Music Media" д.о.о., Велики Радинци - **Top Music (кабловско емитовање)**
38. "Vinex levački grozd", д.о.о., Рековац - **Radio Vinex**
39. "ТВ Авала" д.о.о., Београд - **ТВ Авала**
40. "Топ ФМ теам 013" д.о.о., Пландиште - **Радио 013 ФМ**
41. "Петкан кан" д.о.о., Петровац на Млави - **Радио Кан**
42. Радио телевизија "ВГ-4" д.о.о., Књажевац - **Radio VG-4**
43. Независна телевизија "ТВ 017" д.о.о., Врање - **ТВ 017**
44. "Банкер" д.о.о., Ниш - **ТВ Банкер**
45. "Радио телевизија Зона" д.о.о, Ниш - **ТВ Зона**
46. "Тануки" д.о.о., Пирот - **Радио Тануки**
47. "Радио телевизија Краљево и Ибарске новости" д.о.о., Краљево - **ТВ Краљево (кабловско емитовање)**
48. "Павловић СЈ" д.о.о., Крепољин - **ТВ АС (кабловско емитовање)**
49. "Палма ЛТД" д.о.о., Београд - **ТВ Палма (кабловско емитовање)**
50. "РЕД 9" д.о.о., Суботица - **ТВ Ред 9 (кабловско емитовање)**
51. "Независна ТВ 017" д.о.о., Врање - **ТВ 017 (кабловско емитовање)**
52. "Антена Сат - Вршац" д.о.о., Вршац - **ТВ Антена Сат (кабловско емитовање)**

53. Радио телевизија "Зона" д.о.о., Ниш - **ТВ Зона (кабловско емитовање)**
54. "МТС - Моја ТВ станица" д.о.о., Београд - **ТВ МТС (кабловско емитовање)**
55. "Фијенс" д.о.о. у стечају, Нови Сад - **Радио Јесењин**
56. "Студио" д.о.о., Лесковац - **ТВ Студио**
57. "Televizija Club Inn" д.о.о., Пожаревац - **ТВ 012 (кабловско емитовање)**
58. Холдинг комапнија "Interspeed" а.д., Београд - у стечају – **Радио Фокус**
59. "Спектар плус" о.д, Трговиште - **Радио Трговиште**
60. "Радио Галеб" д.о.о., Велико Градиште - **Радио Галеб**
61. "FreeRadio Link" д.о.о., Ниш - **Радио 95,6**
62. "Спектри" Јетон Исмаили и ортаци о.д., Бујановац - **ТВ Спектри (поништено решење)**
63. "Ресава-Свител" д.о.о., Свилајнац - **ТВ СВИ-ТЕЛ (кабловско емитовање)**
64. "Унија Плус" д.о.о., Апатин - **ТВ 025 Инфо (кабловско емитовање)**
65. "Lewis taxi" д.о.о., Чачак - **Радио Труба**
66. "Јефимија" д.о.о., Крушевац - **ТВ Јефимија**
67. "Клисура продукција" д.о.о., Грделица - **ТВ Клисура (кабловско емитовање)**
68. "Радио телевизија Флеш" д.о.о., Аранђеловац - **ТВ Флеш (кабловско емитовање)**

Последња наведена дозвола одузета је по овом основу још 30. октобра 2014. године.

Дозволе су одузимане и по другим основама (нпр. у 13 случајева у складу са чланом 8. и 41. став 1. Закона о радиодифузији), који се односи на оснивача (власника) медија, и где су дозволе одузимане зато што је престало да постоји правно лице које је добило дозволу. Још шест решења је донето због престанка уговора између оснвача медија и кабловског дистрибутера.

Ко су највећи дужници?

Табела број 7: Дуговања телевизијских емитера у 2012. и 2013.

	Дуговања телевизијских емитера према РРА у 2012. и 2013. години	*(За износ дуга преко 1,500,000)*	
Р. бр.	Назив медија	За износ дуга у 2012. г.	За износ дуга у 2013. г.
1	ТВ Пинк	18,853,319	14,171,138
2	ТВ Б92	13,196,316	22,424,755
3	Национална Хепи ТВ	12,205,398	15,896,967
4	ТВ Авала	10,840,658	
5	ТВ Зона	5,104,698	
6	Прва	4,713,329	
7	ТВ Краљево	3,112,535	2,691,200
8	ТВ Панонија	2,298,833	2,486,716

9	ТВ Беле амие	2,256,180	1,818,462
10	Хапи К.	1,971,294	4,133,795
11	ТВ Банкер	1,964,495	
12	ТВ Метрополис	1,712,550	5,212,012
13	ТВ Мост		2,081,025
14	ТВ Канал 3		5,001,730

ТС је од РРА добила списак дуговања за накнаде по емитерима. Пошто је списак сачињен у електронском облику (а не постоји на сајту), у овој табели смо приказали само највеће дужнике, са стањем дуга на крају 2012, односно 2013. године. Укупно 12 ТВ станица дуговало је преко 1,5 за накнаде за емитовање програма у 2012, а 10 станица је таква дуговања имало годину дана касније. Међу њима су се нашли и сви емитери са националном фреквенцијом.

Табела број 8: Списак радио емитера који су дуговали надокнаде за дозволу

	Дуговања радио емитера према РРА у 2012. и 2013. години	*(За износ дуга преко 80,000)*	
Р. бр.	Назив медија	Износ дуга у 2012. г.	Износ дуга у 2013. г.
1	Радио Фокус	4,657,630	4,675,630
2	Радио Фокус - у стечају	3,329,739	6,136,786
3	ХИТ МЈУЗИК ФМ	573,999	733,889
4	Радио Б92	471,346	1,393,235
5	Радио С	466,999	460,857
6	Радио Носталигие	160,123	166,694
7	Радио Новости	81,562	83,331
8	Радио Антена	81,410	124,670
9	Радио Индех		1,393,227
10	Радио Јесењин		241,012
11	Радио 95,6		147,994
12	Радио Три		85,132
13	Радио Пингвин		83,331

И број дужника – радио емитера је такође био велики. С обзиром на то да су надокнаде за радио-фреквенције и иначе знатно мање, овде смо на списак издвојили дужнике од којих је РРА потраживала преко 80.000 динара на крају године. Таквих је било укупно 13 на крају 2013. године, а осам годину дана раније.

Табела број 9: Дуговања кабловских емитера према РРА у 2012. и 2013.

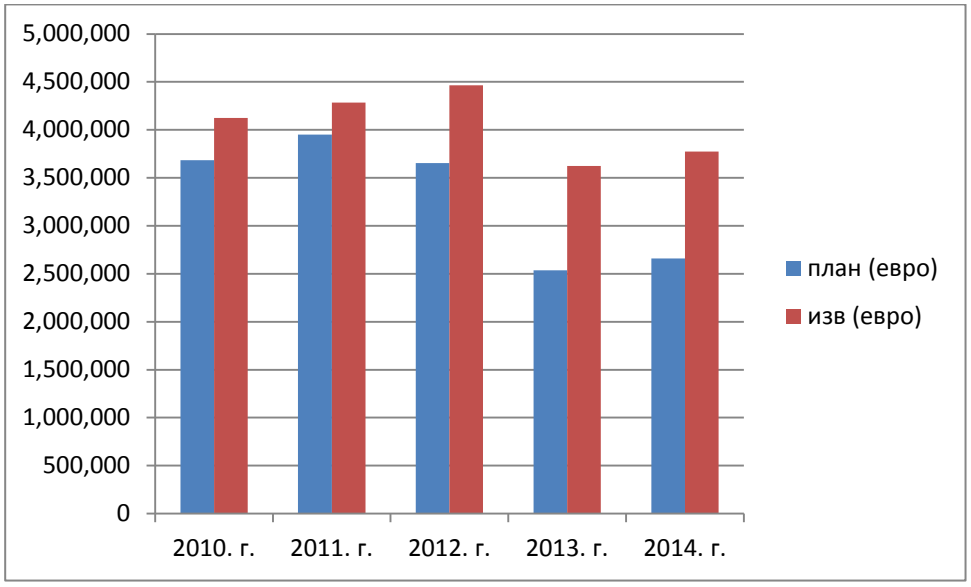
	Дуговања кабловских емитера према РРА у 2012. и 2013. години	***(За износ дуга преко 500,000)***	
	Назив медија	**Износ дуга у 2012. г.**	**Износ дуга у 2013. г.**
1	ДМ САТ	3,377,886	4,570,726
2	ТВ КЦН	1,579,095	1,584,999
3	Тимочка ТВ	1,363,938	
4	ТВ Мелос	1,182,863	1,615,339
5	ТВ КЦН Мјузик 2	892,860	922,261

6	ТВ КЦН Свет Плус 3	862,996	1,628,714
7	ТОП МЈУЗИК	594,221	
8	Моја ТВ станица	584,534	
9	АРТ ТВ	579,197	
10	Б92 Инфо	521,068	1,134,131
11	МХЦ Телевизија	515,556	515,556
12	Студио Б		756,814
13	Бест телевизија		569,634
14	СОС Канал		1,206,318
15	Комплет Пинкових канала (појединачни износ дуга преко 500,000 РСД)		*24,601,152

Чини се да је ситуација по питању плаћања надокнада током две посматране године била најлошија код кабловских оператера. У 2012. години је 11 таквих опаратера дуговало више од пола милиона динара. Већ следеће године број се драстично повећао, „захављујући“ једној мрежи „Пинк“ канала, који су дуговали око 60% висине укупног дуга 10 највећих дужника.

Однос планираних и остварених прихода

Графикон број 1: Однос планираних и оставарених прихода РРА од 2010. до 2014.



Табела број 10: Однос планираних и остварених прихода РРА од 2010. до 2014.

	план (евро)	изв (евро)
2010. год.	3,683,796	4,123,792
2011. год.	3,952,303	4,283,833
2012. год.	3,653,465	4,464,861
2013. год.	2,536,915	3,622,664
2014. год.	2,658,108	3,775,556

Приходи које је планирала и остваривала Републичка радиодифузна Агенција током свог постојања су значајно варирали, иако то није била намера законодавца. Као што је већ наведено, било је предвиђено да се основица за плаћање надокнаде за дозволе усклађује сваке године са трошковима живота, али то није никада учињено – висина надокнаде је остала иста у динарима, што значи да је њена реална вредност опала, макар колико и вредност националне валуте. Иако је број подручја за која се издају дозволе већ био одређен годинама уназад, ни у погледу броја медија који плаћају надокнаде за дозволу није требало очекивати веће промене. Једини изузетак у том погледу представља почетак убирања надокнаде од кабловских оператара.

У пракси су, међутим, приходи РРА опадали. То је у мањем делу последица нормативних решења – умањење надокнаде до 20% за поједине емитере, линеарно умањење за 5%, отпис потраживања према емитерима из поплављених подручја – а у већој мери последица немогућности медија да опстану на тржишту. Штавише, РРА је, свесна стања на тржишту, и сама планирала још мање приходе, али до тога није дошло јер накнаде нису умањене онако како је предлагано.

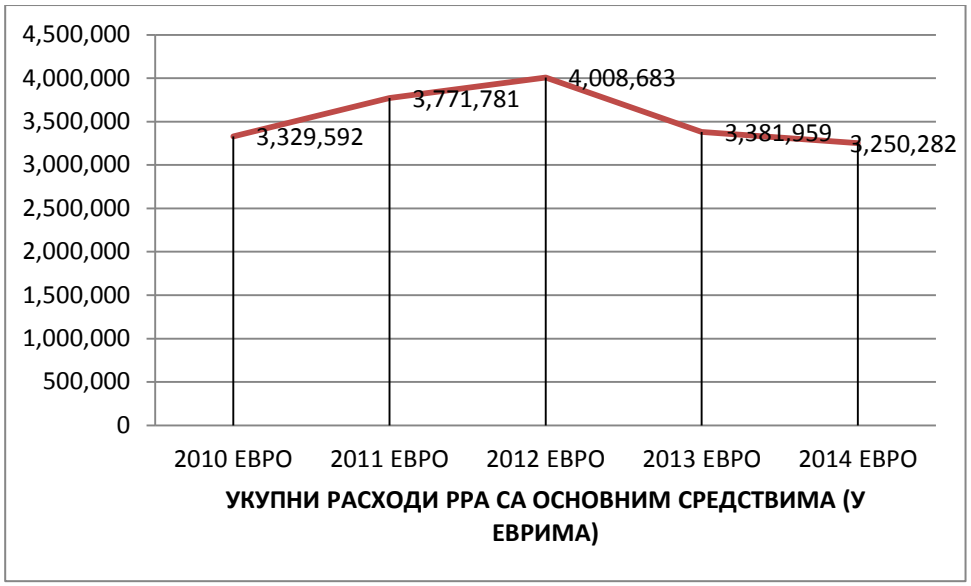
Пошто су промене у курсу у посматраном периоду биле значајне (преко 15%), упоредили смо вредност планираних и остварених прихода у еврима (по средњем курсу за одређену годину). РРА је за 2014. планирала само 72% планираних прихода из 2010. Када се упореде реализовани буџети из тих година, разлике су ипак мање – остварено је 91,5% вредности прихода из године почетног поређења.

Колико РРА троши и на шта?

Када РРА прикупи новац од емитера, приоритетно се подмирују управо њени – трошкови регулатора. Тек након тога се евентуални вишак новца исплаћује у буџет, за друге законом прописане намене. Због тога, иако РРА није (била) дефинисана ни као директни ни као индиректни буџетски корисник, свака одлука коју направи, било у вези са нивоом прихода, било у вези са расходима, одражава се и на висину буџета Републике Србије.

Ствари би се могле посматрати и на другачији начин. Могло би се, наиме, поћи од тога да је сврха прикупљања средстава од емитера управо да се подмире трошкови Регулатора, а не да се остваре неки приходи за буџет. Другим речима, могло би се тумачити да је околност да ће део новца који РРА прикупи од емитера доћи и до државног буџета само „техничка ствар“ - да законодавац није желео да РРА, уколико буде имала више новца на располагању у некој години тим новцем слободно располаже, шири спектар својих активности и слично, већ да их задржи на неопходном минимуму.

Графикон број 2: Укупни расходи РРА 2010 – 2015.

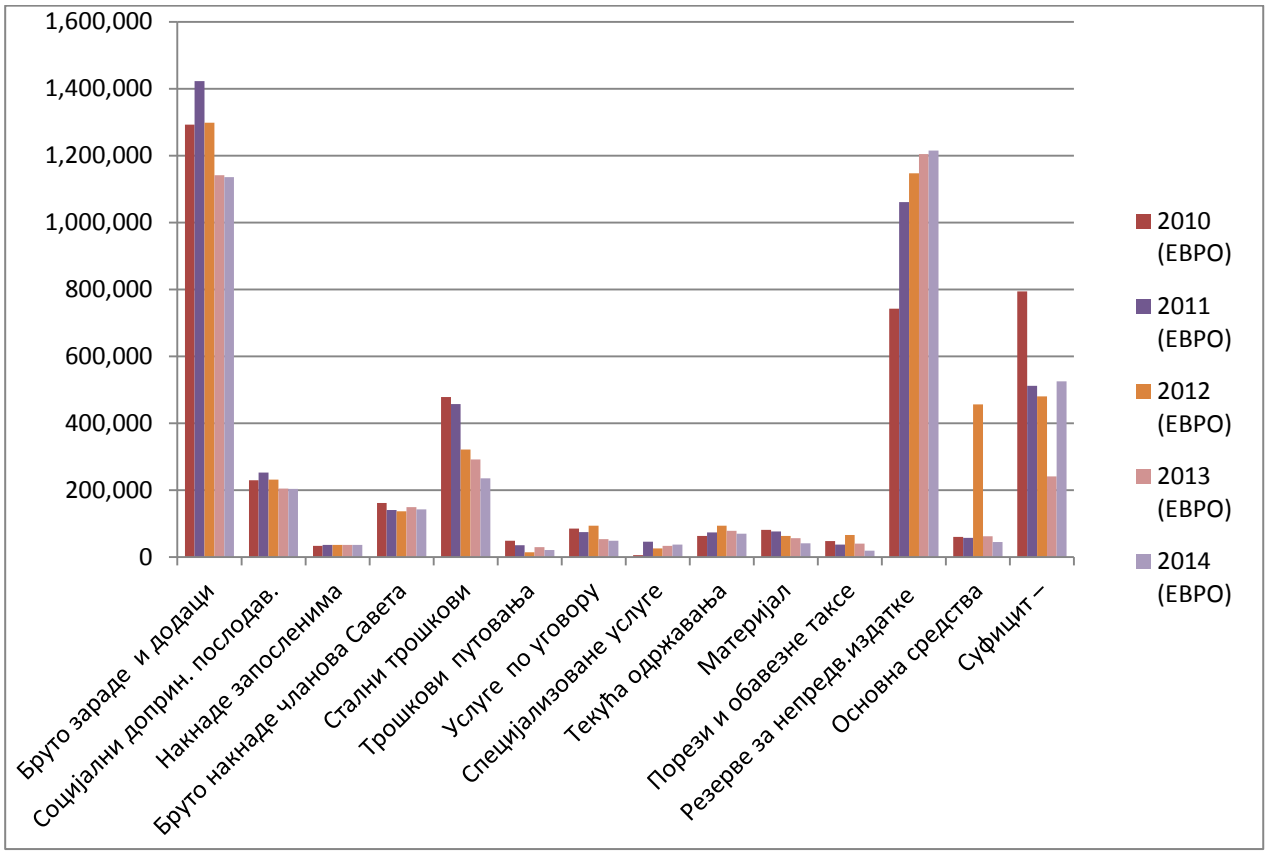


За протеклих пет година укупни трошкови рада РРА су испрва расли, а затим се смањили до нивоа на којем су били на почетку. Како би поређење било адекватно, имајући у виду крупне промене до којих је дошло у погледу вредности динара, поређење је извршено и у еврима (према средњем курсу који је важио у одређеној години).

Републичка радиодифузна агенција не припрема своје финансијске планове и извештаје као буџетски корисници, тако да поједине ставке нису у потпуности упоредиве са онима које се јављају код других јавних институција и њихове економске класификације. Међутим, методологија представљања података у сопственим финансијским извештајима је била готово идентична, што омогућава поређење по годинама.

За поређење смо одабрали податке из последних пет година (од 2010. до 2014), са детаљнијим освртом на 2012. и 2013. годину.

Графикон број 3: Трендови расхода РРА по категоријама 2010 – 2014.



У својим годишњим извештајима о реализацији финансијског плана, РРА (РЕМ) структуру својих основних расхода приказује делећи их на четири велике категорије[10]. У прву спадају плае, превоз и накнаде запослених као и накнаде чланова Савета. На све те трошкове одлази 40%. На сталне трошкове, одржавање, службена путовања и слично одлази око 10% расхода. За уговоре о делу, адвокатске услуге и специјализоване услуге плаћено је 3%. Остатак, готово половину (47%) чине остварени суфицит, резерве и инвестиције.

Шта ови подаци показују?

Зараде

Обим реалних зарада запослених (и наравно, нужних пратећих трошкова социјалних давања) се смањио у 2013. и 2014. иако није било смањивања броја запослених. Та се појава несумњиво може објаснити мерама Владе за смањење трошкова јавног сектора који су се одразили и на независног регулатора – „солидарни порез“, законско ограничавање зарада у јавном сектору, „привремена“ умањења зарада и слично. Тако, када се посматају вредности у девизама, током 2010 је за плате у РРА исплаћено говотив 1,3 милиона евра, а у 2011. и преко 1,4 милиона, да би се тај износ у 2014. години свео на 1,13 милиона евра. Када би се посматрали динарски износи, разлика не би била толико приметна – у рекордној години је исплаћено 146, а у последњој 133 милиона.

Ни једне године висина исплаћених зарада није премашила планирани ниво. У неким годинама је „индекс искоришћености“ ове ставке одобреног финансијског плана био

[10] Приказано у финансијским извештајима у виду слике која се тешко преноси у други документ.

значајно мањи (86%, 90%), док је у другима сума била готово идентична (2013, 99%). Имајући у виду да степен запослености у РРА/РЕМ никада није био на нивоу одобреног акта о систематизацији радних места, очекивало би се да ова разлика буде и већа. Међутим, изгледа да пуна попуњеност радних места никада није ни планирана у годишњим плановима, а вероватни разлог за то је увођење система у којем је РРА (као и друге институције јавног сектора) морала да тражи спољну сагласност за свако ново запошљавање, иако се оно креће у оквирима постојеће систематизације.

Служба РЕМ наводи да је ново запошљавање одобрено је Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему (Сл.гласник РС", број 108/2013) у члану 6, и на основу Одлуке Народне Скупштине Републике Србије, Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, 21 Број:112-2043/14 од 20.06.2014.године, сагласно чл.6. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему (Сл.гласник РС", број 108/2013).

У извештају за 2014. се, у вези са зарадама запослених наводи да је од 102 систематизована места, у последње три године било запослено укупно 83 особе (на крају 2012. и 2013. укупно 82). Ту се каже и да су зараде запослених утврђене уговором о раду у складу са Законом о раду и да су усклађене са изменама тог закона из јула 2014. Такође се указује на постојање Колективног уговора који је потписан са већинским синдикатом. Зараде су током 2014. године повећане за 0,5%, у складу са „економском политиком и политиком о буџету“ Владе Србије и актима који су са тим у вези. Наглашава се да је изостало планирано усклађивање зарада у октобру 2014. године. Запослени су такође добијали, како се наводи, топли оброк у износу од 10.000 динара, и регрес од 4150. Висина ових накнада, како се истиче, није „усклађивана“ у октобру 2014, као што је било планирано.

Табела број 11: кретање просечне зараде у РРА/РЕМ

Назив	**РЕАЛИЗОВ. 2012.год.**	**РЕАЛИЗОВ. 2013.год.**	**Реализовано 2014.**
Плате и додаци запослених БРУТО-1	**146.760.497**	**129.196.967**	133.67.887
Нето зараде	103.820.118	91.488.241	94.474.414
Порез и соц.доприноси на терет запослених	42.940.380	37.715.782	41.344.778
Запослени – број	**82**	**83**	83
Просечна месечна НЕТО зарада –укупно	8.651.676	7.624.020	7.872.868
Просечна **НЕТО** зарада	**105.514**	**91.855**	**94.854**
Порез на зараде	17.031	12.899	12.375
Социјални доприноси	26.610	24.968	26.574
Укупно	**149.155**	**129.722**	**133.803**

У структури запосних претежу факултетски образовани – таквих је укупно 43. С друге стране, са средњом стручном спремом је било 32 запослених. Готово половина „средњошколаца“ ради у служби општих послова. Структура запослених је солидна и по обиму радног искуства. Преко 10 година стажа је укупно четрдесет петоро запослених, 31 има између једне и девет година а седморо је почетника.

Да ли су зараде у РРА високе може се дискутовати имајући у виду различита полазишта (поређење са приватним сектором, поређење са другим регулаторним телима итд.) Међутим, једно од могућих поређења је релевантније од других. Наиме, на основу одреаба Закона о електронским медијима, запослени у Служби РРА би требало да добију стаус државних службеника. Једна од последица тог решења ће вероватно бити промена висине зарада (осим ако не буду уведена нека посебна правила која би важила за РЕМ или за сва регулаторна тела.

Тренутно, просечна висина зарада државних службеника (у три случајно одабрана министарства) је следећа:

Табела број 12: Министарство културе - Подаци о исплаћеним платама за запослене за месец март 2015. године:

Звање	Најнижа исплаћена нето плата (без минулог рада)	Највиша исплаћена нето плата (без минулог рада)
Виши саветник	67.721,11	95.254,19
Самостални саветник	54.040,07	76.100,74
Саветник	43.266,26	60.880,59
Млађи саветник	34.715,62	34.715,62
Сарадник	43.437,27	43.437,27
Референт	32.150,42	35.399,67
Намештеник	25.651,93	25.651,93

Министарство просвете - Подаци **о редовним зарадама** запослених у Министарству унете су у табелу која следи, и то су подаци: у **нето** износу без минулог рада, по одређеним категоријама запослених (звања и платни разреди) и према стању у **месецу јуну 2015.**

Табела број 13:

Звања, платни разреди	Нето плата (без минулог рада)
И Државни секретари	93.614,35
ИИ Државни службеници на положају	
Трећа група положаја	121.590,15
ИИИ Државни службеници на извршилачким радним местима	
Виши саветник	
И платни разред	67.721,09
ИИИ платни разред	74.561,61
ИВ платни разред	78.323,89

В платни разред	82.257,19
Самостални саветник	
И платни разред	54.040,06
ИИ платни разред	56.776,27
ИИИ платни разред	59.683,49
В платни разред	65.839,95
Саветник	
И платни разред	43.266,25
ИИ платни разред	45.489,42
ИИИ платни разред	47.712,59
ИВ платни разред	50.106,77
В платни разред	52.671,96
ВИИИ платни разред	60.880,58
Млађи саветник	
И платни разред	34.715,61
ИИ платни разред	36.425,74
ИИИ платни разред	38.135,87
В платни разред	42.069,16
Сарадник	
И платни разред	32.492,44
ИИ платни разред	34.031,56
ИИИ платни разред	35.741,68
В платни разред	39.332,96
ВИ платни разред	41.385,11
Млађи сарадник	
И платни разред	28.217,12
Референт	
И платни разред	26.506,99
ИИ платни разред	27.875,09
ИИИ платни разред	29.243,20
ИВ платни разред	30.611,30
В платни разред	32.150,41
ВИИ платни разред	35.399,66
Намештеници	
И платна група	43.266,25
ИВ платна група	25.651,93

Министарство рада и социјалне политике –

1. Преглед основних зарада без увећања по основу минулог рада за државне секретаре и државне службенике на положају за **1**. **новембар 2014. године**:

Табела број 14:

Функција	**Плата**
Државни секретар	84,253
Помоћник министра	121,590
Директор Управе (орган у саставу министарства)	136,810

2. Преглед најнижих и највиших плата државних службеника по звањима у односу на платни разред без урачунатог минулог рада за **1. новембар 2014. године**

Табела број 15:

Државни службеник - звање	**1. платни разред**	**8. платни разред**
Виши саветник	67,721	95,254
Самостални саветник	54,040	76,101
Саветник	43,266	60,881
Млађи саветник	34,716	48,739
Сарадник	32,492	45,660
Млађи сарадник	28,217	39,675
Референт	26,507	37,281
Млађи референт	23,942	33,690

Није могуће унапред рећи колико ће се промена статуса одразити на нето зараде запослених у РЕМ. Разлог за то је чињеница да још увек није донет нови правилник о систематизацији радних места који би био усклађен са Статутом (такође није донет) и одредбама новог Закона о електронским медијима. Из тог правилника ће се, када буде донет, видети колико радних места ће бити предвиђено за саветнике, колико за више саветнике, колико за референте итд. У зависности од тога колико су радно искусни службеници на сваком од тих места, зависиће и њихови платни разреди. Међутим чак и када би сценарио био најбољи могући по запослене у РРА/РЕМ, висина зарада ће бити осетно мања. Примера ради, када би сви запослени са вишом школом или факултетом били у звању „вишег саветника“ и са највишим (осмим) платним разредом, а сви запослени са средњом стручном спремом у звању „сарадника“ са осмим платним разредом збир нето зарада на годишњем нивоу би био 75.828.888 динара, док је у 2014. био око 20 милиона динара већи. Треба рећи да је овакав сценарио немогућ у стварности, јер постоје ограничења број службеника у највишим звањима, зато што нема „аутоматског“ разрврставања у платне разреде по претходном радном искуству, и зато што и у самој служби РРА има запослених који сигурно не би испуњавали формалне услове да добију највиша службеничка звања (по годинама радног искуства). Дакле, уколико не буде неке корекције или посебних правила, може се реално очекивати да маса зарада за плате у овој институцији буде драстично умањена (најмање за једну трећину).

Да ли је то рационалан потез може да покаже само време – нпр. кроз поређење резултата рада у годинама пре и после ове промене, према томе да ли ће доћи до одлива квалификованих кадрова из РРА/РЕМ у приватни сектор или другде и слично. Уколико већ сада постоје неке индиције да би могло доћи до значајнијег одлива кадрова онда би требало испитати и средства која евентуално стоје на располагању законодавцу да до тога не дође. С друге стране, ако се покаже да су резултати рада слични и након такве промене, то би могло да значи да је ниво зарада који сада

постоји, и који је одређиван у протеклих десетак година на основу Закона о раду, био превише висок.

Социјални доприноси за запослене су у вези са исплатом зарада, па неће бити предмет посебне анализе.

Тек нешто занимљивије је питање накнада за запослене. По том основу је исплаћена сума од 4,2 милиона динара, од чега највећи део одлази на трошкове превоза.

Накнаде чланова Савета РРА

На име накнада члановима Савета реализован је бруто износ од **16,674.376 динара**, што је нешто мање од **16.896.133,** колико је било исплаћено у 2013. години.

Годинама уназад, накнаде члановима Савета планиране су у висини плате председника односно судије Врховног касационог суда Србије, сходно члану 32. ст. 4 Закона о радиодифузији. Њихово усклађивање вршило се према посебним фискалним правилима о кретању плата и пензија запослених у јавним службама.

Савет који броји 9 чланова које бира Народна Скупштина Републике Србије, на предлог законом овлашћених предлагача бира између себе председника Савета који остварује већу накнаду. Зато што су накнаде за председника и чланове Савета везане за носиоце највиших правосудних функција, свака промена у тој области одржава се и на издвајања РРА/РЕМ. До такве битне промене је, на пример, дошло 2010. године.

Накнада председнику Савета РРА од октобра 2013. године износила је **197.916,24** динара, а просечан бруто износ је био **305.427,00 динара.**

Накнада члановима Савета РРА одређена је у висини од **164.930,20** динара, а просечан бруто износ је **254.523,00 динара.** Од девет чланова овог колективног тела, шест прима накнаду а троје је у радном односу (финансијски подаци за њих су приказани међу запосленима).

У последњих пет година, висина ових накнада се одржавала на сличном нивоу, након што је дошло до значајног пада 2011. у односу на претходну годину.

До промена у зарадама председника и чланова Савета дошло је након почетка примене новог закона. Према члану 20. став 2. Закона о електронским медијима („Сл. гл. РС“ бр. 83/2014), председник Савета за свој рад има право на новчану накнаду у висини троструке просечне месечне нето зараде у Републици Србији, односно чланови Савета имају право на новчану накнаду у висини двоструке просечне месечне нето зараде у Републици Србији. Нето умањена основна накнада председнику Савета у јуну 2015. износила је **118.703**, а за члана Савета **79.135 динара**.

Стални трошкови

„Стални трошкови“, насупрот ономе што би се очекивало на основу имена, веома варирају од године до године. Тренд је опадајући. Њихова вредност је током пет година преполовљена - са 478 хиљада евра у 2010. на 235 хиљада евра у 2014. години. Две трећине ових трошкова односи се на плаћање закупа просторија.

Међутим, и други трошкови су такође у вези са радним просторијама (осигурање, одржавање), па се може са сигурношћу рећи да је висина ових расхода РРА/РЕМ директно зависна од величине просторија у којима ће бити смештени Служба и Савет. У извештају о ализацији финансијског плана нема образложења због чега су трошкови из ове категорије били не само мањи него у прошлој години, и од планираног (79%) – да ли је реч о смањењу цене закупа услед промена на тржишту или је реч о нечему другом. У вези са овим податком из анализе, Служба РЕМ указује да је у извештају о реализацији буџета наведено да су смањени трошкови по основу закупа пословног простора (РРА је престала да користи део тих просторија).

Имајући у виду да је до смањења трошкова у овој катеогрији дошло не само услед повољних тржишних кретања, већ и због смањења пословног простора који РРА/РЕМ користи, као и чињеницу да је број запослених на истом нивоу током дужег низа година, може се претпоставити да је један од елемената рационалнијег пословања РРА/РЕМ могао бити (у прошлости) коришћење мањег пословног простора.

Трошкови службених путовања се мењају од године до године. У 2014. години су били на нивоу од 20.000 евра, а пет година раније чак 2,5 пута већи. Генерално, може се претпоставити да је реч о рационалнијем пословању. У овој области су трошкови запажено нижи од планираних – плаћено је свега 21% планираних трошкова превоза и тек 37% планираних накнада за службена путовања. Слични су били параметри и годину дана раније.

Ови трошкови се, како се каже у извештајима РРА/РЕМреализују „ради спровођења активности проистеклих из чланства у међународним организацијама и институцијама и потребе неусловљеног узимања учешћа у раду међународних организација (Еуропеан Платформ оф Регулатору Аутхоритиес –ЕПРА и Медитерранеан network оф Регулатору Аутхоритиес)“. Даље се објашњава да трошкови путовања, смештаја, боравка и билатералних сусрета у време одржавања седница ових тела падају искључиво на терет учесника, да „из оваквих активности, неспорно проистиче потреба активнијег стварања билатералних односа са земљама чланицама што ће у периоду до завршетка процеса обавезне дигитализације битно променити структуру и повећање износа трошкова по основу међународне сарадње. Имајући у виду ово објашњење, разумно је поставити питање због чега путовања нису реализована у већој мери, да ли је створено мање билатералних односа са другим земљама и да ли је то имало довело до штетних последица по процес дигитализације у Србији.

Остали путни трошкови, како је објашњено, настају из спровођења Законом утврђене обавезе о прописаном начину и поступку контроле и надзора радио и телевизијских емитера. Чланови Савета имају право на накнаду путних трошкова у износу и на начин једнак правима која се по овом основу остварују у другим државним органима Републике Србије. Чланови Савета и запослени у стручним службама Агенције имају право на накнаду трошкова путовања, исхране и смештаја на путу ради обављања послова извршења, надзора и контроле из своје надлежности или рада на терену и у другим случајевима утврђеним Законом о раду. Имајући у виду да је овде дошло до знатног подбачаја у трошковима током претходне године (а слично је било и 2013.) било би добро да за ту појаву постоји детаљније образложење – да ли је реализовано мање надзора него што је било процењено као потребно и које су штетне последице услед тога; да ли је

рационалним планирањем путовања умањен пратећи трошак или је, једноставно, планирање ових трошкова било лоше.

Услуге по уговору

Услуге по уговору су ставка на којој је РРА такође битно смањила трошкове у односу на период од пре пет година, а нарочито у односу на рекордну 2012. годину. Ово смањење се може тумачити рационалнијим пословањем, али и мањим потребама за таквим видовима ангажмана. И у 2013. и у 2014. су трошкови услуга по уговору били не само мањи него ранијих година, него и значајно мањи него што је планирано пред почетак године. Као и у другим сличним ситуацијама, може се поставити питање да ли се то негативно одразило на остваривање циљева институције (и којих), да ли је само планирање било лоше или је реч о домаћинском пословању.

У извештају за 2014. се каже да је до смањења дошло „зато што је изостало планирано ангажовање различитих профила спољних сарадника по основу потреба рада стручних комитета Савета Регулатора који би покривали одговарајуће области од медијске и правне регулативе и техничких стандарда, међународне сарадње и дигитализација, остваривања и заштите ауторских права, и развој радиодифузије на КиМ отаврањем радија и ТВ на српском језику, као и због тога што није одржано ниједно заседање Етичког комитета по претходним прописима, док по новим прописима то није предвиђено.“ Из овог образложења се може закључити да су уштеде резултирале необављањем појединих послова из надлежности бивше РРА.

Занимљиво је да је слично образложење дато и за уштеде остварене у 2013: „У 2013. години изостало је планирано ангажовање различитих профила спољних сарадника по основу потребе рада стручних комитета који би покривали одговарајуће области од медијске и правна регулативе и техничких стандарда, међународне сарадње и дигитализација, остваривања и заштита ауторских права, и развој радиодифузије на КиМ отварањем радија и ТВ на српском језику као и заседање Етичког комитета“.

Трошкови су били близу планиранима када је реч о адвокатским услугама. Ево шта се о томе каже у извештају за 2013. годину: „Све до завршетка расписаних јавних конкурса односно до коначности решења о издатим дозволама за емитовање програма, Агенција је услед недостатка својих кадрова принуђена на ангажовање адвоката са сублимисаним искуством у области медија и радиодифузије, ауторских права и управним споровима“. У образложењу које је уследило годину дана касније (за сличан трошак) наводи се практично исто, осим што се изоставља уводни део „све до завршетка расписаних јавних конкруса...“ Дакле, нешто што је било идентификовано као привремена потреба проузрокована конкурсима, постало је потреба трајније природе. То не мора да значи да стварне потребе за ангажовањем стручњака ове врсте не постоје, али свакако значи да би их требало боље образложити.

Начелно говорећи, ово питање треба повезати са једном од најкрупнијих дилема приликом планирања трошкова јавног сектора. То је дилема – запошљавање или повремено ангажовање кадрова. Одговор на питање да ли је боље прво или друго решење зависи од обима посла. Наиме, ад хоц ангажовање стручних лица је у начелу скупља варијанта, ако се мери спрам „сатнице“ стално запослених. Међутим, на

једној тачци, ако „стално запослени“ у ствари немају у потпуности испуњен радни дан, постаје скупље плаћати њихове пуне зараде него неког ко би био ангажован само за тај посао.

Која је то граница? То управо треба да буде предмет прорачуна у сваком финансијском плану, али и при креирању „систематизација радних места“, односно, при процени потреба за бројем запослених. Добар путоказ и РЕМ-у и свима другима у том правцу, мада још увек недовољно развијен, представљају „програмски буџети“, који осим висине средстава која се одобравају неком органу садрже и макар основне податке о продуктима ангажовања тих средстава. Такође, прорачуни ове врсте ће бити неопходни део квалитетно сачињене „документационе основе“ која би оправдала исказане потребе за запосленима у будућој Служби РЕМ.

Специјализоване услуге

Код „специјализованих услуга“ ниво трошкова варира веома од године до године. Ови трошкови се превасходно односе на коришћење огласног простора, које је регулисано према одредби члана 50. ранијег Закона о радиодифузији и одредби члана 30. и 31. Статута РРА, ради обезбеђивања принципа јавности. Ово је подразумевало објављивање свих документа потребних за објављивање огласа за јавни конкурс у штампаним медијима на свим нивоима на којима се расписују јавни конкурси за доделу дозвола за емитовање радио и телевизијског програма. Како се даље наводи у извештају РРА, „износ ових трошкова није мали из разлога коришћења обимног огласног простора и потреба штампања посебног новинског додатка, ради објављивања аката из надлежности и овлашћења Агенције, као и из разлога циклуса конкурса. Тачно или приближно тачно планирање износа трошкова по овом основу није могуће и з разлога што обавезе јавног објављивања одлука Савета зависе од броја учињених прекршаја које није могуће предвидети или од догађаја од националног значаја (расписивање избора и сл.). Осим тога, најважније одлуке и прописи РРА (конкурси, Статут, Стратегија развоја, Финансијски план, обавезујућа упутства, резултати јавних конкурса и сл.) објављују се и у Службеном гласнику Републике Србије“.

У вези са овом тачком подсећамо на то да правила о оглашавању органа власти нису ни прецизна, ни доследна, а често нису ни рационална и да нацрт Закона о оглашавању који је изнет на јавну расправу пре неколико месеци не предвиђа решење за то[11]. Наиме, правила за јавне набавке услуга оглашавања у штампаним и електронским медијима се разликују, нема прецизних критеријума за одабир медија у којем би оглашање требало да се изврши нити за величину огласа, а у многим случајевима је оглашавање нецелисходно и представља заобилазну куповину утицаја у медијима.

Текући трошкови

Трошкови текућих поправки и одржавања нису се битно мењали у односу на претходне године,а 2014. су износили око 70.000 евра. Слично као и 2013, повећани

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

торшкови у неким категоријама су објашњени речима „опредељени су већим потребама и фактичким стањем које је узроковано коришћењем изнајмљеног простора и стањем постојеће опреме која је једним делом технички и технолошки застарела па изискује и веће трошкове одржавања“. Из описаног није потпуно јасно која је разлика између ових трошкова одржавања и оних који су заведени у оквиру рубрике „стални трошкови“.

Материјал

За „материјал“ су трошкови у последњих пет година преполовљени. Поред тога, реализације је била мања од плана у многим ставкама. Обе чињенице указују на тренд штедње и рационалније поступање са постојећим материјалним ресурсима. Међутим, у вези са овом ставком јавља се питање спровођења набавки. У оквиру посебног поглавља се говори о разлозима за непримењивање Закона о јавним набавкама и процедури коју је РРА спроводила уместо ње. Међутим, приметно је да се међу јавним набавкама вредности веће од 500 хиљада динара не налазини једна која се односи на „нафтне деривате“ или на „режијски материјал“. Обе ове ставке фигурирају у буџетским извештајима са већим износима (нпр. „нафтни деривати“ са 1,9 милиона динара годишње, „режијски материјал“ око 1,5 милион). Вероватно је да ове набавке, у одсуству примене Закона о јавним набавкама и у ситуацији када су правила саме РРА била непотпуна, нису спровођене обједињено за целу годину, већ од случаја до случаја или у краћим временским интервалима. Логично би било претпоставити да би обједињена набавка могла да буде повољнија.

Порези и таксе

Ставка „порези и обавезне таксе“ такође није безначајна. Издвајања за ту намену нису никад била мања него у 2014. (око 20 хиљада евра, ранијих година и до 60.000). О каквим је трошковима реч? Највећи део тог новца одлази на судске таксе, у сиуацијама када РЕМ покреће поступке против емитера. Покретање таквих поступака је једна од битних надлежности овог тела. Због тога уштеде на овом пољу могу бити контрапродуктивне са становишта остваривања циљева Закона.

Број случајева у којима ће постојати потреба да се покрене судски поступак не може да се предвиди унапред. То је, у ствари, једино могуће учинити када институција са разлогом очекује да неће бити у могућности да покрене поступке у свим случајевима када је закон прекршен (нпр. ако је познато да има на хиљаде случајева кршења неког закона, а постојећи број људи не може да поднесе више од нпр. 200 захтева за покретање прекршајног поступка годишње).

Чак и када се не може предвидети број поступака, мора се на некој вредности проценити, ради планирања буџета. У 2014, као ни у претходној години, тај број није постигнут, односно, део новца намењен судским таксама је остао неутрошен. Из извештаја о раду у ранијим годинама не може се видети колики је био број утужених емитера, и да ли је било основа да тај број буде већи.

Резерве

Веома велику ставку у финансијским извештајима РРА чине „резерве за непредвиђене издатке“ – највећу после зарада запослених. За разлику од других

ставки, висина ових издатака је расла временом, да би се у последњих неколико година усталила на око 1,2 милиона евра. С друге стране, износ планираних трошкова за ову намену је редовно, знатно мањи - 4,5 милиона динара у последње две године.

О чему се овде ради? Образложење РРА из 2013 (актуелно је сасвим незнатно измењено): „Ови трошкови су проистекли из потребе поступања према одредби чл. 34 став 2 Закона о радиодифузији којим је одређено да се предвиде резерве за непредвиђене издатке који се односе на околности када се одржавају избори, из разлога ванредног ангажовања специјализованих агенција или појединаца ради појачане и свеобухватне контроле рада емитера у периоду од расписивања избора до њиховог одржавања као и потребе индиректног отписа ненаплаћених потраживања од емитера по основу накнада за емитовање телевизијског и радио програма. Ови трошкови су такође оставрени и по основу дела трошкова обрачунате амортизације основних средстава и исправке вредности потраживања за неплаћене накнаде од емитера по решењу за емитовање телевизијског, радио и кабловског емитовања програма као и за износ расхода директног отписа потраживања.“

У коменару на овај део нацрта истраживачког извештаја Служба РЕМ истиче следеће: „Извршена резервисања по одлуци Савета резервисања за судске спорове-СОС Канал од 67,6 мил.дин. затим по основу сумњивих и спорних потраживања од пружалаца медијских услуга за накнаде за емитовање ТВ, радио и кабловског програма које нису биле наплаћене по завршном рачуну за 2014.годину за износ од 46.8 мил.дин., по одлуци Савета РЕМ опредељен је износ од 10 мил.динара на располагању Влади Р.Србије за поплављена подручја, извршено умањење зараде по Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава („Сл. Гласник Р.Србије",116/14.) за 2,2 мил.динара као и остала резевисања сагласна МРС међународним рачуноводственим стандардима и МСФИ међународним стандардима финансијског извештавња“.

За разлику од, на пример, Агенције за борбу против корупције, која је буџетск корисник, и која за случај организовања ванредних парламентарних избора може да рачуна на средства из буџетске резерве за организовање мониторинга, РРА (РЕМ) такву могућност нема (није „буџетски корисник“, већ „корисник јавних средстава“). Због тога мора да „резервише средства“ прикупљена од накнада емитера за случај да до оваквих избора дође. Имајући у виду да се у Србији веома често организују било редовни било ванредни избори, било избори у издвојеним локалним самоуправама о којима извештавају и национални и регионални емитери (поред локалних), било би смислено да се средства за ове намене планирају било у оквиру редовних трошкова, било у оквиру „услуга по уговору“ за лица која би била додатно ангажована током периода изборне кампање. Алтернативно, могло би се применити решење које је слично ономе из Закона о финансирању политичких активности (средства из буџетске резерве за ванредни мониторинг).

Ванредни избори нису једини трошак из ове категорије. У ствари, проблем је у томе што трошкови нису рашчлањени.

У извештају за 2014. се у оквиру фуснота наводи да су у 2013. „извршена резервисања“ на основу сумњивих и спорних потраживања од емитера за накнаде,

које нису биле наплаћене по завршном рачуну за 2013. Вредност таквих потраживања је била 63,2 илиона динара. За судске спорове је било резервисано 52,2 милиона динара (СОС канал против РРА). За увођење е-кошуљица је било резервисано 5,8 милиона динара а поред тога још 2,3 милиона динара за расходе дирекног отписа.

Напомена за 2014. такође помиње спор са СОС каналом (овај пут са још већим износом), затим нешто мања вредност ненаплаћаних потраживања (46,8 милиона), 10 милиона динара који су по одлуци Савета РРА опредељени да буду „на располагању Влади за поплављена подручја“. 2,2 милиона динара је вредност умањења зарада код корисника јавних средстава, на основу Закона из 2014.

Неке од овде поменутих напомена делују збуњујуће за читаоце. Колико год било јасно да треба резервисати средства како би се подмирили могући трошкови у случају да суд прихвати одштетни захтев фирме која је тужила РРА, није логички јасно (све и ако књиговодствено јесте) због чега би требало резервисати средства због тога што су нека потраживања која РРА има према емитерима ненаплатива. Такве ставке треба детаљније објаснити.

Уопште узев, питању ненаплаћених или чак ненаплативих потраживања треба посветити знатно већу пажњу у извештајима, како би се јавност уверила да РРА поступа ефикасно (да покреће поступак наплате чим се стекну услови за то), да поступа увек доследно (једнако према свима који се нађу у истој ситуацији) и да се у такво поступање РРА/РЕМ и грађани и пружаоци медијских услуга могу унапред поуздати (да је објављено на који начин ће РРА/РЕМ поступити у одређеној ситуацији). Мада се неки подаци о покренутим поступцима објављују, они нису довољни да би такво уверење било аргументовано (све и ако РРА заиста поступа доследно и ефикасно)[12].

Основна средства - инвестиције

Ставка „основна средства“, то јест инвестиције, вредела је у последњих пет година око 60 хиљада евра, осим у рекордној 2012. години, када је инвестирано чак 456 хиљада евра, да би се у 2014. свела на рекордно ниских 44 хиљаде.

У оквиру инвестиција постоје посебне ставке за канцеларијску, рачунарску опремеу, уређаје и возило за теренску контролу. У 2014. је набављено возило за цену која одговара у потпности плану. За уређаје је потрошено мање од половине предвиђеног, а знатно мање од плана је отишло и на другу опрему.

У 2014. је дато објашњење да је инвестирање било неопходно због тога што је опрема аморионована или застарела. Такође се наводи да је била „присутна потреба“ инвестирања у нове професионалне уређаје за дигитално снимање, обраду и архивирање материјала и другу опрему за потребу мниторинга. Наводи се и да су извршена авансна плажања за набавку антифирус софтвера и сервера за архивирање података. Нема других детаљнијих информација о овим набавкама, као ни објашњења због чега нису искоришћена друга расположива средства за набавку основних средстава. Служба РЕМ, у коментару на овај део нацрта анализе, указује да

[12] Напомена: У вези са овим делом анализе, Служба РЕМ указала је да су финансијски извештаји ове институције потврђени од стране овлашћеног екстерног ревизора, и да се ревизорски извештај осврће и на питање поштовања законских норми приликом састављања финансијских извештаја.

„нова инвестирања нису трошак иако се иницијално појављују у категоријији расхода. Није у питању тренутно трошење, али се посредно основна средства јављају приликом њиховог рабаћења у виду обрачунатог износа амортизације, што је такође законска обавеза“.

У 2012. је табеларни приказ био детаљнији, па се могло видети не само колико је плаћено за поједине уређаје, већ и у којој количини су они набављени (колико телефона, колико клима –уређаја и слично). Истина, са стањем опреме у поседу РРА се заинтересовани читалац може упознати на другом месту – у прегледу инвентара у оквиру одговарајућег поглавља информатора о раду (списак има 14 страница!). Те, 2012. године, када је био забележен највећи трошак инвестиција, плаћено је преко 43 милиона динара за адаптацију и реконструкцију пословног простора на Тргу Николе Пашића број 5 (Дом синдиката), који РЕМ и данас користи. У годишњем извештају нема детаљнијих података о простору који је реновиран на овај начин (нпр. величина)[13].

Суфицит

У изештају за 2014. посебно поглавље је посвећено суфициту. РЕМ (РРА) поносно истиче да је суфицит већи него ранијих година и да је то последица спроведене рационализације кроз смањење трошкова и мањег инвестирања у основна средства.

У том приказу се истичу:

- мањи издаци за зараде (нема новог запошљавања, нити повећања плата) и накнаде члановима Савета – преко 12 милиона динара
- мањи „стални трошкови“ због „отказа дела пословног простора“ - преко 6 милиона динара
- мањи трошкови службених путовања (нису реализована путовања у иностранство) – 4,4 милиона
- мањи трошкови по утоворима о делу – 10,7 милиона динара
- смањење броја објављивања огласа – 1,1 милиона динара
- мањи износ давања за комуналне услуге – 1,3 милиона
- мањи трошак режијског материјала – 1,3 милиона
- мање плаћени порези и таксе – 2,7 милиона
- мање инвестирање – 9 милиона

Иако је ван сваке сумње корисно што је више новца дошло у буџет Србије, остају недовољно одговорена питања и заслуга и цене која је плаћена за тај добитак. Као што је већ указано у вези појединих категорија расхода, поједине уштеде могу бити плод случајног развоја ситуације (нпр. мањи број случајева у којима се мора објавити неки оглас); други могу бити плод труда унутар РЕМ да се трошкови смање без утицаја на остваривање резултата инситуције; трећи могу директно узроковати сразмерно смањење успешности интитуције у остваривању своје мисије; четврте могу бити чисто „административне“ уштеде, то јест, трошкови који су изостали јер су и оригинално били прецењени.

[13] Напомена: Служба РЕМ указује у вези са овим да се извештај о реализацији односи само на пословање у 2014, а не и на претходне године, када је реновиран закупљени пословни простор.

У коментару на овај део извештаја (нацрт), Служба РЕМ указује да је „већи износ суфицита од планираног проистекао после спроведене рационализације у пословању у протеклој години услед смањења одређених категорија трошкова, као и због мањег износа инвестирања у основна средства и после спроведених мера штедње.“

Како је трошак рада РРА могао да буде мањи?

У претходном поглављу изнето је неколико претпоставки које указују на то да је трошак у појединим категоријама могао да буде мањи, нарочито у периоду између 2010. и 2012. године. Од РЕМ смо добили документацију која се односи на тражење пословног простора.

У допису РРА од новембра 2010. Републичкој дирекцији за имовину подсећа се на то да РРА троши „поприличне“ (не каже се колике) износе на закуп пословног простора и на то да би та средства могла бити уплаћена у буџет, то јест, да би суфицит могао да буде већи да нема трошкова закупа (даље се наводи колики је тај суфицит био). Подсећа се и на одредбе члана 116. ст. 7. Закона о радиодифузији којима је Влада била дужна да обезбеди просторне услове за обављање поверених послова.

У обраћању градској управи Београда – Агенција за пословни простор из фебруара 2011 се објашњава законска улога РРА, наводи се колики је суфицит уплатила у буџет. Затим се подсећа да је Влада пропустила рок од 60 дана да обезбеди простор за рад РРА још у септембру 2003. Објашњава се како је извршен закуп просторија „Југодрва“ у Васиној улици на пет година, где је користила 1751 квадратни метар простора. Истиче се такође као главни проблем неспремност закуподавца да дозволи адаптацију пословног простора ради инсталирања потребних уређаја. Овој Агенцији се РРА обраћа „како имамо информацију да постоји празан пословни простор ... у улици Н. Пашића број 6“, и напомена да је РРА потребно око 1500 метара квадратних.

РРА се у септембру 2010 обраћала и Комисији Владе Србије за пословни простор. Ту се, као и у претходно поменутом писму, наводи простор за који РРА „има информације“ да је празан – овај пут у Париској 9.

У одговору Републичке дирекције за имовину из октобра 2009, наводи се да ће Дирекција „узети у обзир наводе из захтева“.

До овог вида уштеде је заиста могло доћи. Међутим, суштински би додела простора у јавној својини за потребе РРА представљала уштеду једино ако се тај простор иначе не користи, ако се из њега не убира никакав приход. Такав сценарио је сасвим могућ, ако је судити по свим досадашњим, а нарочито последњем објављеном извештају Државне ревизорске институције.[14] Уколико би се просторије у власништву државе користиле рационално, онда би било свеједно да ли баш РРА/РЕМ користи простор у јавном власништву који је иначе слободан или га закупљује. Опција са закупом „од државе“ је боља једино зато што носи мање ризика од отказа уговора и гарантује да ће улагања у простор остати јавном сектору. Наравно, и када је реч о закупу од других субјеката, битно је да постоје и да се примењују механизми који ће обезбедити најповољније услове закупа (тренутно правила нису довољно развијена).

[14] http://www.dri.rs/images/pdf/revizija2015/izvestaj_rns2015.pdf

Табела број 16:

Назив	`	2010 (ЕВРО)	ИЗВ 2011	2011 (ЕВРО)	ИЗВ 2012	2012 (ЕВРО)	ИЗВ 2013	2013 (ЕВРО)	ИЗВ 2014	2014 (ЕВРО)
Бруто зараде и додаци	133.794.526	**1.293.076**	145.277.678	**1.422.520**	146.760.497	**1.298.283**	129.196.967	**1.141.962**	133.267.887	1.136.071
Социјални доприн. послодав.	23.730.991	**229.351**	25.825.282	**252.874**	26.182.612	**231.618**	23.127.520	**204.422**	23.854.952	203.357
Накнаде запосленима	3.491.329	**33.742**	3.739.521	**36.616**	4.133.536	**36.566**	4.162.967	**36.796**	4.249.082	36.222
Бруто накнаде чланова Савета	16.747.046	**161.854**	14.314.969	**140.168**	15.422.377	**136.431**	16.896.133	**149.344**	16.674.376	142.144
Стални трошкови	49.546.348	**478.847**	46.680.764	**457.085**	36.328.809	**321.374**	32.975.967	**291.472**	27.580.139	235.113
Трошкови путовања	5.063.935	**48.941**	3.578.684	**35.042**	1.584.551	**14.017**	3.378.683	**29.864**	2.458.301	20.956
Услуге по уговору	8.793.689	**84.988**	7.641.716	**74.826**	10.650.656	**94.219**	6.015.427	**53.170**	5.710.375	48.679
Специјализоване услуге	545.653	**5.274**	4.696.114	**45.983**	2.884.893	**25.521**	3.784.535	**33.451**	4.328.158	36.896
Текућа одржавања	6.499.043	**62.811**	7.486.513	**73.306**	10.554.984	**93.372**	8.873.317	**78.431**	8.171.855	69.663
Материјал	8.379.746	**80.987**	7.833.947	**76.708**	7.148.980	**63.242**	6.381.165	**56.403**	4.847.619	41.325
Порези и обавезне таксе	4.908.080	**47.435**	3.813.976	**37.345**	7.460.174	**65.995**	4.593.495	**40.602**	2.291.288	19.533
Резерве за непредв.издатке	76.816.893	**742.407**	108.410.150	**1.061.523**	129.705.345	**1.147.408**	136.245.318	**1.204.261**	142.598.150	1.215.608
УКУПНО РАСХОДИ	338.317.279	**3.269.714**	379.299.314	**3.713.996**	398.817.414	**3.528.046**	**375.638.550**	**3.320.239**	**376.032.182**	3.205.566
Основна средства	6.195.652	**59.879**	5.901.395	**57.785**	51.567.281	**456.178**	6.982.786	**61.720**	5.245.385	44.715
СВЕГА са осн.средствима	344.512.931	**3.329.592**	385.200.709	**3.771.781**	453.149.519	**4.008.683**	**382.621.336**	**3.381.959**	**381.277.567**	3.250.282
Суфицит –	82.175.825	**794.200**	52.294.346	**512.052**	54.332.105	**480.636**	27.232.375	**240.705**	61.617.805	525.274
УКУПНО	426.688.756	**4.123.792**	437.495.055	**4.283.833**	504.716.800	**4.464.861**	**409.853.711**	**3.622.664**	442.895.372	3.775.556

Ефикасност организације РЕМ

Правни оквир

Да би се могло размотрити да ли РРА/РЕМ ефикасно користи средства која има на располагању треба прво сагледати правни оквир у којем делује.

Регулаторно тело за електронске медије (Регулатор) основано је Законом о електронским медијима („Сл. гласник РС“, бр. 83/2014)[15]. Овим Законом је прописано да је Регулатор правни следбеник Републичке радиодифузне агенције (РРА). Имајући у виду да још увек нису усвојена нека од кључних аката за рад РЕМ, може се рећи да трансформација РРА у РЕМ још увек није у потпуности извршена. Пре свега, препреку за пуну примену нових решења представља чињеница да статут РЕМ још увек није одобрен и није ступио на снагу.

Делокруг рада РРА одређен Законом о радиодифузији

РРА је основана Законом о радиодифузији[16] као независна организација која врши јавна овлашћења у складу са Законом о радиодифузији и прописима донетим на основу овог и других закона у Републици Србији, са циљем обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање утврђене радиодифузне политике у Републици Србији на начин примерен демократском друштву. Законом је било прописано да је РРА самостални правни субјект и функционално је независна организација од било ког државног органа, као и од свих организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радио и телевизијских програма или са њима повезаним, споредним или изведеним делатностима[17].

Финансијске услове за почетак рада РРА обезбедила је Влада Републике Србије октобра 2003, а од 1. јануара 2007. године РРА је остваривала само приход само од накнаде коју емитери плаћају за добијено право на емитовање програма, док вишак прихода над расходима преноси у буџет Републике.

На основу овог закона[18], РРА је била надлежна да:

1) доноси Стратегију развоја радиодифузије у Републици Србији, уз сагласност Владе Републике Србије;

2) врши контролу и стара се о доследној примени одредаба овог закона;

3) издаје дозволе за емитовање програма и прописује образац за те дозволе;

4) прописује техничке, организационе и програмске услове за производњу и емитовање програма, у складу са одредбама овог закона;

---

[15] http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html

[16] Закон о радиодифузији („Сл. гласник РС", бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 -др. закон, 62/2006,85/2006 и 41/2009), престао да важи даном ступања на снагу Закона о електронским медијима („Сл. гласник РС“, бр. 83/2014).

[17] Закон о радиодифузији, чл.6

[18] Закон о радиодифузији, чл. 8

5) прописује правила која су обавезујућа за емитере, а којима се обезбеђује спровођење радиодифузне политике у Републици Србији;

6) врши надзор над радом емитера у Републици Србији;

7) одлучује о представкама физичких и правних лица и о приговорима емитера у вези са радом других емитера;

8) даје мишљење надлежним државним органима у вези са приступањем међународним конвенцијама које се односе на област радиодифузије;

9) предузима одговарајуће мере према емитерима, у складу са овим законом;

10) обавља и друге послове, у складу са овим законом.

Осим тога, РРА је била надлежна и за послове који се односе на предузимање мера у области радиодифузије у циљу:

1) заштите малолетника;

2) примене прописа о ауторским и сродним правима;

3) спречавања емитовања програма који садрже информације којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања одређеној раси, вери, нацији, етничкој групи или полу.

Делокруг рада Регулатора одређен Законом о електронским медијима

Ступањем на снагу Закона о електронским медијима (август 2014. године), РРА „наставља са радом као Регулаторно тело за електронске медије". Закон дефинише Регулатора као самосталну независну регулаторну организацију са својством правног лица, која врши јавна овлашћења у циљу: делотворног спровођења утврђене политике у области пружања медијских услуга у Републици Србији; унапређивања квалитета и разноврсности услуга електронских медија; доприноса очувању, заштити и развоју слободе мишљења и изражавања; у циљу заштите интереса јавности у области електронских медија и заштите корисника услуга електронских медија, у складу са одредбама овог закона, на начин примерен демократском друштву.

На основу тог закона[19], Регулатор је надлежан да:

1)утврђује Предлог стратегије развоја медијске услуге радија и аудио-визуелних медијских услуга у Републици Србији, и доставља је, поштујући законом предвиђену процедуру, Влади на усвајање;

2) доноси Статут;

3) доноси општа подзаконска акта предвиђена законом;

[19] Закона о електронским медијима, чл. 22

4) издаје дозволе за пружање медијске услуге телевизије и линеарне медијске услуге радија (у даљем тексту: дозвола);

5) ближе уређује поступак, услове и критеријуме за издавање дозвола у складу са одредбама овог закона и прописује образац и садржину те дозволе;

6) издаје одобрења за пружање медијске услуге на захтев и ближе уређује поступак издавања одобрења;

7) води Регистар медијских услуга и евиденцију пружалаца медијских услуга на захтев;

8) контролише рад пружалаца медијских услуга и стара се о доследној примени одредаба овог закона;

9) изриче мере пружаоцима медијских услуга у складу са овим законом;

10) прописује правила која су обавезујућа за пружаоце медијских услуга, а посебно она којима се обезбеђује спровођење Стратегије из тачке 1;

11) одлучује о пријавама у вези са програмским деловањем пружалаца медијских услуга;

12) ближе утврђује логичку нумерацију канала;

13) даје мишљење надлежним државним органима у вези са приступањем међународним конвенцијама које се односе на област пружања медијских услуга;

14) даје иницијативу за доношење и измену закона, других прописа и општих аката ради ефикасног обављања послова из свог делокруга рада;

15) утврђује ближа правила која се односе на програмске садржаје а у вези са заштитом достојанства личности идругих личних права, заштитом права малолетника, забраном говора мржње и др;

16) врши анализе релевантног медијског тржишта, у сарадњи са телом надлежним за заштиту конкуренције, у складу са методологијом прописаном актом који доноси Регулатор;

17) врши истраживања потреба корисника медијских услуга и штити њихове интересе;

18) сарађује и координира свој рад са телом надлежним за електронске комуникације и телом надлежним за заштиту конкуренције, као и са другим регулаторним телима у складу са овим законом;

19) подстиче очување и заштиту српске културе и језика, као и културе и језика националних мањина;

20) подстиче унапређење доступности медијских услуга особама са инвалидитетом;

21) подстиче развој стваралаштва у области радија, телевизије и других аудио-визуелних медијских услуга у Републици Србији;

22) подстиче развој професионализма и високог степена образовања запослених у електронским медијима у Републици Србији, као и унапређење уређивачке независности и аутономије пружалаца медијских услуга;

23) обавља и друге послове у складу са законом.

За обављање послова из своје надлежности Регулатор је одговоран Народној скупштини.

Послове који су наведени у тачкама: 3), 4), 5), 6), 9), 10), 12) и 15) Регулатор обавља као поверене послове.

Важан део рада Регулатора, као што му и назив каже је доношење општих аката. Регулатор је дужан да за прописе који су наведени у тачкама: 3), 5), 10), 12) и 15). Пре доношења прописа дужан је да прибави мишљење о њиховој уставности и законитости. Након доношења, Регулатор објављује ове акте у „Службеном гласнику Републике Србије“. Прибављање мишљења може бити отежавајући чинилац за ефикасно испуњавање улоге РЕМ. Поред тога, РЕМ у томе види опасност и за своју независност, због чега је пондела недавно иницијативу Уставном суду.

Ради ефикаснијег спровођења ЗЕМ Регулатор, у складу са чланом 25. Закона, доноси правилнике, упутства и препоруке:

- Правилником Регулатор ближе разрађује поједине одредбе закона.

- Упутством се ближе уређује начин на који Регулатор примењује одредбе закона или другог прописа који се односи на обавезе у вези са програмским садржајима.

- Регулатор доноси препоруку у случају да постоји неуједначена дозвољена пракса пружалаца медијских услуга у примени одредаба овог закона које се односе на програмске садржаје, ако је у интересу корисника медијских услуга да се успостави јединствена пракса ради унапређења начина пружања тих услуга. Препорука не обавезује пружаоце медијских услуга.

Док се правилници и Упутства објављују и у Службеном гласнику, препоруке се објављују само на веб-сајту РЕМ.

Поред надлежности из матичног закона, РЕМ је добио овлашћења и обавезе и на основу **чл. 201д Закона о ауторском и сродним правима**[20] . Одребом члана 201д тог акта је прописано да емитери радио и телевизијског програма су дужни да воде електронску евденцију емитовања и реемитовања ауторских дела. Начин вођења евиденције прописује Влада а Регулатор води надзор над вођењем електронске евиденције.

[20] „Сл. гласник РС“ бр 104/2009, 99/2011 и 119/2012

Организациона структура

Органи Регулатора/РРА су Савет и председник Савета. Они се бирају из реда угледних стручњака из области које су од значаја за обављање послова из надлежности Регулатора. Бира их Народна скупштина Републике Србије, на предлог овлашћених предлагача[21], на период од пет година уз могућност још једног избора. Чланови Савета не заступају ставове или интересе органа односно организације које су их предложиле, већ своју дужност обављају самостално, по сопственом знању и савести. Члан Савета не може бити лице које обавља јавну, односно функцију у политичкој странци[22].

Савет доноси одлуке о свим питањима из делокруга рада Регулатора.

Стручне службе Регулатора

Закон прописује да се за вршење стручних и административних послова образује стручна служба Регулатора чија се основна правила организације и начин рада прописује Статутом. Савет Регулаторног тела за електронске медије је 30. октобра 2014. донео, у складу са чл.33. ст.1 ЗЕМ, Статут Регулатора и на основу чл.33. ст.3 истог закона, упутио га Народној скупштини на сагласност. До давања сагласности Народне скупштине на нови Статут Регулатора, примењују се одредбе Статута РРА и акти о систематизацији и унутрашњој организацији, које нису у супротности са ЗЕМ[23].

Стручну службу чине следеће унутрашње организационе јединице:

Канцеларија савета коју чине извршни директор, помоћник директора за правна питања, генерални секретар, секретар Канцеларије и сарадници у Канцеларији Савета.

Правна служба - израђује писмене отправаке одлука Савета у вези са поступком издавања дозвола за емитовање програма, забране емитовања програма лицима којима није издата дозвола и одузимања дозвола за емитовање програма емитерима, подзаконска општа акта, израђује информације ради одлучивања Савета, стручне извештаје за потребе Савета служба, даје мишљења и тумачења одредби и примене закона и подзаконских аката на основу одлуке Савета. Правна служба стара се о остваривању права запослених и води евиденцију из области радног права и др. Запослени у Правној служби раде и са странкама.

---

[21] Овлашћење и дужност да предлажу чланове Савета имају:
1)надлежни одбор Народне Скупштие,
2)надлежни одбор Скупштине Аутономне покрајине Војводине,
3) универзитети акредитовани у Републици Србији заједничким договором;
4)удружење издавача електронских медија чији чланови имају најмање 30 дозвола за пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга и удружења новинара у Републици Србији од којих сваки понаособ има најмање 500 чланова, а регистровани су најмање три године пре расписивања јавног позива заједничким договором,
5)удружења филмских,сценских и драмских уметника и удружења композитора у Републици Србији, ако су регистровани најмање три године пре расписивања јавног позива заједничким договором,
6) удружења чији су циљеви остваривање слободе изражавања и заштита деце, ако су регистрована најмање три године пре дана расписивања јавног позива а имају најмање три реализована пријекта у овој области у последње три године заједничким договором,
7)национални савети националних мањина, заједничким договором,
8) цркве и верске заједнице,заједничким договором.
[22] Закона о електронским медијима, чл.5-13
[23] Информатор о раду РЕМ (ажуриран са стањем од 5. фебруара 2015).

Служба за надзор и анализу програма емитера - прикупља и анализира податке о програму емитера, води рачуна о поштовању општих програмских стандарда и реализује послове надзора над радом емитера у циљу контроле поштовања одредби услова под којима је издата дозвола емитеру. У Служби за надзор и анализу програма емитера обављају се послови: израде пероличних извештаја који се достављају Савету; анализирају програми носилаца јавног радиодифузног сервиса у вези са поштовањем њихових обавеза у остваривању општег интереса; анализирају програми емитера у погледу заштите малолетника, примене прописа о ауторском и сродним правима; спречавање емитовања програма који садрже информације којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље. Служба за надзор и анализу програма емитера поступа по представкама и приговорима везаним за рад емитера, а образложене извештаје доставља Савету.

Служба општих послова - обавља стручне, техничке и друге послове (односи са јавношћу, ИТ подршка, архивирање, обезбеђење и др.)

У оквиру *Финансијске службе* обављају се послови финансијског књиговодства, рачуноводственог планирања, контроле и извештавања. Финансијска служба саставља и доставља Савету периодичне и годишње финансијске извештаје, извршава наплате и плаћање преко динарских и девизних рачуна, води пословне књиге и друге послове.

Табела број 17: *Структура запослених (подаци из Информатора о раду, фебруар 2015):*

Канцеларија савета	Правна служба	Служба за надзор и анализу програма емитера	Служба општих послова	Финансијска служба	УКУПНО
10	9	38	21	4	82

Како се наводи у Информатору о раду, поред стално запослених, РРА је у свом досадашњем раду ангажовала и различите профиле *спољних сарадника* по основу потребе рада стручних комитета (одговарајуће области од медијске и правна регулативе и техничких стандарда, међународне сарадње и дигитализације, остваривања и заштите ауторских права и развој радиодифузије на КиМ као и заседање Етичког комитета), *високостручне појединце* из области студијске и емисионе технике, телекомуникација, просторног планирања и ауторског и сродног права, као и *адвокате* са искуством у области медија и радиодифузије, ауторских права и управних спорова.

Унутрашња организација

Извршни директор, по опису послова и радних задатака организује рад стручних служби и обавља друге послове по налогу председника Савета. Извршни директор има помоћника директора за правна питања, који припрема седнице Савета, даје тумачења и стручна мишљења у вези са применом прописа, која се односе на питања везана за одлуке Савета и њихову законитост, као и на питања везана непосредно за одлуке председника Савета, а у случају његове спречености, на одлуке заменика председника Савета, које се односе на

руковођење Саветом. Такође, на основу одлуке Савета даје тумачења и стручна мишљења члановима Савета везана за њихов рад у одређеном делокругу послова из надлежности Савета. Помоћник директора за правна питања даје стручна мишљења начелнику Правне службе у вези са тумачењем и применом правних прописа. Помоћник директора за правна питања заступа Агенцију.

Генерални секретар Агенције обавља стручне, техничке и друге послове непходне за обезбеђивања законитог, квалитетног и ажурног остваривања радних активности и послова. Секретар Канцеларије Савета обавља све стручне и административно-техничке послове непосредно везане за рад председника Савета, заменика председника Савета и чланове Савета.

Виши стручни сарадник обавља све стручне послове везане за рад чланова Савета у одређеним пословима из делокруга надлежности Агенције, односно послове које чланови Савета обављају у оквиру посебно формираних стручних група - комитета (привремена, стручна, саветодавна тела под руководством чланова Савета који су ангажовани у одговарајућим областима од значаја за развој радиодифузије у Републици Србији). У томе му помажу сарадници.

У Служби општих послова систематизивоани су следећи послови:

1. портпарол;
2. самостални стручни сарадник за односе са јавношћу и међународне односе;
3. стручни сарадник за односе са јавношћу и међународне односе;
4. сарадник за односе са јавношћу и међународне односе;
5. виши технички секретар,
6. технички секретар,
7. инжењер за информатичку подршку,
8. администратор мрежних сервиса и базе података,
9. радник на обезбеђењу и техничким пословима,
10. возач,
11. дактилограф,
12. архивар,
13. референт у писарници,
14. кафе куварица,
15. радник на одржавању чистоће – хигијенича
16. пратеће и помоћно-техничке послове обављају: архивар, кафе куварица и радник на одржавању чистоће-хигијеничар.

Како се може видети, овде је једним делом реч о лицима која би вероватно имала положај намештеника по службеничким прописима, а с друге стране о запосленима који би при тој трансформацији били у неком кабинету или неком новоформираном сектору.

Правна служба обавља правне и управне послове који се односе на решавање у управном поступку, као и послове везане за управни спор покренут против коначних одлука Агенције. Правна служба израђује: писмене отправаке одлука Савета у вези са поступком издавања дозвола за емитовање програма, забране емитовања програма лицима којима није издата дозвола и одузимања дозвола за емитовање програма емитерима, подзаконска општа акта предвиђена Законом о радиодифузији, радне материјале општих аката о начину функционисања Агенције који проистичу из других закона и предлаже усклађивање прописа Агенције са прописима ЕУ из области радиодифузије. Правна служба израђује информације ради одлучивања Савета, стручне извештаје за потребе Савета, као и извештаје о периодичне извештаје који се достављају Савету. Правна служба стара се о остваривању права запослених и води евиденцију из области радног права и др. Правна служба даје мишљења и тумачења одредби и примене закона и подзаконских аката на основу одлуке Савета, председника Савета или заменика председника Савета као и на захтев емитера. Запослени у Правној служби раде и са странкама.

У Правној служби су систематизивоани послови по разним звањима - начелник, виши правни саветник, правни саветник, правник. Будући да се за ове послове, осим завршеног правног факултета и других квалитета, предвиђе и одређено радно искуство (нпр. за „правног саветника“ 3 године), вероватно неће бити проблема да се норме овог дела Правилника преточе у „државнослужбенички“. Наиме, и тамо је главни чинилац за разликовање разних звања управо број година радног искуства, постављен на непарне године (1,3,5,7,9).

Служба за надзор и анализу програма емитера организује, прикупља, систематизује и анализира податке о програму емитера, води рачуна о поштовању општих програмских стандарда утврђених Законом о радиодифузији и реализује послове надзора над радом емитера у циљу контроле поштовања одредби услова под којима је издата дозвола емитеру. У Служби за надзор и анализу програма емитера обављају се послови: уношења података о програму емитера; класификацији програма према утврђеним параметрима; утврђивања поштовања обавеза емитера утврђених Законом о радиодифузији, Законом о оглашавању, Кодексом понашања емитера, препорука, упутстава и општеобавезујућих упустава; израде пероодичних извештаја који се достављају Савету; анализирају програми носилаца јавног радиодифузног сервиса у вези са поштовањем њихових обавеза у остваривању општег интереса; анализирају програми емитера у погледу заштите малолетника, примене прописа о ауторском и сродним правима; спречавање емитовања програма који садрже информације којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље. Служба за надзор и анализу програма емитера анализира програме емитера по свим параметрима и критеријумима који произилазе из законских и програмских обавеза емитера и анализира, припрема и израђује упоредне и друге извештаје о програму емитера на основу одредби Закона о радиодифузији, Кодекса понашања емитера, Закона о оглашавању, као и препорука, упутстава и општеобавезујућих упустава Савета. Служба за надзор и анализу саставља самостални образложени извештај којим се констатује да је

емитер прекршио Закон о радиодифузији, Закон о оглашавању и прописе донете од стране Агенције. Служба за надзор и анализу програма емитера поступа по представкама и приговорима везаним за рад емитера, а образложене извештаје доставља Савету. У овој Служба настаје квалитетна, тачна и проверена, поуздана база основних података о програму емитера, а на основу којих се изводи сложене аналитичке и упоредне извештаје о програму емитера.

И овде су послови постављени на сличан начин као у правној служби, тако да се према годинама радног искуства предвиђају сложенији послови за поједине извршиоце. Осим начелника и заменика начелника, ту су тако: аналитичар пројеката; самостални медијски аналитичар; виши медијски аналитичар; аналитичар програма емитера и асистент аналитичара програма емитера.

У оквиру Финансијске службе обављају се следећи послови финансијског књиговодства: вођење аналитике, помоћних књига и евиденција; рачуноводствено планирање, рачуноводствени надзор и контрола, рачуноводствено извештавање и информисање. Финансијска служба саставља и доставља Савету периодичне и годишње финансијске извештаје. Финансијска служба обавља послове: благајничког пословања; обрачуна зарада, накнада зарада и других примања запослених; обрачуна и плаћање по уговорима о делу, ауторским и другим уговорима; обрачуна и плаћања пореза, доприноса и других обавеза плаћања. У оквиру Финансијске службе састављају се и достављају пореске пријаве и други прописани обрачуни и евиденције, извршава наплата и плаћање преко динарских и девизних рачуна; и воде пословне књиге у електронској форми.

У овој служби су послови разврстани једноставније – начелник и економисти.

Табела број 18: Квалификациона структура запослених у организационим јединицама Републичке радиодифузне агенције према ПРАВИЛНИКУ о унутрашњој организацији и систематизацији послова и задатака Републичке радиодифузне агенције

Структура запослених према стручној спреми						
Број запослених						
Стручна спрема	Канцеларија савета	Служба општих послова	Правна служба	Служба за надзор и анализу програма емитера	Финансијска служба	УКУПНО
др.сц						
мр.сц				2	1	3
ВСС	6	4	9	20	3	42
ВШС	1	2		2		5
ССС	3	15		14		32
Укупно	10	21	9	38	4	82

Укратко о систематизацији:

Услови за извршног директора, помоћника директора, генералног секретара, су благи у погледу радног искуства – свега пет година. Такође, за ова места није предвиђена обавеза знања страних језика. Такво знање се тражи кад је реч о секретару Канцеларије Савета (што је иначе у реду), али би било добро да је прецизирано који је страни језик заиста потребан. Тај недостатак је приметан и код других радних места где се помиње страни језик – увек се наводи „знање једног страног језика“, без икаквих назнака који би то језик могао да буде. Различито (и боље) је, на пример код радног места портпарола, где се тражи активно знање управо енглеског језика.

Код неких радних места, број година радног искуства није прецизиран, иако се чини да би то било потребно учинити – нпр. инжењер за информатичку подршку и администратори мрежних података.

У правној служби се за нека места тражи знање енглеског а за друга светског језика, иако за то нема јасне логике. Унутар службе за надзор чини се да су услови за начелника постављени превише благ (5 година радног искуства, исто као и за заменика начелника, али и за подређеног, аналитичара пројекта. Код самосталних медијских аналитичара тражи се атипичних две године радог искуства, исто као и код виших медијских аналитичара, што је нелогично, док се код следеће категорије запослених у овој служби не тражи радно искуство. У овој служби се не тражи знање страних језика (можда с правом), а ни профил образовања није прецизиран (која врста факултета).

У финансијској служби се за начелника такође тражи пет година (нелогично, исто као и за подређене економисте).

Поред ових недостатака, о Правилнику се могу рећи и неке лепе ствари - послови које би требало да раде поједини запослени су брижљиво пописани и прегледно приказани.

Као и код неких других докумената, велики недостатак је то што Правилник није објављен. И нама је био доступан по захтеву само у „папирној“ форми, а не и електронској, што је отежало обраду.

Да ли је РРА/РЕМ правилно структурирана за обављање радних задатака?

У оквиру ове анализе нисмо наишли на ситуацију да за било који од послова који су постављени пред РЕМ, односно бивше РРА постоји опасност да се неће пронаћи неки део службе који би за обаваљање тог посла могао бити задужен, с обзиром на структуру која је успостављена актуелном систематизацијом радних места. Друго је питање да ли је за обављање свих послова предвиђен адекватан број извршилаца. Одговор на то питање није могуће дати без детаљније анализе и поређења, па ни тада не у потпуности јер неки подаци не постоје (не израђују се, нити постоји обавеза да се израђују).

Разумевању такође не доприноси ни околност да сама РРА/РЕМ на различит начин приказује послове које обавља у разним документима које производи (извештаји о раду наспрам информатора о раду) иако то није увек логично и оправдано. Још већи проблем је то што ни приказ из извештаја, ни приказ из информатора, не прате у потпуности списак Законом дефинисаних обавеза и овлашћења ове институције.

Тако се у оквиру поглавља 7. актуелног Информатора о раду, наводе само два овлашћења – разматрање пријава и изрицање мера. Код разматрања пријава се каже када се оне могу подносити и како, али без података о броју таквих пријава. Код изрицања мера се наводи које се мере могу изрећи и уопштено због чега. Ни овде нема података о броју случајева у којима су изречене мере.

Неки од послова су у овом документу приказани као услуге – издавање дозволе (за шта постоји статистика), разматрање пријава (које је поменуто и у претходном поглављу), давање мишљења.

Приказ је битно бољи у годишњим извештајима о раду.

Тако, извештаја за 2013. садржи и следеће целине:

Извештај о раду Савета где се може видети колико је било седница, колико тачака дневног реда а затим које је одлуке Савета донео по врсти, нпр.: колико је било емитера на конкурсу (уз линк ка списку на сајту), списак издатих дозвола за кабловске емитере, навођење колико је дозвола одузето (али без линка), одлуке о покретању поступка. Ови подаци, међутим, нису упоредиви. На пример, када се каже да је „Савет донео одлуке о подношењу надлежном суду 12 предлога за извршење на основу извршне исправе против привредних субјеката који нису измирили дуг настао на основу плаћања накнаде за емитовање програма“, податак би требало упоредити са неким другим – на пример, у колико случајева је Служба указала Савету на то да постоје неплаћена дуговања емитера.

Међу одлукама Савета су и друге – у вези са променама код емитера (знак, елаборат, власничка структура), али недостају линкови ка одговарајућим списковима.

У вези са надзором над јавним сервисима наводе се извештаји које је Савет усвојио – без основних налаза тих извештаја или линкова ка њима (иако су објављени на сајту). Сличан недостатак има и приказ податка о надзору над радом других емитера.

Кад је реч о представкама и пригворима, наводи се колико их је било. Међутим, није баш јасно на колико се тачно спорних питања односио наведени број представки и приговора (иако је јасно да је било више представки за исти потенцијални случај кршења закона):

У 2013. години Агенцији је поднето 524 представке и 10 приговора. Када се већи број представки односи на исти програмски садржај једног емитера, то се у складу са одредбама Закона о општем управном поступку доноси одлука о спајању поступка. Такође, када Савет покрене поступак по службеној дужности против емитера због емитовања одређеног програмског садржаја, представке грађана које се односе на повреду општег интереса, сматрају се обавештењем грађана у складу са одредбама Закона о општем управном поступку. Представке које су се односиле на питања која нису из надлежности Агенције, достављане су надлежним органима или организацијама.

Услед ове нејасноће, уопште није могуће утврдити да ли је Савет поступио у свим случајевима када су пријављена могућа кршења закона или само у неким. У извештају се даље наводи о којим представкама је Савет одлучивао (без линка ка одлукама).

У извештају се наводе и подаци о покренутим поступцима – статистика без линка ка детаљнијим подацима, тако да код читаоца изазивају забуну. На пример, у овом случају:

Агенција врши надзор над применом одредби Закона о оглашавању којима се уређује оглашавање путем телевизијских и радио програма.

Због кршења одредби Закона о оглашавању поднето је 19 захтева за покретање прекршајног поступка, за укупно 1.170 прекршаја, најчешће због времена трајања рекламних блокова, као и пет пријава за привредне преступе, због оглашавања алкохолних пића.

Очигледно је да је број уочених кршења закона многоструко већи од броја поднетих захтева за покретање прекршајног поступка. Било би неопходно објаснити због чега поступци нису покретани одмах након што је начињен први прекршај, већ након што се акумулирао већи број таквих ситуација.

Помињу се и мишљења на прописе које је Савет дао, али без линкова ка тим документима или ка мишљењима РРА о њима. И обрада података о сарадњи са другим органима и међународној сарадњи је штура, а нема ни линка ка додатним информацијама, на пример о конференцији коју је сама РРА одржала.

Веома важан део извештаја односи се на рад стручне службе. Ту се наводе подаци о укупном броју примљених дописа и телефонских позива, о броју сати програма који је обрађен и емитерима који су били надзирани. Каже се и шта је било у фокусу овог надзора („дневни надзор био је усмерен ка поштовању одредаба које се односе на спречавање говора мржње и дискриминишућег говора, увредљивог говора, садржаја неприкладних за децу и омладину, као и поштовање одредби Закона о оглашавању“). Даље се наводи број представки и приговора које је стручна служба примила. Недостају подаци о налазима надзора, или линк ка посебним извештајима где се они могу прочитати.

Пример процене ангажовања људи – допис РЕМ министарству финансија од 29. маја 2015. у којем се указује на обавезу надзора над вођењем електорнске евиденције, а на основу Уредбе о начину вођења електонсеевиденције емитовања и реемитованња ауторских дела која је ступила на снагу у октобру 2014. године. Каже се да је РЕМ проценила да за праћење 400 пружалаца медијских услуга 24 саа дневно сваки запослени у служби за мониотроинг треба месечно да ради 12 сати прековемено.

Табела број 19: Преглед броја предмета у раду РРА за 2011, 2012. и 2013. год. (подаци из Извештаја о раду РРА)

	2011	2012	2013
Број запослених	80	82	82
Јавни конкурси	2	2	2
Издавање дозвола за кабловско емитовање	92	51/137[24]	344
Решења о утврђивању висине накнаде	514	205	2616
Промена власничке структуре	27	15	23
Промена идентификационог знака	12	9	11
Изречене мере	5	49	12
Престанак вазења дозволе за емитовање пре истека времена	11	37	21
Забрана емитовања програма без дозволе	24	19	7
Поступање Савета по представкама	12	49	13
Правна служба/стручна служба - укупно предмета	4271	3203	13950
Представке	12	78	524
Поступци покренути пред надлежним органима (кривичне пријаве, прекршајни поступци и привредни преступи)	348	47	33

Подаци о радном оптерећењу у последње три године за које је РРА објавила извештаје о раду јасно указују на то да ни радно оптерећење ни радни учинак нису били једнаки. С друге стране, у све три године, РРА је располагала са истим нивоом људских ресурса и са довољно финансијских ресурса за задовољење потреба (сваке године је уплаћиван суфицит у буџет). Имајући у виду да су радно оптерећење и продукти рада били знатно израженији у 2013. то може бити снажан показатељ било да је у ранијим годинама број запослних и ангажованих ресурса био значајно већи од оптималног или да је у 2013. Оптерећење Службе било претерано. Расположиви подаци не дају основа за недвосмислено закључивање у том погледу.

- Број дозвола који је издат за кабловско емитовање је двоструко већи у 2013. него годину дана раније и 3,5 пута већи него у 2011;
- Број решења о утврђивању накнаде је 3,5 пута већи него у прве две године заједно;
- Број предмета у раду правне службе је био у 2013. двоструко већи него у претходне две године заједно;
- број представки готово шест пута већи него у претходне две године заједно;

С друге стране, број изречених мера је смањен у односу на 2012, као и број случајева у којима је престала дозвола пре истека времена и у којима је Савет одлучио по представкама и број покренутих прекршајних и других поступака је био мањи у 2013. него у ранијим годинама.

[24] Разликују се подаци у Извештају о раду за 2012. На стр.8 стоји податак 51, док се на стр. 33 наводи 137

Статистика броја поступака РРА

У вези са поступцима које је повела од РРА смо добили пресек стања из средине прошле године у којем се између осталог наводе следећи подаци:

У 2010. РРА је уочила 8.146 прекршаја и 120 привредих преступа. Поднела је 368 захтева за покретање поступака.

У 2011. број уочених прекршаја је био више него дупло мањи – 3.386 прекршаја и 181 привредних преступа. Број поднетих захтева био је сличан – 341.

У 2012. се поново смањио број уочених прекршаја – 1.914 уз 177 привредна преступа. Од фебруара до јуна те године поднето је 35 захтева.

Током 2013. и прве половине 2014. (за комерцијалне емитере у првој половини 2013. године, за јавни сервис у целој) уочено је 2010 прекршаја и 28 привредних преступа, поднет је 41 захтев до августа 2013. За јавни сервис су поднете 2 пријаве за укупно 98 прекршаја.

До 11.7.2014 суд је донео 365 пресуда за прекршаје и 45 за привредне престпе. За прекршаје су изречене казне од 75,75 милиона динара за правна лица и приде преко 9 милиона динара за одговорна физичка лица унутар правних . Кад је реч о привредним преступима, изречено је близу 9 милиона казни за правна лица и 1,2 илиона за одговорна. Код радио станица је изречено 48 пресуда.

Укупно је 57 пресуда извршно. у 209 случајева поступци су обустављени због застаревања. тридесет пресуда је преиначено, од чега 10 због застаревања а у 6 случајева су умањене казне. Било је 10 ослобађајућих пресуда, од чега 1 због застаревања а једна због погрешне емисије (пресек на дан 11.7.2014).

У вези са питањем организације за обављање законских задатака, представници РЕМ су у интервјуима за потребе овог пројекта указали на следеће:

„У почетном периоду рада, Служба РРА је највише посла имала у поступцима издавања дозвола на јавним конкурсима. У периоду који је предмет анализе захтеви за издавање дозвола су се односили на емитовање програма на другим платформама, при чему издавање дозвола није везано за јавни конкурс. Будући да је процедура за издавање те врсте дозвола мање захтевна, било је могуће обрадити већи број предмета са истим људским ресурсима.

Истовремено, због промене програмског садржаја, посебно због појаве ријалити ТВ програма број представки подношен од стране грађана се изразито повећао. Међутим, у таквим представкама се углавном указује на „повреде општег интереса“. Регулатор је таква указивања у складу са ЗУП, ценио као „обавештења грађана“, која су у неким случајевима била основ за покретања поступка по службеној дужности. У многим таквим ситуацијама велики број представки грађана се односио на исту спорну ситуацију.

Поређење са другим телима

У доношењу закључка о ефикасности рада институције помажу поређења са другим организацијама које обављају сличне послове у иностранству или која имају неке сличности у погледу организовања унутар земље.

Табела број 20: поређења РРА са телима из окружења са сличним надлежностима

	Бр. запослених	Промена власничке структуре	Изречене мере
СР	82	23	12
ЦГ	17	4	31
БИХ	122	16	79
МК	59	16	124

Иако су опште надлежности и област рада слични, задаци нису формулисани на једнак начин у Србији и околним земљама, па стога поређења треба узети са резервом. Број запослених у регулаторном телу Србије је знатно већи него у Црној Гори и Македонији, али и мањи него у Босни и Херцеговини. У 2013. (за коју постоје извештаји у све четири земље), уочен је сличан број одлука о промени власничке структуре и велика разлика у броју изречених мера због разних повреда закона. У Србији је, макар те године, број изречених мера био мањи него у свакој од ових земаља окружења.

Табела број 21: Приходи и расходи у Србији и земљама окружења

	Расходи 2013 (РСД)	Трошкови зарада у 2013 (РСД)	Трошкови путовања у 2013 (РСД)	Трошкови материјала у 2013 (РСД)
Србија	375,638,000	129,196,967	3,378,683	6,381,165
ЦГ	104,072,520	45,953,640	2,406,960	1,611,720
МК	287,826,264	91,460,400	4,340,000	1,783,520
БиХ	439,916,880	239,204,250	20,356,869	3,084,471

Напомена: У обзир су узети српски, црногорски, босански и македонски буџети за 2013, с том разликом сто је македонски буџет на нивоу планираног, а не извршеног. Обрачунски курсеви: 1 денар=2 динара, 1КМ=61,5 РСД, 1ЕУР=120 РСД.

У свим наведеним земљама трошкови зарада чине веома значајан удео у трошковима, при чему је он у Србији и Македонији био близу трећине, а у БиХ и ЦГ око половине укупних расхода. Укупни расходи су у БиХ били већи него у Србији, у Македонији мањи (али не толико, колико би се могло очекивати према разлици у броју запослених). И код трошкова путовања показује се да су трошкови у БиХ били далеко највећи. Код ове ставке трошкови за Србију су скромнији него код Македоније и (сразмерно гледано) Црне Горе. Једино у области „трошкова материјала“ од упоредвих категорија из ове четири земље, може да се примети да су трошкови у Србији били и нешто већи него што би се очекивало.

Поређење РРА са другим институцијама у Србији

Табела број 22: Поређења трошкова РРА/друге институције у Србији

	Укупне зараде		Путовање		Материјал		Број запослених
	2012	**2013**	**2012**	**2013**	**2012**	**2013**	
Комисија за заштиту конкуренције	98,059,572	97,619,927	2,864,333	3,125,240	1,987,063	1,513,858	33
РАТЕЛ	269,931,000	192,633,000	18,925,000	19,184,000	18,581,000	20,530,000	102
Агенција за енергетику	108,788,031	107,325,277	/	/	1,220,756	1,347,210	38
Републичка агенција за становање	15,089,774	22,211,750	255,891	473,265	821,841	1,317,741	15
РЕМ	172,943,109	152,324,487	1,584,551	3,378,683	7,148,980	6,381,165	82

Надлежности и потребе разних институција никад не могу у потпуности да се упореде. Па ипак, покушали смо да одмеримо по појединим финансијским показатељима трошкове које је имала РРА са трошковиам две институције са сличним правним статусом – Комисијом за заштиту конкуренције и РАТЕЛ-ом, као и два регулаторна тела чији је статус уређен другим прописима – Агенција за енергетику и РЕпубичка агенција за становање. Подаци не указују на неко нерационално поступање РРА у односу на поредбене институције.

Укупан фонд зарада запослених код РРА је био знатно мањи него код РАТЕЛ (више него што би се очекивало по броју запослених) и на сличном нивоу као у КЗК (сразмерно броју запослених). Мање је исплаћено него у (јавној) Агенцији за енергетику а више него у Републичкој агенцији за становање. И код трошкова путовање РРА је имала далеко мање расходе него РАТЕЛ, па и КЗК (имајући у виду број запослених). Тек код материјала, РРА је трошила осетно више од свих других (осим РАТЕЛ).

Табела број 23: Поређење просечних зарада у разним институцијама

	Број запослених	Просечна бруто месечна зарада по запосленом за 2013. год.
Комисија за заштиту конкуренције	33	246,514.97
Агенција за енергетику	38	235,362.45
РАТЕЛ	102	157,379.90
РЕМ	82	154,801.31
Републичка агенција за становање	15	123,398.61

На списку од пет одабраних институција, просечне зараде по запосленом у 2013. су биле сличне у РРА и РАТЕЛ-у, а осетно веће у КЗК и Агенцији за енергетику. Републичка агенција за становање, иако са веома високим просеком за јавни сектор Србије, била је иза њих.

(Не)јавне набавке Регулатора

Увод

При свакој анализи пословања неког органа власти (не само финансијског), једно од најважнијих места представљају јавне набавке. Обим и структура јавних набавки, начин њиховог планирања и спровођења много говоре о квалитету управљања у институцији. При том су важне многе ствари – да ли се набавке планирају у складу са потребама институције које су засноване на плановима рада? Да ли се конкурсна документација формулише тако да привуче највећи могући број потенцијалних понуђача. Да ли, са друге стране, услови и критеријуми омогућавају да се на оглас јаве они који могу да обаве тај посао и да се одабир врши у складу са потребама наручиоца? Да ли се набавка спроводи тако да обезбеди да јавност добије потребне податке и по законом прописаној процедури? Да ли је набавка спроведена и да ли су остварени циљеви због којих је уопште спровођена?

У Србији, почев од 2002. године, остваривању свих ових циљева и давању одговора на сва (или макар нека) од постављених питања, служи Закон о јавним набавкама (и пратећи подзаконски акти). Та правила су више пута мењана, и углавном поправљана. Неке од битнијих промена односе се на јавност података, која се обезбеђује објављивањем све већег броја информација на Порталу јавних набавки и на веб-страницама наручилаца.

Да ли је РРА морала да спроводи јавне набавке?

Имајући у виду да је веома широк круг институција које спроводе јавне набавке, један од налаза у оквиру овог пројекта који највише изненађује, јесте то да **бивша Републичка радиодифузна агенција уопште није примењивала Закон о јавним набавкама.** Са таквом праксом је једно време наставио и њен правни следбеник – Републичко тело за електронске медије.

Како је то (било) могуће у земљи у којој се толико прича о јавним набавкама и у којој је и сама РРА била толико под лупом јавности?

Аргументи РРА о правном статусу

Према подацима које је објавила сама бивша Републичка радиодифузна агенција, (правно) образложење почиње овако:

„Републичка радиодифузна агенција врши надзор и анализу рада емитера у Републици Србији у смислу поштовања Закона о радиодифузији, Закона о оглашавању, Закона о јавном информисању, Закона о ауторским и сродним правима и осталих нормативних аката које су у надлежности РРА, а пре свега општих обавезујућих упутстава које Савет РРА објављује пред сваке изборе. Превасходно, надзор се односи на комерцијалне телевизијске и радио станице које емитују програм на територији целе Републике, на територији Аутономне покрајине Војводина; два јавна радиодифузна сервиса – Радиодифузну установу Србије и Радиодифузну установу Војводине. Сви остали емитери, односно РТВ станице које емитују програм на подручју региона или на локалним подручјима, су надзором обухваћене повремено према распореду који утврђује Савет.[25]“

[25] Информатор о раду Републичке радиодифузне агенције из септембра 2014, http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/2211-Informator%20o%20radu%20SEPT%202014.pdf

У овом пасусу , говори се о томе шта су надлежности и главни послови које РРА обавља. За сада ни речи о јавним набавкама.

„Републичка радиодифузна агенција сходно одредбама Закона о радиодифузији и Закона о оглашавању, има посебне обавезе над надзором у делу програма свих емитера а које се односе на заштиту интереса малолетника, поштовања Кодекса понашања емитера као и општеобавезујућих и обавезујућих упутстава и препорука које доноси Савет РРА у погледу програмског садржаја, заштите ауторских и сродних права и др. Посебан надзор се врши у време предизборних кампања и у току избора.[26]“

И даље, ни речи о јавним набавкама.

„Корисници буџетских средстава“ и „корисници јавних средстава“

„Из свега наведеног, на Републичку радиодифузну агенцију се не примењују: Закон о буџету Републике Србије за 2013.годину („Сл.гл.РС“ 114/12 и 59/13), јер не спада у директне или индиректне буџетске кориснике, и није корисник буџетских средстава, Закон о буџетском систему („Сл.гл.РС“ 54/09,73/10,101/10,101/11,93/12,62/13 и 63/13) јер утврђени приходи од накнаде за емитовање ртв програма које плаћају емитери не спадају у категорију јавних прихода, односно накнада, предвиђених чланом 18.“

Дугачак увод је изгледа био сувишан. Наиме, ни из чега што је у њему речено не следи да се на РРА не примењују Закон о буџету или Закон о буџетском систему. Међутим, истина је (иако овде није образложено) да РРА није била обухваћена дефиницијом директних или индиректних корисника буџета. Да би се разумели аргументи који се користе, потребно је поћи од законских одредаба.

Дефиниција буџетских корисника према закону који је био на снази[27] у доба оснивања РРА била је следећа:

*6) **Директни корисници буџетских средстава** су органи и организације Републике, односно локалних власти;*

*7) **Индиректни корисници буџетских средстава** су правосудни органи, месне заједнице, јавна предузећа, дирекције и фондови основани од стране локалних власти који се финансирају из јавних прихода чија је намена утврђена посебним законом, установе основане од стране Републике, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања, као и буџетски фондови;*

Ове дефиниције су донекле промењене у Закону о буџетском систему који је донет касније (и који је на снази и данас)[28]:

*4) **Јавна средства** су средства на располагању и под контролом Републике Србије, локалне власти и организација за обавезно социјално осигурање;*

*5) **Корисници јавних средстава** су директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање и јавна*

[26] Исто.
[27] Закон о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 9/2002, 87/2002, 61/2005 - др. закон, 66/2005, 101/2005 - др. закон, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 85/2006 и 86/2006 - испр.)
[28] "Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013 и 142/2014

предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти, правна лица основана од стране тих јавних предузећа, правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, као и јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама;

6) ***Корисници буџетских средстава*** *су директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике Србије, односно локалне власти;*

7) ***Директни корисници буџетских средстава*** *су органи и организације Републике Србије, односно органи и службе локалне власти;*

8) ***Индиректни корисници буџетских средстава*** *јесу: правосудни органи, буџетски фондови; месне заједнице; јавна предузећа, фондови и дирекције основани од стране локалне власти који се финансирају из јавних прихода чија је намена утврђена посебним законом; установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања;*

9) ***Корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање*** *су организације за обавезно социјално осигурање и корисници средстава Републичког фонда за здравствено осигурање (здравствене и апотекарске установе чији је оснивач Република Србија, односно локална власт);*

Као што се може видети, дефиниције директно и индиректног корисника буџетских средстава су незнатно промењене. Међутим, уведен је нов појам – „корисник јавних средстава“ који у себи обухвата и појам „буџетског корисника“ и за које су прописана права и обавезе.

Члан 18, на који се РРА позива у информатору, такође потиче из „новог“ Закона о буџетском систему. Њиме је прописано следеће:

Накнаде

Члан 18

Накнаде се могу уводити за коришћење добара која су посебним законом утврђена као природна богатства, односно добра од општег интереса и добра у општој употреби.

Обвезник плаћања накнаде, основица за плаћање накнаде, висина накнаде, начин утврђивања и плаћања накнаде, као и припадност накнаде уређују се посебним законом који предлаже и спроводи министарство надлежно за финансије.

Од дана ступања на снагу закона из става 2. овог члана, накнаде из става 1. овог члана не могу се уводити ниједним другим законом осим тим законом.

РРА у Информатору не објашњава на основу чега сматра да накнаде за емитовање програма не спадају у јавне приходе у смислу Закона о буџетском систему. У усменом разговору за потребе припреме овог извештаја истакнуто је да се доношењем Закона о електронским медијима мења правна природа накнада које плаћају „пружаоци медијских услуга“ и да се стога може оспорити да те накнаде плаћају за „коришћење добара у општој употреби“. Ово питање би могло бити од извесног значаја за примену Закона о јавним набавкама.

Прво мишљење Управе за јавне набавке

У наставку објашњења о непримењивању Закона о јавним набавкама, наводе се наизглед неповезане тврдње о томе како РРА није „јавна агенција“ и слично. Реч је о томе да РРА побија да припада разним категоријама „корисника јавних средстава“ које Закон о буџетском систему препознаје:

„Такође, на Републичку радиодифузну агенцију се не примењује ни Закон о јавним агенцијама („Сл.гл.РС“бр.18//05,81/05), јер је основана 2003.године пре доношења овог закона, сходно одредбама из члана 116 Закона о радиодифузији и не спада у организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, ни Закон о министарствима („Сл.гл.РС“бр. 72/12 и 76/13), и Закон о државној управи („Сл.гл.РС“бр. 79/05, 101/07 и 95/10) јер не спада у посебне организације, као и Закон о државним службеницима („Сл.гл.РС“бр.79/05,81/05,83/05,64/07,67/07,116/08 и 104/09) јер се примењује Закон о раду на основу кога су донета посебна акта, **као ни Закон о јавним набавкама („Сл.гл.РС“бр. 124/12) јер не представља наручиоца у смислу члана.3, и по Мишљењу Управе за јавне набавке, бр.:404-02-4791/03 и Министарства финансија 03 бр.:401-00-1448/03**“.

Чињеница је да се Републичка радиодифузна агенција током читавог свог трајања **није налазалила на списку корисника јавних средстава**[29] који води Министарство финансија, и да се на њему нашла тек након доношења Закона о електронским медијима и промена у сопственој организацији[30] .

Међутим, далеко је занимљивије, а чини се и релевантније, то што се РРА позива на мишљење Управе за јавне набавке и мишљење Министарства финансија из 2003. године. Наводи из Информатора РРА који следе, а који би иначе били збуњујући, су у вези са тиме:

„Чланови Савета не представљају у Савету органе или организације које су их предложиле и ставове и интересе било ког државног или политичког органа или било које организације, интересне групе, емитера, других правних или физичких лица, већ су у свом раду и одлучивању независни и самостални (члан 14. Статута Републичке радиодифузне агенције). Члан Савета је дужан да се у свом раду и одлучивању придржава Закона о радиодифузији, Статута Републичке радиодифузне агенције, Пословника о раду Савета и одлука Савета“.

О чему се заправо ради? У овим редовима РРА понавља аргументацију која се пре 12 година нашла пред Управом за јавне набавке, како би показала да ово новоуспостављено тело не припада једној од могућих категорија наручилаца. Пошто је било очигледно да не припада кругу оних органа који добијају новац из буџета, требало је сагледати да ли се може подвести под појам наручиоца по основу управљања од стране државе. Правило је према Закону о јавним набавкама из 2002[31], гласило:

(б) правно лице основано од стране директног или индиректног корисника буџетских средстава у циљу остваривања општег (јавног) интереса, при чему више од половине чланова органа управљања чине представници корисника буџетских средстава или у

[29] Правилник о списку корисника јавних средстава ("Сл. гласник РС", бр. 120/2013)
[30] Правилник о списку корисника јавних средстава ("Сл. гласник РС", бр. 146/2014) који се примењује од 1. јануара 2015.
[31] Закон о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 39/2002, 43/2003 - др. закон, 55/2004, 101/2005 - др. закон и 116/2008 - др. закон). У питању је члан 3. ст. 1. тачка 1, подтачка б).

коме више од половине гласова у органу управљања имају представници корисника буџетских средстава,

Републичка радиодифузна агенција јесте била правно лице. То правно лице јесте основао директни буџетски корисник (Народна скупштина). РРА јесте основана ради остваривања општег интереса. Међутим, чланови Савета РРА, заиста нису представници органа који су их предложили у то тело, а нису представници ни Народне скупштине која их је изабрала.

Када је Управа за јавне набавке давала мишљење, она заиста није имала простора да закључи на други начин. Међутим, очигледно је у питању пропуст законодавца. Нема никаквог разлога да се помисли да је законодавац желео да обавези спровођења јавних набавки подвргне и најмања јавна предузећа и јавне установе (у којима скупштина општине именује чланове руководећих тела), а да није желео да то учини са важном институцијом на националном нивоу, чије руководиоце бира Народна скупштина. Како год било, тај пропуст[32] је опстао непримећен свим потенцијалним носиоцима промена, читавих 12 година.

Куриозитет је да захтев за издавање мишљења Управи за јавне набавке чак није доставила РРА. То је, уместо овог органа, који у том тренутку још није био формиран (или макар није имао сопствених просторија), судећи по заглављу дописа који смо добили, изгледа учинио Одбор за информисање Народне скупштине.

Други Закон о јавним набавкама (2008) и скупштински пословник

Иако је први Закон о јавним набавкама више пута мењан, дефиниција наручиоца није била обухваћена тим изменама. Међутим, од 2008. до 2013. на снази је био други по реду ЗЈН. Ево како је тамо[33] био дефинисан појам наручиоца:

Члан 3

Наручилац јавне набавке (у даљем тексту: наручилац) је:

1) државни орган, организација, установа и други директни или индиректни корисник буџетских средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем и буџет, као и организација за обавезно социјално осигурање;

2) јавно предузеће;

3) правно лице које обавља и делатност од општег интереса, уколико је испуњен неки од следећих услова:

(1) да више од половине чланова органа управљања тог правног лица чине представници наручиоца;

(2) да више од половине гласова у органу тог правног лица имају представници наручиоца;

[32] Као и у многим другим приликама и овде је могуће да је проблем делимично узрокован усаглашавањем са правилима ЕУ, односно преузимањем формулација из директива као и усаглашавањем са правилима из других домаћих прописа – нпр. Законом о буџетском систему.
[33] Закон о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 116/2008)

(3) да наручилац врши надзор над радом тог правног лица;

(4) да наручилац поседује више од 50% акција, односно удела у том правном лицу;

(5) да се више од 50% финансира из средстава наручиоца;

4) правно лице основано од наручилаца, а које обавља и делатност од општег интереса и које испуњава најмање један од услова из тачке 3) овог члана.

Иако су дефиниције у првом и другом ЗЈН различите, није било битних промена у погледу критеријума за одређивање „наручиоца“ на основу начина избора руководилаца тих организација. Међутим у ЗЈН из 2008. се појавио нови основ који је могао бити примењен као разлог да се и РРА подведе под појам „наручиоца“ и да буде обавезна да спроводи јавне набавке. То је основ из члана 4. ст. 1. т. 3, подтачка (3), и који упућује да је наручилац и свако правно лице које обавља делатност од општег интереса а над којим неки (по другом основу признати) наручилац врши надзор.

О надзору над радом Републичке радиодифузне агенције матични закон не говори директно (не помиње се тај израз). Неки аспекти односа између РРА и Народне скупштине имају елементе надзора (нпр. давање сагласности на Статут из члана 33, избор чланова). Обавеза подношења извештаја РЕМ Народној скупштини, уведена је новим законом, што је један од елемената могућег надзора. Пословник Народне скупштине, који је донет 2010. године по први пут уређује поступање по извештајима које државни органи и други облици организовања јавног сектора (укључујући и регулаторна тела, попут РРА) подносе Народној скупштини:

7. Поступак за вршење надзора над радом државних органа, организација и тела

Члан 237.

Председник Народне скупштине доставља извештаје које су државни органи, организације и тела, у складу са законом, поднели Народној скупштини, народним посланицима и надлежном одбору.

Надлежни одбор разматра извештај из става 1. овог члана у року од 30 дана од дана подношења Народној скупштини.

На седницу надлежног одбора позива се представник државног органа, организације, односно тела чији се извештај разматра.

Након разматрања извештаја из става 1, надлежни одбор подноси извештај Народној скупштини, с предлогом закључка, односно препоруке.

У предлогу акта из става 4. овог члана, ако законом није друкчије уређено, надлежни одбор може да предложи Народној скупштини да:

- прихвати извештај државног органа, организације, односно тела, када сматра да је извештај у формалном и суштинском смислу целовит и да је државни орган, организација, односно тело поступао у складу са законом,

- обавеже Владу и друге државне органе на предузимање одговарајућих мера и активности из њихове надлежности,

- затражи допуну извештаја државног органа,организације, односно тела,

- предузме одговарајуће друге мере у складу са законом.

Одговор на питање да ли је Републичка радиодифузна агенција, од почетка примене ЗЈН из 2008, то јест од 6. јануара 2009, или од дана почетка примене Пословника Народне скупштине (5.8.2010) имала положај наручиоца и да је била обавезна да примењује Закон о јавним набавкама, зависи од тога да ли је постојало довољно елемената да се закључи да Народна скупштина врши надзор над њеним радом. Представници РРА су нас уверавали да нису имали дилеме око тога да такав надзор не постоји, и да самим тим нема ни основа да се примени Закон о јавним набавкама на ову институцију по том основу.

У вези са статусом бивше РРА и мишљењима разних органа о томе питању занимљив је и допис Министарства финансија – Управе за Трезор од 26. фебруар 2010. У том допису се Управа за Трезор саглашава да РРА води своје пословне књиге у складу са Законом о рачуноводству и ревизији што подразумева и предају завршног рачуна Агенцији за привредне регистре. У допису исте институције од 15. јуна 2006. Трезор је имао другачије мишљење – **да је РРА буџетски корисник јер ју је РС основала и одрекла се накнаде која је јавни приход**. Каже се даље да је приход Агенције „сопствени приход“ у смислу Закона о буџетском систему. Међутим, каже се да РРА **може водити пословне књиге по контном оквиру за друга правна лица због специфичное делатности**, да треба да угаси рачун у послвној бацни и поднесе захтев Министарству финансија за отварање рачуна код Управе.

Одсуство надзора, трећи Закон о јавним набавкама и друго мишљење УЈН

Проблем због којег је дошло или могло доћи до повреде Закона о јавним набавкама је системског карактера, у вези са припремом и спровођењем прописа у Србији уопште. Када се припрема нови закон и када се мењају његове суштинске одредбе, као што је то овде случај (дефиниција наручиоца), требало би анализирати ефекте таквих промена – на кога се закон раније није односио, а ко ће сада бити „покривен“ и зашто је таква промена оправдана. Иако у праву важи принцип да „непознавање закона шкоди“, који преноси обавезу на носиоца обавезе, није реално очекивати да ће без ефикасног надзора сви обвезници променити своје понашање након што се измене неке законске одредбе.

У овом случају, за такав надзор (за који је до априла 2013. било задужено Министарство финансија, а након тога Управа за јавне набавке) нису били створени предуслови – није постојала обавеза израде списка наручиоца. Због тога су, неопажено, своје обавезе у погледу примене Закона о јавним набавкама кршиле многе институције које су располагале са знатно више јавних средстава од РРА (нпр. апотекарске установе чији су оснивачи локалне самоуправе). Треба такође напоменути да РРА није била предмет годишње ревизије од стране Државне ревизорске институције (која би, да је до ревизије дошло, могла да им скрене пажњу на овај пропуст, уколико је постојао), а да се из објављених ревизија приватних ревизорских кућа не види да су констатовали непримењивање Закона о јавним набавкама као проблем, то јест, да су имали исто мишљење по том питању као и РРА.

Мишљења о примени закона ни иначе нису извор права, а поготово то не могу бити мишљења издата о претходном закону за нови који је га је заменио и донео неке битне промене. Као што је 2003. РРА (или скупштински одбор уместо ње) уложила труд да добије мишљење о томе да Закон о јавним набавкама не треба да примењује, тако је и након усвајања нових Закона у тој области (2008. и 2012.) требало да званично провери да ли се у по том питању нешто променило. До тога је, међутим, дошло тек крајем 2014. (21.

новембра), када се, сада већ Регулаторно тело за електронске медије, обратило Управи за јавне набавке[34] са питањем о својим обавезама за примену Закона о јавним набавкама[35].

На основу одговора Управе за јавне набавке може се закључити да је питање постављено тако да се односи и на претходне обавезе РРА, а не само за текуће и будуће обавезе РЕМ, у контексту одредаба новог Закона о електронским медијима. Наиме, у одговору УЈН се каже да се питање односи на обавезе РРА иако је допис упућен неколико месеци након ступања на снагу новог Закона о електронским медијима (13.8.2014).

РРА/РЕМ је навела да за свој рад одговара Народној скупштини, да није ни директан ни индиректан корисник буџетских средстава, да приходе чине средства остварена од накнаде коју пружалац медијске услуге плаћа за право на пружање медијске услуге, да је самостална, независна регулаторна организација, функционално и финансијски независна од државних органа и организација. У допису се РРА/РЕМ позвала на тада већ 11 година старо мишљење УЈН, као и мишљење Министарства финансија и економије из исте године[36].

УЈН цитира одредбе новог (трећег) Закона о јавним набавкама[37] о наручиоцу, које гласе:

Наручилац

Члан 2

Наручилац у смислу овог закона је:

1) корисник буџетских средстава, организација за обавезно социјално осигурање и њени корисници, у смислу закона којим се уређује буџетски систем;

2) правно лице основано у циљу обављања делатности које су у општем интересу, уколико је испуњен неки од следећих услова:

(1) да се више од 50 % финансира из средстава наручиоца;

(2) да надзор над радом тог правног лица врши наручилац;

(3) да више од половине чланова органа управљања тог правног лица чине представници наручиоца;

3) јавно предузеће.

Влада на предлог министарства надлежног за послове финансија и Управе за јавне набавке на почетку буџетске године утврђује списак наручилаца.

Списак наручилаца објављује се у "Службеном гласнику Републике Србије" и на Порталу јавних набавки.

Лица која нису на списку из става 2. овог члана, а која испуњавају услове из става 1. овог члана дужна су да примењују овај закон.

[34] Допис број 05-672/13/14-4.
[35] Одговор Управе за јавне набавке на овај допис, бр. 011-00-110/15, носи датум 2.2.2015.
[36] Исто.
[37] Закон о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 124/2012 и 14/2015)

Након што констатује да чл. 2. ст. 1. т. 1) упућује на одредбе Закона о буџетском систему, Управа наводи поједине одредбе тог закона. Међутим, Управа на улази у тумачење да ли је РТЕМ и по којем тачно основу „корисник јавних средстава“, већ констатује да јесте зато што се налази на Списку корисника јавних средстава, у оквиру Правилника Министарства за 2015. годину. Дакле, ово мишљење Управе за јавне набавке, отклања дилеме (или изговоре) око примене ЗЈН, „за убудуће“. Оно међутим не даје никакве елементе за закључивање о томе да ли је РРА била у обавези да примењује Закон о јавним набавкама у ранијем периоду, када се није налазила на списку корисника јавних средстава.

Управа даље анализира поједине одредбе Закона о електронским медијима (надлежности, права и дужности запослених, извештавање Народне скупштине, финансијки план, уплаа вишка средстава у буџет, обезбеђивање недостајућих средстава из буџета...). На основу тога што „врши јавна овлашћења, али и да већину послова из свог делокруга обављате као поверене послове, мишљења смо да као регулаторно тело обављате делатност у општем интересу“, каже даље УЈН. „Осим наведеног , указујемо да је одредбама овог закона прописано да спољну финансијску контролу рада Регулатора врши Народна скупштина, као и чињеницу да се у одређеним ситуацијама, не искључује могућност да се ово регулаторно тело финансир из државног буџета“, закључује након тога УЈН (уз неколико сувишних понављања које након тога следе).

УЈН се у мишљењу не позива директно на ст. 1. т. 2. подтачка 2) члана 2. Закона о јавним набавкама (наручилац по основу надзора од стране другог наручиоца), али се излажу аргументи у прилог правном ставу да је **РЕМ наручилац по двоструком основу – као корисик јавних средстава и као организација која обавља делатности од општег интереса а над њом други наручилац врши надзор**.

Представници РЕМ су иначе навели да су изузетно дуго чекали на ово мишљење УЈН.

Пракса јавних набавки у одсуству примене Закона о јавним набавкама

Колики је обим јавних набавки у РРА?

Колики је обим „јавних набавки“ у РРА може се судити према финансијском плану ове институције. Наравно, ове податке треба узети са резервом, јер нису били предмет детаљне анализе.

У 2012. за сталне трошкове је било планирано 34,7 а реализовано преко 36,3 милиона динара. И у оквиру ових трошкова је могло бити неких за које се морају спроводити јавне набавке, нпр. за услуге мобилне телефоније, одржавање веб презентација и мреже и слично. Трошкови путовања су исте године планирани у износу од 5,5 милиона а реализовани са 1,5 милиона динара. Чини се да већи део овог износа отпада на дневнице запослених и да не би постојала обавеза спровођења јавних набавки.

Услуге по уговору и специјализоване услуге такође потпадају под јавне набавке, осим када су због постојања посебних околности изузете (нпр. искључива права једног добављача). Првих је било планирано 30 милиона динара а реализовано три пута мање; специјализованих је било планирано 2,5 милиона динара а реализовано нешто више од тога.

И са ставке „текуће одржавање“ се плаћају трошкови јавних набавки. У 2012. је било планирано да коштају 6 милиона динара, а плаћено је 10,5 (при чему је необично да је дошло до оволиког „пробијања“, с обзиром на то да је вероватно реч о трошковима који се понављају периодично. И за набавку материјала се по ЗЈН спроводи неки од поступака,

најчешће тако што се одвојено набављају канцеларијски материјал (једна набавка или подељена по партијама) и гориво. Таквих набавки је било преко 7 милиона динара.

За основна средства су биле планиране и спроведене набавке у вредности већој од 50 милиона динара (54,5, планирано 51,9). За део ових набавки добили смо документацију по захтеву за приступ информацијама.

На основу свега изложеног, може се проценити да је РРА у 2012. (да је примењивала Закон о јавним набавкама) требало да спроведе најмање осам поступака јавних набавки, а вероватно и дупло више од тог броја. Укупна вредност набавки је могла бити до 100 милиона динара, што овај орган сврстава у наручиоце средњег обима. Мада се износи разликују од године до године, па тако и вредност потенцијалних набавки (нарочито оних са рубрике „основна средства“), број јавних набавки које је требало спровести је био сличан и у наредне две године.

Да ли се променила пракса?

Занимљиво је да се РРА у информатору о раду, у оквиру поглавља о јавним набавкама осврће само на неке од ових трошкова. Тако се експлицитно каже следеће: „Финансијским планом Републичке радиодифузне агенције за 2013.годину на који је Влада Републике Србије дала сагласност, Решење 05 број 400- 5973/2013 од 16.07.2013.године („Сл.гл. Р.С.“,бр.63/13) планирана су средства за набавку основних средстава“. Други облици јавних набавки, осим „набавке основних средстава“, не помињу се.

На основу доступних података за сада нема назнака да се пракса променила током 2015, након издавања новог мишљења Управе за јавне набавке. Наиме, на самом сајту РЕМ не постоји секција која се односи на јавне набавке, а у оквиру које би били објављивани подаци о текућим јавним набавкама; претрага на Порталу јавних набавки не показује да је за било коју јавну набавку као наручилац био регистрован РЕМ; информатор о раду РЕМ из 2015 не садржи нове податке о јавним набавкама, то јест, садржи и даље тврдњу да РЕМ није у обавези да примењује Закон. Као датум последњег ажурирања наведен је 25. март 2015, што је месец ипо дана након што је Управа дала мишљење о обавезности примене ЗЈН.

Посредно се може закључити да се јавне набавке још увек не спроводе. Наиме, финансијски план Регулатора у доба израде ове анализе још увек чека на одобрење. Без финансијског плана не постоји правни основ за израду плана јавних набавки, а без плана јавних набавки се оне не могу ни спроводити. Поред тога, из података које смо добили од РТЕМ, тек недавно је измењен правилник о систематизацији, увођењем новог радног места „службеника за јавне набавке“ и сасвим је могуће да још увек нико није ни запослен на том месту.

Интерни акт РРА о набавкама

Поступак спровођења набавки Савет РРА је уредио „Правилником о набавкама Републичке радиодифузне агенције“. Документ носи број 110/05-12, донет је 27.05.2005. године. Нисмо тражили податке о томе да ли су и на који начни спровођене набавке за потребе РРА од оснивања ове институције до краја маја 2005.

У преамбули овог акта врши се позивање на поједине чалнове Закона о радиодифузији (којима се уређују овлашћења Савета РРА), на „обавештење Министарства финансија и економије и мишљење Управе за јавне набавке (оба из 2003). Наравно, мишљење било којег органа не може бити основ за доношење подзаконског акта.

Правилник је недоречен акт у многим битним областима које је требало да уреди, када већ није примењен Закон о јавним набавкама.

У првом члану се говори о предмету уређивања. Тако се каже да се овим правилником уређују „начин и поступак јавних набавки, односно набавки основних средстава, ситног инвентара и др. за потребе Републичке радиодифузне агенције“. Већ и из овога се може видети непотпуност уређивања. Наиме, Закон о јавним набавкама уређује набавке добара, услуга и радова, а Правилник се **бави само питањем набавки добара**.

Правилник такође уређује „права и обавезе Комисија које именује председник Савета РРА“.

Збуњује други став који каже да „на права и обавезе која нису утврђене овим Правилником, непосредно ће се примењивати позитивни законски прописи који регулишу ову материју“. Ова одредба је, за почетак, сувишна. Када нека ствар није другачије уређена прописом исте правне снаге, онда ће се примењивати општи правни акт који је на снази. Поготово је непримерено да се правилником, као подзаконским актом, указује да ће се примењивати акти више правне снаге („законски прописи“). Најзад, остаје нејасно да ли су доносиоци овог акта имали на уму неке конкретне прописе из области јавних набавки или пак прописе који уређују пословање привредних субјеката, испуњавање уговорних обавеза и друго.

У члану 2. се говори о предмету уређивања: „висина средстава која се издвајају за набавке, састав и број чланова комисија и права и обавезе чланова комисија“. У члану 3. се изричито тврди да се „све набавке за потребе РРА уређују овим правилником“. Као што је већ указано, у члану 1. истог Правилника се уређује супротно – да се Правилник односи само на набавке добара, док се услуге и радови не помињу.

Чланом 4. је прописано да председник Савета РРА именује одлуком сталне комисије за све набавке. Чланови 5. до 7. прописују ко може да буде члан комисија, у зависности од вредности набавке. Тако је предвиђено да за набавке до износа од 150 хиљада динара комисију чине три запослена на неодређено време; за износ од 150 до 500 хиљада динара, у комисији ће бити један члан Савета РРА и два запослена; најзад, када је вредност набавке преко 500 хиљада динара, у комисији су два члана САвета и један запослени.

Правилник је нејасан већ у погледу вредности набавке, зато што се не користи термин из Закона о јавним набавкама – „процењена вредност набавке“. Мада се вероватно на њу и овде мислило (јер нико унапред не би требало да зна колика ће бити вредност приспелих понуда), нема прецизирања. Прецизирања нема ни у погледу пореског третмана (у ЗЈН се све процењене вредности изражавају без пореза на додату вредност).

Правилник је у неким аспектима отишао корак преко онога што би било законска обавеза, поставивши макар нека правила за набавке вредније од 150 хиљада динара. То је уређивање неких набавки које ЗЈН не дотиче. Тако су током прошле деценије границе изнад којих се морају спроводити јавне набавке померане, на почетку су биле (на основу Закона о буџету Србије за 2003) постављене веома ниско (10.000 динара), али су убрзо померене на преко 200 хиљада динара без ПДВ.

С друге стране, по већини питања, стандарди које је поставио Правилник далеко заостају за оним што је прописано Законом. То се види по члану 8, јединим који уређује поступак спровођења јавних набавки. У њему се прописује следеће: „комисије ... дужне су да за сваку врсту набавке прибаве три понуде и приликом одлучивања о набавци сачине записник у коме ће утврдити најповољнијег понуђача и о томе као и о прикупљеној документацији обавестити председника Савета РРА и Савет на првој наредној седници после обављене набавке“.

С друге стране, Закон о јавним набавкама је предвиђао такође систем „три понуде“, али само за тзв. „набавке мале вредности“. На почетку примене, набавкама мале вредности су сматране оне које су биле процењене на мање од 600 хиљада динара, да би се током каснијих година тај износ углавном кретао између 2 и 3 милиона динара. Преко те границе, постојала је дужност спровођења отвореног тендерског поступка, који се на основу Правилника РРА не предвиђа ни као могућност.

Ово нису једини недостаци. Од мањка јавности још већи проблем је одсуство било каквих правила у погледу услова који ће се поставити пред потенцијалне партнере, критеријума за одабир између различитих понуда (нпр. да ли ће бити вреднована само најнижа цена или и други аспекти понуде), рокови закључивања уговора, садржина конкурсне документације, евентуална правна заштита учесника поступка ... С обзиром на то да је предвиђено прикупљање понуда као метод за обавешавање потенцијалних понуђача, ништа мање је значајно да се уреди начин одабира фирми којима ће бити упућен позив да поднесу понуде.

На основу овог правилника донете су и одлуке о именовању чланова комисије (добили смо такве одлуке из фебруара 2009)[38].

Измена Систематизације

У вези са јавним набавкама су измене Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији послова и задатака РРА до којих је дошло 28. априла 2015. године[39]. Овим измемана су јавне набавке „уведене у систем“ функционисања РТЕМ. Између остлалог, предвиђено је да се запосли „службеник за јавне набавке“. Већину дужности тог службеника чиниле би дужности које нису у вези са јавним набавкама (разна друга правна питања – о процесу дигитализације, израда подзаконских аката из надлежности РТЕЛ (и даље се помиње „Агенција“ у неким одредбама, док је на другим замењено са „Регулатор“). Од питања која јесу у вези са јавним набавкама, наводе се:

- припрема предлога Плана набавки,
- провера и праћење усклађености спровођења поступка јавних набавки са законским прописима из ове области,
- спровођење поступака јавних набавки, израда документације и сачињавање извештаја у вези са набавкама за потребе Регулатора
- контрола правилног спровођења уговора након спроведених постуака јавних набавки.

[38] Одлука бр.394/09 од 06.02.2009.
[39] Број 08-885/15-2.

Чини се да ни овакво уређење послова јавних набавки неће решити проблеме, јер би једна особа требало и да спроводи поступке набавки и да проверава да ли су они правилно спроведени.

Услови који су постављени за запошљавање службеника за јавне набавке су доста строги и иду преко законског минимума. Поред положеног испита за службеника за јавне набавке, као услов се поставља завршен правни факултет, познавање рада на рачнару и разни други лични квалитети (пословна комуникација, креативност итд.).

Правилник је допуњен и тако што се тражи запошљавање четири економиста, који би, поред бројних других дужности, требало да се баве и јавним набавкама (праћење извршења уговора, учешће у припреми плана набавки итд.).

Примери спровођења набавки

Број вредних набавки које је РРА спроводила није велики. Према одговору који смо добили таквих је набавки (вредности преко пола милиона динара) било само осам током последње три године рада ове институције. Две су биле спроведене у 2012, а по три у следеће две године.

За разлику од онога што пише у члану 1. Правилника, у пракси су набавке спровођене и за радове, што се може видети на основу далеко највредније набавке која је спроведена – адаптација унутрашњег уређења и опремања простора, за коју је плаћено преко 33 милиона динара.

За тих осам набавки добили смо документацију која се састоји од записника о раду комисије за набавке и рачуна.

За набавку „Стораге" сервера затражене су и добијене четири понуде. Одабрана је понуда најнижа по цени („једногласно", без навођења разлога).

За набавку аутомобила из 2014, не наводи се колико је понуда тражено, али се наводи да су прибављене три. Њихове цене су изражене у еврима. Комисија је закључила да „понуђени типови и модели аутомобила задовољавају потребе Регулатора из ког разлога је Комисија мишљења да се треба руководити ценом аутомобила" (што је касније и учињено). Из записника се види да су тражене понуде за аутомобиле три различита произвођача, чије се техничке карактеристике макар у неким аспектима разликују, што одабир искључиво на основу цене чини необичним.

За набавку „једне серверске конфигурације са припадајућим софтвером која има могућност снимања осам радио канала" из 2014. такође се наводе три понуде које су прикупљене. И овде је одабрана понуда са најмањом ценом, „као најповољнија" и „на основу једногласне одлуке комисије".

Крајем 2013. године је завршена набавка 15 рачунара. У овом случају је прибављено пет понуда, а одабрана је фирма која је дала најповољнију понуду (најмања цена). Судећи према достављеном рачуну, уместо 15 је набављено 13 рачунара.

Истог дана су набављани и тонери за ласерске штампаче. за њих су прибављене три понуде, а и у овом случају је набавка извршена од фирме која је затражила најмању цену.

Крајем 2013. набављан је аутомобил. Овај посао је био везан (одлука о продаји аутомобила Шкода – Суперб и куповини новог аутомобила). Прибављене су четири понуде. За разлику од других набавки о којима је било речи, у овом случају није препоручено да се купи роба по најмањој цени, већ по другим критеријумима. Тако је за аутомобил Тојота Авенсис тражено око 22,5 хиљаде евра, а за Шкоду Суперб 25,3 хиљаде (преостала два аутомобила су била скупља). У Записнику се каже: „**након прибављања понуда,** а у складу са одлуком Савета о продаји и набавци аутомобила, Комисија се обратила преузећима ... ради евентуално могућности процене аутомобила Агенције за који је донета одлука о продаји и замени возила уз адекватну доплату. У том смислу предузеће Ауто Чачак ... је извршило процену ... док су друга предузећа .... обавестила ... да таква могућност не постоји.“ „Након разматрања понуда утврђено је да сви понуђени типови и модели задовољавају потребе Агенције из ког разлога је Комисија мишљења да се треба руководити ценом аутомобила као и чињеноцом да ли је могућа замена аутомобила старо за ново што би у знатној мери смањило трошкове Агенције.“

Овакав исход је вероватно био очекиван, с обзиром на то да је једина фирма која је дала понуду „старо за ново“ била управо она која продаје аутомобиле истог произвођача као што је онај који је РРА већ поседовала. Занимљиво је приметити да је ово још једна од ситуација у којој се пракса РРА битно разликује од Закона о јавним набавкама. Наиме, ЗЈН не допушта могућност „пребијања“ и привилеговања понуђача по том основу (продаја имовине и набавка робе су одвојени процеси).

Крајем 2012. Агенција је набављала 15 рачунара, прибавила минимални број понуда и одабрала по критеријуму најмање цене.

За велику набавку радова за адаптацију пословног простора, записник потиче још из лета 2011. прибављене су укупно четири понуде. Каже се да је Комисија при избору „ценила обим радова, цену радова, избор материјала и рокове као и цену“. Комисија је оценила да су све понуде превисоке по траженој цени појединих радова и да „у том смислу треба прибавити по најмање три понуде и извршити избор понуде“. Овај кометнар није јасан јер је Комисија већ прибавила три понуде. „У погледу осталих радова, Комисија је имајући у виду напред наведене чињенице, као и чињеницу да је Предузеће .... изводило раније радове за потребе Агенције, при чијем извођењу су поштовали све услове ... рокове ... и квалитет“ донела је одлуку да одабере управо ту фирму. Из овде изложених података је остало потпуно нејасно какав је био однос појединих понуда у погледу других критеријума осим искуства претходног пословања са истом фирмом.

Уговорена цена је била 123.372,05 евра, да би у септембру 2011. био потписан анекс у вредности од готово 50 хиљада евра за накнадне радове, а затим и анекс број 2, такође за накнадне радове, у вредности од преко 102 хиљаде евра.

РРА у очима других

Савет за борбу против корупције

Извештај Савета за борбу против корупције[40] „о власничкој структури и контроли медија у Србији“ од 20. фебруара 2015. други је по реду на ту тему. Овај обимни извештај се делимично бави и питањем рада регулаторних тела (РАТЕЛ, РРА и Савет за штампу), а очигледно је да су многи подаци који су коришћени за друге делове извештаја добијени од РРА.

У извештају се каже да су РРА и РАТЕЛ „независна тела која имају надлежности регулаторних тела, због чега остварују енормне приходе, имају веома велику моћ, а мали надзор“, да су „резултат тога бројне контроверзне ситуације и одлуке, који штете учесницима на тржиштима која би ова тела требало да уређују“. Подсећа се на оцене Савета из претходног извештаја (2011) - да је Републичка радиодиуфзна агенција - РРА годинама била под великим политичким утицајем, да су њене одлуке често довођење у питање и није успела да обезбеди транспарентност власништва нити да контролише емитере. Као пример се наводи „низ спорних одлука о додели националних дозвола за емитовање програма (БК ТВ, РТЛ), погрешној процени способности одређених телевизија да испуне обавезе због чега су престале да постоје, контраверзе око избора чланова, као и жмурење на медијску концентрацију“. Каже се и да се „Одлукама РРА као што је обавезујуће упутство РТС-у да преноси седнице Скупштине Србије, бавио се и Врховни суд Србије и већину оспорио“.

У извештају Савета за борбу против корупције замера се РРА и „недостатак иницијативе“:

„Недостатак инцијативе за проверавање могуће медијске концентрације у случајевима ТВ Б92 и ТВ Прва увек је брањен чињеницом да у папирима, које ова агенција поседује, те две телевизије немају истог валасника. Исто се десило и у случају ТВ Авала, за који се знало да је под контролом власника ТВ Пинк Жељка Митровића, али РРА никада није проверавала утицаје јер се водила званичним документима које су јој емитери достављали. Од пет телевизија и четири радија са националним покривањем, две телевизије и један радио и даље имају нетранспарентно власништво (ТВ и Радио Б92 и ТВ Прва), једна телевизија се доводи у везу са утицајним бизнисменом (ТВ Хепи), а једна у знајачној мери фаворизује и подржава владајуће странке (Пинк).

Током година многе телевизије и радио-станице мењале су власнике уз дозволу Агенције, па је медијско власништво у Србији и даље нетранспарентно у смислу домаћих прописа и препорука Савета Европе који предвиђају да власничка структура медија мора бити транспарентна тако да онемогућава стварање монопола у области јавног информисања, као и да омогући формирање вредносног суда у односу на информације, идеје и мишљења која презентују конкретни медији. Ову агенцију и данас као и 2011. године карактерише слаба казнена политика, а извештаји о раду за последње три године указују на проблеме у пословању“.

Без обзира на то да ли су закључци Владиног Савета исправни, питање иницијативе (проакивности од стране РРА/РЕМ) је једно од кључних за сваку институцију приликом креирања планова рада и унутрашње организације. Из извештаја РРА се може видети да у неким случајевима, када је на то обавезна (па и преко тога) РРА спроводи (проактивни) надзор над радом емитера. Међутим, у извештају Савета се говори о нечему другом, што кроз методе надзора које спровиди РРА не би ни могло да буде опажено.

[40] http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/izvestaj%20mediji%2026%2002.pdf

Даље, Савет за борбу против корупције указује и на недовољну координацију између РРА и РАТЕЛ: „Иако се од РРА и РАТЕЛ очекује да заједно раде приликом спровођења закона, ове две агенције често нису успевале да буду ефикасне и пребацивале су одговорност једна на другу. Тако је РАТЕЛ више пута утврдио да ТВ станице пуштају гласније рекламе него што би смеле, али ниједна није кажњена нити су поднете прекршајне пријаве. РРА је на то одговарала да су тражили од РАТЕЛ-а податке како би могли да реагују, али да то иде споро. По мишљењу Савета, лоша комуникација и координација између РРА и РАТЕЛ-а највише погодује емитерима са националном фреквенцијом који убирају енормне приходе од оглашивача на штету јавног интереса и гледалаца."

Савет је „на основу документације добијене од РРА и РАТЕЛ-а утврдио да велики број емитера не измирује своје обавезе према регулаторним телима на време због чега се ненаплаћене накнаде мере у десетинама милиона динара". Међу највећим дужницима се налазе како емитери који су престали да раде због одузимања дозвола тако и националне телевизијске и радио-станице.

„Обавезе према Републичкој радиодифузној агенцији на дан 30. 6. 2014. има преко 400 емитера, а њих 19 дугује више од милијарду динара. На списку највећих дужника је ТВ Авала која дугује око 49.000.000 динара, а иза ње су СОС, ТВ Арт, ТВ Плус, ТВ Ентер, ТВ 5, ТВ Зона. Од телевизија са националном покривеношћу које нису угашене, највећи дужник је ТВ Хепи (око 19 милиона динара), након ње иде Б92 (11.350.597 динара), Прва (9.220.642 динара) док Пинк нема заосталих дуговања. Од националних радио емитера највише дугује Радио Б92, након кога иду Радио Индекс и Радио С.

Упркос великим дуговањима РРА је од 2012. године увела праксу отписа потраживања. Током 2012. отписано је око 35 милиона динара (највише ТВ центар Суботица), 2013. године отпис је износио око 5 милиона динара (највише ТВ Ентер Београд), а до августа 2014. године није било отписа."

Треба напоменути да је **РЕМ реаговао на овај део извештаја Савета**, на следећи начин:

Савет РЕМ констатовао нетачне наводе у Извештају Савета за борбу против корупције

Среда, 04. Мар 2015.

Савет РЕМ-а је на данашњој седници констатовао да у Извештају Савета за борбу против корупције који се односи на активности овог регулатора постоје нетачни наводи.

У делу извештаја у коме је наведен податак да је дуг ПМУ већи од милијарду динара не одговара истини. Према подацима које је Регулатор доставио Савету за борбу против корупције потраживања РЕМ-а према ПМУ износи 244.949.280,23 динара. Такође је нетачан и део навода да је РРА извршила отпис милионских потраживања према појединим емитерима.

РЕМ нема законску могућност да отписује дугове нити је икада неки дуг отписала. Сва потраживања која се у извештају наводе као отписана, предмет су одговарајућих судских поступака за њихову наплату (поступак принудног извршења, пријава потраживања у стечају, пробој правног лица па чак и ангажовање приватних ивршитеља за наплату дуга у стечају).

Антикорупцијски Савет даље у извештају разматра неке појединачне случајеве. Први је „отпис потраживања емитеру Ластавица д.о.о.", где се оцењује да је „по мишљењу

Савета поступање регулаторних тела је последица директне спреге политичара и власника емитера, а на штету јавног интереса.“ Други је поступање око доделе дозволе по захтеву Нова.рс и Коперникус (оспорава се рационалност поступања). Трећи је случај доделе дозволе по захтеву Аренеспорт – илегално емитовање програма, власничка структура са учешћем предузећа у већинском власништву Србије, преписка између Министарства и РРА итд.

Савет за борбу против корупције сматра „да је комплетним поступањем приликом спровођења процедуре одлучивања по захтеву за издавање дозвола емитерима ТВ Нова.рс и Коперникус, као и у случају емитера Арена спорт, Републичка радиодифузна агенција озбиљно довела у питање поверење јавности у свој рад и на тај начин угрозила своју самосталност и независност. Савет нарочито сматра да ће због нарушеног кредибилитета РРА рад и одлучивање те институције у наредном периоду бити изузетно отежан и подложан различитим утицајима политичара и интересних група.“

Савет је дао и низ препорука државним органима за даље поступање, од којих су неке у вези са радом РРА:

- Министарство надлежно за послове информисања да у сарадњи са АПР и РЕМ предузме активности ради успостављања ефикасног, свеобухватног и транспарентног регистра власничке структуре медија, уз обавезу обелодањивања крајњих власника медија када је реч о оснивачима медија из оф-шор зона;
- Министарство надлежно за послове информисања да у сарадњи са РЕМ предузме активности ради успостављања ефикасног, свеобухватног и транспарентног регистра медијских услуга и евиденције пружалаца медијских услуга који је у надлежности РЕМ;
- Министарство надлежно за послове информисања да у сарадњи са АПР и РЕМ обезбеди континуирано ажурирање свих промена података и вршење службеног надзора над законитошћу спровођењем послова регистрације и евиденције података у регистрима који се односе на медије и медијске услуге;
- РЕМ у складу са својим надлежностима да доследно прати, истражује и подстиче медијски плурализам, разновсност и квалитет медијског садржаја, примењујући одговарајуће критеријуме ЕУ у тој области, као и да благовремено и ефикасно предузима активности у циљу санкционисања понашања емитера који нарушава јавни интерес и који поступа супротно законској регулативи;
- РЕМ и РАТЕЛ да у складу са својим надлежностима предузимају активности у циљу континуиране наплате потраживања од емитера без фаворизације и неоснованог пролонгирања, односно отписа обавеза;

Анализа ЦПЕС

У анализи Центра за примењене европске студије из Београда, из августа 2014, разматрају се разна питања реформе медијске сфере од 2000. до данас, надлежности и правни статус РЕМ (и раније РРА), обављање разних послова ове институције (израда стратегије, издавање дозвола – при чему се указује на пропуста из 2006, доношење обавезујућих правила, вршењу мониторинга и одлучивању о представкама.

Већи део извештаја посвећен је питању независности – персоналне, финансијске, оперативне итд. У овом делу налаи се и следећа констатација: „И док независна тела, често „пате“ од недовољно делегиране независности, у случају Савета РРА, бар када је реч о независности у смислу доношења одлука и њиховог спровођења, то није случај. По неким мишљењима, изменама закона из 2006, Савет РРА је добио и „превише“ независности и овлашћења, док је с друге стране „ослобођен“ судске контроле у степену у коме је то предвиђао првобитни закон. Изменама члана 62, РРА је добила право да принудно извршава своје одлуке о одузимању дозволе, док је у исто време искључена могућност да Врховни суд у поступку по поднетој тужби у управном спору привремено обустави извршење одлуке РРА.“

У закључку извештаја дате су следеће препоруке:

- Што пре донети предлог нове Стратегије за развој аудиовизуелних медија у Србији, а у складу са новим Законом о електронским медијима и Директивом АВМС (Директивом ЕУ за аудиовизуелне медијске услуге).
- Успоставити механизам који ће обезбедити регуларност смењивања чланова тј. регулисати случајеве престанка мандата пре времена, што није учињено ни у новом Закону о електронским медијима.
- Успоставити мерило и механизам за спровођење одредбе новог закона која предвиђа могућност да члан Савета буде разрешен због несавесног или нестручног вршења дужности, што представља важну новину у односу на претходни закон о радиодифузији. (члан 16, став 5). Такође, инсистирати на стручности кандидата за обављање послова из надлежности независног регулаторног тела.
- Прописати недискриминаторске, објективне и мерљиве критеријуме који ће омогућити да се код издавања дозвола, Савет руководи садржајем понуда, односно квалитетом и разноврсношћу програмских садржаја, узимајући у обзир подручје на коме програм треба да буде емитован, а што прописује и нови Закон о електронским медијима (члан 92.)
- Доследније спроводити контролу рада пружалаца медијских услуга, у смислу испуњавања услова по којима им је дозвола издата, а на основу обавеза које су предвиђене законом. Створити механизам како би се континуирано пратило у којој мери пружаоци медијских услуга испуњавају своје обавезе у погледу врсте и квалитета медијских садржаја.
- Што пре ускладити кодекс понашања емитера са изменама које садржи нови Закон о електронским медијима, нарочито када је у питању заштита достојанства личности и заштита малолетника од неприкладних садржаја.

- Спровести кампању како би корисници медијских услуга тј. грађани Србије разумели у којим случајевима могу да упуте примедбу на рад пружалаца медијских услуга и на који начин то могу да учине, чиме би се повећала контролна улога грађана у раду електронских медија.

- Развити, и на званичном сајту РТЕМ активирати, Интернет алат/платформу који цео процес с представкама грађана (али и правних лица и емитера) чини транспарентним и ефикасним, те тако подстаћи грађане да се и лично укључе у надзор медија и олакшати сам процес укључивања.

- Развити законски модел и механизам за повраћај дела нето-прихода РТЕМ из буџета у матичну област (радиодифузију/АВ услуге), како у инфраструктуру, тако и у некомерцијалне, приоритетне садржаје.

РРА у медијима

О пословању РРА се писало и у медијима, разним поводима. Од тема које су од одређеног значаја за ову анализу, битно је поменути да је било објављених текстова поводом закупа пословог простора, евидентирања прихода, службених путовања, о издвајањима вишка новца за кинематографију, о дозволама за запошљавање, контроли финансирања изборне кампање.

Ти текстови су често обједињено приказивали податке о пословању са другим телима (најчешће РАТЕЛ). Такође, у медијима су преношени наводи из извештаја Савета за борбу против корупције, саопштења медијских и новинарских удружења, као и сумње које су изношене у вези са радом РРА или њених руководилаца.

Међутим, како нисмо пронашли ни један текст (претрагом по пресклипингу ТС од 2004. до данас) који би доносио непосредна и нова сазнања за предмет ове анализе, а која нису поменута у другим деловима текста, ни пронађени текстови неће бити дубље анализирани на овом месту.

РРА и Скупштина

Будући да по ранијим законским решењима није постојала обавеза подношења годишњег извештаја Народној скупштини, није постојала ни обавеза Народне скупштине да те извештаје разматра, да поводом њих доноси закључке и слично. Међутим, то није спречило ресорни одбор (за културу и јавно информисање / медије) да се бави овим извештајима у неколико наврата. У новом закону (о електронским медијима) је овај пропуст отклоњен и уведена је обавеза подношења извештаја Народној скупштини. То аутоматски повлачи и обавезу ресорног одбора Народне скупштине да тај извештај разматра, да припреми закључак поводом извештаја који се потом разматра од стране целе Народне скупштине.

Многе седнице скупштинског одбора биле су посвећене бившој РРА. Међутим, оне се у највећем броју случајева односе на избор чланова Савета РРА. Међу изузецима се налазе следеће седнице:

понедељак, 27. јун 2011. 16:34 **Тридесет пета седница Одбора за културу и информисање**

... У наставку седнице, чланови Одбора разматрали су наредне активности Одбора. Сложили су се да треба да се разматра Извештај Радиодифузне агенције за 2010. годину, као и да треба сазвати посебне седнице Одбора са темом јавног слушања о Медијској стратегији, као и о Стратегији културног развоја, које су у изради. Седници је председавала председница Одбора Јелена Триван.

понедељак, 16. децембар 2013. **19. седница Одбора за културу и информисање**[41]

Одбор за културу и информисање је, на седници одржаној 16. децембра, размотрио и усвојио Информацију о раду Републичке радиодифузне агенције за период јануар – децембар 2012. године. О раду Агенције у извештајном периоду говорио је председник Савета РРА епископ јегарски др Порфирије Перић који је истакао да је Агенција у овом

[41] http://217.26.67.44/filesnsrs/odbor/odbor2013121612.mp4

периоду изрекла 48 мера опомене, издала 19 решења о забрани емитовања програма без дозволе и поднела 685 прекршајних пријава против појединих емитера.

Чланови Одбора интересовали су се за овлашћења РРА по питању забране емитовања одређених садржаја и за постојање механизама који би омогућили да РРА у већој мери утиче на креирање медијске сцене Србије. На седници је анализиран рад јавних сервиса и комерцијалних телевизија, а разговарало се и о потреби да на фреквенцијама националних емитера буде више емисија из области културе.

Председница Одбора Весна Марјановић указала је да је неопходно регулисати и подједнако примењивати висину накнада које примају чланови свих независних регулаторних тела.
... Седници је председавала Весна Марјановић, председница Одбора.

Петак, 3. октобар 2014. **Осма седница Одбора за културу и информисање**[42]

На седници одржаној 3. октобра, Одбор за културу и информисање разматрао је Извештај Републичке радиодифузне агенције за 2013. годину. Извештај је представио председник Савета РРА Горан Караџић који је навео да је Савет, у сегменту издавања дозвола за емитовање телевизијског програма, у извештајном периоду, издао дозволе за три регионалне телевизијске станице, две регионалне радио станице, 12 телевизијских станица и 13 радио станица на локалном подручју. Током 2013. године издато је 344 решења о издавању дозвола за кабловско емитовање програма.

У Извештају се наводи и да је Савет донео 21 одлуку о одузимању дозвола за емитовање радио или телевизијског програма, због неплаћања накнада. Од осталих активности Савета, члановима Одбора представљене су активности у домену надзора над радом емитера и припреми извештаја о раду јавних сервиса. Караџић је рекао и да је Савет поступао по представкама и приговорима упућеним овом регулаторном телу (524 представки и 10 приговора) и изрекао опомене и упозорења појединим емитерима.

Извештај обухвата и финансијски сегмент рада, подаке о оствареном суфициту у пословању и приказ прихода и расхода у 2012. и 2013. години.

У расправи, у којој су учествовали чланови Одбора и други народни посланици, чланови РРА и представници Министарства културе и информисања, дискутовало се о начину одлучивања РРА у вези са приговорима емитера и предузимању одговарајућих мера према емитерима. На седници се расправљало о томе да ли у Србији постоји медијска цензура као и о принципима додељивања медијских фреквенција.

Након дискусије, чланови Одбора усвојили су Извештај Републичке радиодифузне агенције за 2013. годину. Седници је председавала Весна Марјановић, председница Одбора.

Актуелни предлози скупштинских одбора

Скупштински одбори су предложили Народној скупштини усвајање два документа од изузетног значаја за функционисање РЕМ. То су:

[42] http://217.26.67.44/filesnsrs/odbor/odbor2014100312.mp4

Предлог одлуке о давању сагласности на Статут Регулаторног тела за електронске медије

Одбор за културу и информисање, 6. април 2015.

Предлог одлуке о давању сагласности на Финансијски план Регулаторног тела за електронске медије за 2015. годину

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, 12. марта 2015.

Актуелни проблеми РРА и примена новог закона

Финансијски план Регулатора није још увек одобрен, иако га је РЕМ на време доставила Народној скупштини, а затим га подржао и надлежни скупштински одбор (за финансије). Тако долазимо у апсурдну ситуацију – да се РЕМ финансира на основу прошлогодишњег финансијског плана, који је био донет за РРА, институцију сличних, али ипак не потпуно истоветних надлежности и приоритета.

Услед тог пропуста законодавца, неке од намера које је исти тај законодавац демонстрирао приликом усвајања Закона о електронским медијима, остале су мртво слово на папиру. Ситуација се неповољно одражава и на рад медија. Наиме, накнаде које електронски медији плаћају РРА су одмерене на основу претходног правног оквира, и сада би несумњиво биле мање да су створени правни предуслови за смањење.

На добитку је једино државни буџет, који ће захваљујући овом непоступању забележити и након 2015. године који динар више по основу преноса више прикупљених средстава од РЕМ у буџет. Тако се громогласно најављивана, а затим и са многим места поздрављена реформа саплиће већ на једном од првих корака када је требало да буде примењена у пракси.

Из докумената – преписке између РЕМ и Владе Србије, а у коју смо имали увид, произлази да је у допису Владе од 8. јануара 2015. указано РЕМ да је наводно потребно ускладити Финансијски план ове институције са Законом о државним службеницима.

Допис од 5. марта 2015. који је РЕМ упутила Одбору за финансије указује на то да је Закон о електронским медијима ступио на снагу 13.8.2014. Према одредбама тог закона, рок за усклађивање Регулатора био 13.11.2014. Регулатор је доставио Статут на сагласност Народој скупштини 6.11.2014, али та сагласност још увек није дата. Због тога, как осе указује, није могуће ни усклађивање других аката – правилника о систематизацији, финансијског плана итд. Након тог дописа, Одбор за финансије је на 43. седници одржаној 12. марта 2015, размотрио Финансијски план и поднео је Народној скупштини извештај са Предлогом одлуке о давању сагаласности на Финансијски план РЕМ за 2015.

„Спорно питање“ је примена Закона о раду. Наиме, РРА је на своје запослене примењивала Закон о раду. На основу новог закона је предвиђена примена Закона о државним службеницима. РРА с правом указује, а Одбор за финансије јој је у томе дао за право, да није могуће применити Закон о државним службеницима јер би претходно требало извршити промену правилника о систематизацији радних места. Да би се правилник о систематизацији променио потребно је да се претходно донесе статут Регулатора. У међувремену, пошто није могуће планирати трошкове на основу Закона о државним службеницима, ако нису створени предуслови за његову примену, ти трошкови се морају планирати у складу са постојећим правним стањем – на основу параметара из постојећих радних уговора запослених у РЕМ. Након што буде измењен статут и правилник, мењао би се и финансијски план за текућу годину, или би једноставно било утрошено мање средстава за зараде запослених услед промене регулативе.

Дакле, уколико Влада заиста жели да се примени Закон о електронским медијима и да се запослени у Служби РЕМ подведу под систем државних службеника, пут ка томе иде преко одобравања аката који су у процедури а не блокирањем њиховог усвајања вишемесечним неуврштавањем на дневни ред.

Примедбе РЕМ на одредбе новог закона које се тичу статуса службеника су иначе много дубље природе. Од РЕМ смо добили на увид иницијативе које је РЕМ подносила Уставном суду у вези са одредбама ЗЕМ.

РЕМ је Уставном суду поднела иницијативу 11.9.2014. за испитивање уставности и законитости члана 5. ст. 5. Закона о електронским медијима. Тврди се да би примена тих норми (запослени у РЕМ у статусу државних службеника), била противна другим одредбама истог закона које утврђују статус Регулатора. РЕМ се у иницијативи позива на одлуку Уставног суда којом је оцењено да поједине одредбе Закона о кинематографији нису у складу са Уставом, јер су супротне начелу јединства правног поретка. Истиче се и несагласност са *Препоруком Савета Европе о независности и функцијама регулаторних органа у области радиодифузије Р (2000) 3*.

Даље се тврди да се нарушавањем независности Регулатора нарушава и независност електронских медија. Истиче се и занимљива несагласност члана 5. са прелазним одредбама Закона према којима запослени настављају са радом на пословима на којима су радили, што би, како се каже, значило да се не могу уводити радна места која постоје у државним органима (а не и у важећој систематизацији РРА). Наводи се и да би оваква одлука била преседан јер ни један закон који уређује статус независних регулаторних тела не прописује сличан модел. Овакав преседан би био јединствен случај и у региону, такође су истакли представници РЕМ у иницијативи.

Уставни суд је одбацио иницијативу 19.3.2015, не прихватајући ни један од ових аргумената. Чини се да је Уставни суд овде био у праву. Наиме, тешко се може говорити о неуставности када је једна норма закона супротна другој норми истог тог закона, а поготово ако се та супротност огледа тек у последицама које ће норма можда произвести, а које су супротне претпостављеним намерама законодавца. Проблем на који РЕМ указује у вези са овом одредбом може да се делотворно реши тек када у Устав буду унете одредбе које ће пружити адекватне гаранције положаја независних државних органа, регулаторних тела и других институција које не би требало да зависе од утицаја политичких структура. Други проблем на који је указано, неспроводивост норме, јесте битан са становишта примене закона. Међутим, није познато да је у досадашњој пракси Уставног суда нека норма оглашена неуставном због неспроводивости.

РЕМ је предала и другу иницијативу Уставном суду, 8.12. 2014, којом се оспорава члан 22. ст. 3. Закона о електронским медијима. Ту се говори о прописима за чије доношење Регулатор треба да прибави мишљење о уставности и законитости. Тврди се да је то супротно другим одредбама истог закона и домаћим прописима, да би обавеза тражења мишљења угрозила самосталност Регулатора. Указује се на то да је одредба имала штетне последице на примеру дописа Министарства културе и медија. Међутим, тим дописом се РЕМ моли да донесе одређене акте у року који је предвиђен законом, тако да се тешко може говорити о неком угрожавању независности. Без обзира на то да ли је норма у складу са Уставом или не, нема сумње да она може да створи тешкоће у примени, да може да отвори простор за крива тумачења (нпр. да се „мишљење“ протумачи као „сагласност“), или, још више, да може да доведе до опструкције кроз недавање мишљења у дужем периоду.

Суфицит

Прописана намена суфицита

Закон о радиодифузији ("Сл. гласник РС", бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 -др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 -испр. и 41/2009) који је престао да важи даном ступања на снагу Закона о електронским медијима (осим члана 76-94), у члану 34. прописивао је: Ако се годишњим обрачуном прихода и расхода Агенције утврди да су укупно остварени приходи Агенције већи од остварених расхода, разлика средстава уплаћује се на рачун буџета Републике Србије и распоређује се, на једнаке делове, за унапређење и развој културе, здравства, просвете и социјалне заштите.

Закон о електронским медијима ("Сл. гласник РС", бр. 83/2014) одустаје од овог концепта и не опредељује у које сврхе ће се расподељивати евентуално више остварени приходи од расхода Регулатора, који се уплаћује у буџет Републике Србије (члан 34. ст. 8.).

Уплате у буџет РС

Републичка радиодифузна агенција је од свог оснивања уплатила у буџет Републике Србије одређени износ средстава, као вишак прихода над расходима по члану 34 Закона о радиодифузији, на основу годишњих обрачуна.

Републичка радиодифузна агенција од дана оснивања од 2003. до 2006. године није остваривала вишак прихода над расходима, тако да нема ни остварених суфицита.

У периоду од 2007. до 2013. године од укупно планираних средстава од 811.599.517,00 динара уплаћено је по основу вишка прихода над расходима: 890.644.089,00 динара или на нивоу од 110 индексних поена, односно више за 79.044.572,00 динара.

Уплаћени износи су даље у буџету Републике, према истом члану Закона о радиодифузији, распоређени на једнаке делове за унапређење и развој културе, здравства, просвете и социјалне заштите.

Извршене уплате

-У 2008. години од укупно планираног суфицита од 207.000.000, динара, реализовано је 298.489.538,39 дин.или 144% планираног износа; (по завршном рачуну за 2007. годину уплаћен дана 17.03.2008, по изводу РРА под бројем 48);

-У 2009. години од укупно планираног суфицита од 267.540.000, динара, реализовано је 236.831.376,06 дин.или 89% планираног износа; (по завршном рачуну за 2008. годину уплаћен дана 26.06.2009, по изводу РРА под бројем 118);

-У 2010. години од укупно планираног суфицита од 132.169.183, динара, реализовано је 139.288.523,99 дин. или 105% планираног износа; (по завршном рачуну за 2009. годину уплаћен дана 22.06.2010, по изводу РРА под бројем 117);

-У 2011. години од укупно планираног суфицита од 65.522.034, динара реализовано је 82.175.824,60 дин. или 125% планираног износа; (по завршном рачуну за 2010. годину уплаћен дана 01.07.2011, по изводу РРА под бројем 123);

- У 2012. години од укупно планираног суфицита од 85.588.100 динара реализовано је 52.294.346,35 дин. или 61% планираног износа (по завршном рачуну за 2011. годину уплаћен дана 17.07.2012, по изводу РРА под бројем 134);

-У 2013. години од укупно планираног суфицита од 31.780.200,00 динара реализовано је 54.332.105,00.дин.или 171% планираног износа (по завршном рачуну за 2012. годину уплаћен дана 25.06.2013, по изводу РРА под бројем 118).

-У 2014. години од укупно планираног суфицита од 22.000.000 динара реализовано је 27.232.374,94 дин. или 124% планираног износа (по завршном рачуну за 2013. годину биће уплаћен после усвајања Финансијског и Ревизорског извештаја за 2013. годину од стране Савета). Служба РЕМ указује да подаци за 2014. нису више ажурни. Каже се да је планирани суфицит био 18.200.000,00 динара, а да је реализовани био далеко већи од плана - **61.617.804,84.**динара. После усвајања Финансијског и Ревизорског извештаја за 2014.год. од стране Савета Регулаторног тела за електронске медије, тај износ је уплаћен у буџет Републике Србије сагласно чл.34 ст.8 Закона о електронским медијима.

Табела број 24: Планирани и реализовани суфицити по годинама

Година	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.*	2013.
Финансиј. ПЛАН	207.000.000	267.540.000	132.169.183	65.522.034	85.588.100	31.780.200	22.000.000
Уплата: Буџет Р.СРБИЈЕ	298.489.538	236.831.376	139.288.524	82.175.825	52.294.346	54.332.105*	27.232.375
Више/мање	91.489.538	-30.708.624	7.119.341	16.653.791	-33.293.754	22.551.905	5.232.375
Индекс	144	89	105	125	61	171	124

*По чл.19 Закона о кинематографији уплаћено Филмском Центру Србије (на рачун Центра) У образлозењу Нацрта закона о будзету Републике Србије за 2012. годину, у оквиру радела Министарства културе наведено је: "Део расхода за специјализоване услуге финансираће се из сопствених прихода Министарства културе, које министарство остварује на основу Закона о кинематографији (такса за приказивање филмова на телевизији и у средствима јавног превоза; накнада за маркицу за видео касете) и Закона о радиодифузији (део разлике прихода и расхода Радиодифузне агенције користи се за развој културе; 1,5% укупно остварене месечне претплате Радиодифизне установе користи се за развој кинематографије)"

Такође, у оквиру табеле са прегледом прописа којима је регулисано остваривање сопствених прихода корисника буџета РС (стр. 310) код Министарства здравља (стр.313) и Министарства рада и социјалне политике (стр. 312) наводи се Закон о радиодифузији.

Међутим, и поред изричите законске одредбе која је била на снази дужи низ година, **нема основа да се закључи да је новац од суфицита заиста на крају утрошен за четири прописане намене.** Наиме, као што смо показали, у свим посматраним годинама, новац је транферисан на рачун буџета Републике Србије у целокупном износу. У буџетима министарстава која би могла да буду потенцијални примаоци ових средстава нисмо

пронашли информацију да су она планирана у било којем одређеном износу (нпр. као сопствена средства у висини од једне четвртине процењене вредности суфицита из финансијског плана РРА), као сопствени приход буџетског корисника. Након што су сопствени приходи, као обрачунска категорија за буџетске кориснике укинути, могућност праћења тока новца је додатно смањена. Због тога је, по свој прилици, овај новац завршио „тамо где је било најпотребније“ у датом тренутку, то јест, да није утицао на то да се повећају издвајања у било којој од наведних категорија.

Необично је да се оваква одредба уопште нашла у Закону јер **није разрађен механизам за њено спровођење у пратећим прописма**, пре свега Закону о буџетском систему. Наиме, у моменту када по буџетском календару планирају своје приходе и расходе министартва немају сазнања о томе да ли ће уопште бити суфицита код РРА и колики би он могао да буде до краја године. Тај податак постоје познат у моменту када би буџет за следећу годину требало већ да буде усвојен. Када дође до прилива непредвиђене вредности током буџетске године, новац се може трансферисати у текућу буџетску резерву, а одатле одлуком Владе пренети буџетском кориснику код кога постоји таква потреба. Одлуке о коришћењу текуће буџетске резеве не објављују се на интернету (сајт Владе, Министарства финансија, Службени гласник ...).

Суфицит из 2014 – последњи?

Савет РЕМ донео је одлуку о уплати суфицита у буџет Републике Србије у уторак, 30. јуна 2015, наконштоје и ревизор дао позитивно мишљење о извештају РЕМ за претходну годину. Савет са поносм истиче да је одмах након одлуке у буџет уплаћено 61.617.804,84 динара, „што је за 43.417.804,84 динара више од планираног“.

Вишак средстава резултат је уштеда које су остварене без да је у било ком сегменту угрожен рад регулатора. **У складу са новим Законом о електронским медијима Савет ће за наредну годину планирати приходе и расходе на нивоу стварних трошкова регулације што значи да суфицита у наредном периоду неће бити, што отвара могућност умањења накнада пружаоцима медијских услуга**.

У саопштењу Савета РЕМ[43] се истиче да је од свог оснивања до данас у буџет Републике Србије уплатило нешто вие од 952 милиона динара. О томе да суфицит можда има и неке проблематичне стране писали смо у поглављу ове анализе у којем се разматрају финансијски извештаји РРА/РЕМ.

Занимљив, али пропали случај наменског буџета

Ради финансирања развоја домаће кинематографије уведена је законска обавеза Републичке радиодифузна агенције и Републичке агенције за електронске комуникације (РАТЕЛ) да уплаћују одређена средства у сврху развоја домаће кинематографије.[44] Разлика је у томе што је Закон о кинематографији предивдео да РРА уплаћује 20%, а РАТЕЛ 10% од укупне суме коју наплате од емитера.

[43] http://www.rra.org.rs/cirilica/news/article/savet-rem-doneo-odluku-o-uplati-suficita-u-budzet-republike-srbije
[44] Члан 19. тач. 3) и 4) Закона о кинематографији ("Службени гласник РС", бр. 99/11 и 2/12 - исправка)

Иначе, ова одредба Закона је изазвала отпор, нарочито од РРА, којим су сматрали да је ова одредба у супротности са чланом 34. Закона о радиодифузији који иначе говори о финансијском плану РРА у коме је (став 7.) прописано да ако се годишњим обрачуном прихода и расхода РРА утврди да су укупно остварени приходи РРА већи од остварених расхода, разлика средстава уплаћује на рачун буџета Републике Србије и распоређује на једнаке делове, за унапређење и развој културе, здравства, просвете и социјалне заштите. Међутим, ови наводи РРА нису тачни, јер се члан 19. став 1. тачка 3) Закона односи на обавезу РРА да 20% од накнаде емитера уплати за развој домаће кинематографије, што у крајњој линији представља расход РРА, а нарочито када се узме у обзир део овог члана из Закона којим се наглашава да се мора водити рачуна да тај проценат не прелази износ разлике прихода и расхода који РРА оствари у једној години. Дакле, одредбе Закона нису у супротности са Законом о радиодифузији. Интересантно је да се наведено ограничење не односи и на обавезу РАТЕЛА да уплати 10% у исте сврхе.

РРА је против ових новела протестовала пре него што је закон усвојен. Тако се у допису од 15. децембра 2011. указује да је члан 18. предлога Закона о кинематографији у директној супротности са чланом 34. Закона о радиодифузији и Стратегијом развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године (Медијском стратегијом) коју је те исте године усвојила Влада Републике Србије. Указали су и да би примена поменутог члана угрозила даљи рад овог независног регулаторног тела.

Занимљива је и напомена Савета РРА - подсећање на дискусију током јавне расправе у процесу доношења Медијске стратегије, а чији закључак је био **да се суфицит Републичке радиодифузне агенција усмери у фонд који ће бити коришћен за помоћ емитерима који производе друштвено одговорне програме**.[45]

Уставни суд је стао на становиште РРА у овом случају, оценивши да се прописаним начином обезбеђења средстава за подстицање домаће кинематографије из члана 19. тач. 3) и 4) Закона о кинематографији, односно издвајањем дела прихода агенција из области радиодифузне делатности и делатности у области електронских комуникација, **нарушава начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава**, имајући у виду да овакав вид издвајања средстава не само да није предвиђен системским законима из ових области, већ се његовим успостављањем нарушавају системска решења из ових закона везана за финансирање агенција којима је законом поверено вршење јавних овлашћења у овим областима.

С тим у вези, Уставни суд посебно истиче да наведеним системским законима није предвиђена могућност уређења појединих питања на другачији начин од решења предвиђених у тим законима. Уставни суд констатује да се издвајањем дела средстава из накнада које су агенције остариле у домену вршења поверених јавних овлашћења, нарушава финансијска независност ових агенција, имајући у виду да се оно што је одређено као њихов аутономни приход системским законима из области радиодифузије и електронских комуникација, процентуално умањује на основу другог закона, у конкретном случају из области кинематографије. С обзиром на то да финансијска самосталност представља један од суштинских елемената којим је опредељен положај ових агенција у закону, Уставни суд налази да прописивањем обавезног издвајања дела њихових прихода, доводи у питање њихов Уставом утврђени положај ималаца јавних овлашћења, као посебних регулаторних тела, утврђен чланом 137. став 3. Устава[46].

(Одлука Уставног суда, ИУз број 128/2012 од 3. априла 2014. године, објављена у "Сл. гласнику РС", бр. 46/2014 од 29. априла 2014. године)

[45] http://www.rra.org.rs/cirilica/news/article/dopis-saveta-rra-u-vezi-sa-predlogom-zakona-o-kinematografiji
[46] Предмет број ИУз-128/2012

Иако је сама одлка Уставног суда смислена са становишта јединства правног поретка, исход комбинације норме и праксе је ипак апсурдан – поништавањем неуставне норме заштићена је примена правила о расподели средстава из Закона о радиодифузији, која у пракси није поштована!

Медијска стратегија

У Стратегији развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године[47], која је донета 2011. наводи се да је финансијска помоћ државе медијском сектору 2010. године вредела 2.117.687 динара (око 21 милион евра), док је за 2011. годину опредељено приближно 2.512.856.070 динара (око 25 милиона евра). Од тога је из буџета Републике Србије било око пет милиона евра (у 2011), 3,5 милиона евра из буџета АПВ, а 16,5 милиона евра из локалних медија. Део новца је расподељен предузећима и установама, а део на основу кокнурса.

„С обзиром на то да не постоји законом јасно утврђен јавни интерес у тој области, нити јасно утврђени критеријуми и процедура за доделу државне помоћи путем конкурса, примењују се општи прописи и начела, због чега учесници на конкурсу могу бити доведени у неравноправан положај.“

Министарство надлежно за систем јавног информисања, 2010. и 2011. године расписало је конкурс:

1) за суфинансирање пројеката/програма у области јавног информисања;
2) за суфинансирање пројеката/програма електронских медија са седиштем на Косову и Метохији;
3) за суфинансирање пројеката/програма у области информисања особа са инвалидитетом;
4) за суфинансирање пројеката/програма у области информисања српског народа у земљама Региона;
5) 5) за суфинансирање пројеката/програма у области јавног информисања на језицима националних мањина.

Укупан износ средстава опредељен из буџета за те конкурсе износио је 81.500.000 динара за 2010. годину и 96.000.000 динара за 2011. годину.

У Стратегији се наводи да „проблем представља и чињеница да држава нема јединствену евиденцију утрошених средстава, како на централном, тако и на покрајинском и локалном нивоу, те је тачан обим и структуру помоћи готово немогуће утврдити. Додатно, нема ефикасног праћења реализације помоћи, процене њених ефеката и адекватног извештавања“.

Стратегијом је покушано да се дефинише и појам јавног интереса у овој области: „Јавни интерес представља остваривање права јавности да буде обавештена. Слободан развој независних, професионалних медија и медијског система треба да омогући најшире задовољавање потреба грађана Републике Србије, без дискриминације, за информацијама и садржајима из свих области живота: политике, привреде, културе, уметности, образовања, екологије, спорта, разоноде итд. У јавном интересу је да се обезбеде разноврсни и квалитетни медијски садржаји за све појединце и друштвене групе: професионалне, старосне, образовне, као и све мањинске групе: етничке, религијске, језичке и сексуалне, групе са посебним потребама и друге.

Затим се излаже седам посебних широко дефинисаних категорија медијских садржаја чијим објављивањем се остварује јавни интерес (нпр.“медијски садржаји намењени деци и младима“) и изричито се предвиђа да „јавни интерес треба да се утврди законом којим се уређује област јавног информисања.“

[47] http://www.nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/strategija.html

„Улога државе“ је Стратегијом дефинисана, између осталог, на следећи начин:

„Република Србија ће обезбедити сигуран и јаван финансијски оквир за функционисање јавних радио-телевизијских сервиса ради остваривања њихових задатака.“

„Република Србија ће унапређивати отвореност институционалних извора информација и доступност информација од јавног значаја. Република Србија ће подстицати развој медијског тржишта, стварајући недискриминаторне услове за здраву конкуренцију у медијској индустрији и њен одрживи развој.“

„Република Србија ће побољшањем регулаторног оквира и разним облицима државне помоћи подстицати унапређење медијског и новинарског професионализма, новинарске аутономије, образовања и стручног усавршавања новинара и уредника, као и бољи економски положај новинара и запослених у медијском сектору.“

„Република Србија је дужна да успостави регулаторни оквир којим се гарантује независан, јаван, ефикасан и одговоран рад независног регулаторног тела из области радио-дифузије и охрабрује оснивање и рад тела саморегулације у области јавног информисања.“

„У циљу заштите интереса јавности и легитимних потреба грађана у области јавног информисања, Република Србија ће обезбеђивати помоћ и подршку медијским садржајима којима се остварује јавни интерес, укључујући и информисање на регионалном и локалном нивоу, медијских садржаја којима се остварују права мањинских заједница на информисање на сопственом језику, лица са инвалидитетом и припадника српског народа у региону, у складу с прописима којима се регулише контрола државне помоћи. Та помоћ и подршка морају да буду потпуно јавни и на основу јасних недискриминаторних критеријума који медије доводе у равноправан положај.“

„Република Србија ће посебну пажњу посветити отклањању сукоба надлежности два или више органа над спровођењем прописа, као и јачању капацитета како би у пуној мери омогућила контролу спровођења прописа.“

Стратегија је предвидела реформу правног оквира у области радио-дифузије, „имајући у виду обавезујуће правне инструменте Европске уније и очекивани прелазак са аналогног на дигитално земаљско емитовање програма и јасно ће утврдити улогу, права и обавезе свих учесника у ланцу производње и дистрибуције аудио-визуелних медијских садржаја.“

Ту се, између осталог говори о преласку на дигитално емитовање, издавању дозвола на јавним конкурсима о уређивању рада кабловских оператора, омогућавању „комерцијалним електронским јавним гласилима да у складу с прописима којима се регулише контрола државне помоћи, под јавним и недискриминаторним условима учествују на јавним конкурсима за финансирање садржаја и услуга који одговарају европским стандардима јавног сервиса.“

Посебно поглавље посвећено је регулаторном телу. Предвиђа се да „Република Србија, законом утврђује начин финансирања регулаторног тела, који ће му омогућити да своју функцију извршава у потпуности и независно. Регулаторно тело финансираће се из накнада које ће се, у складу са законом, наплаћивати од пружалаца медијских услуга.“

„Регулаторно тело за радиодифузију за свој рад одговара најширој јавности и дужно је да објављује и јавности чини доступним редовне и ванредне извештаје о свом раду, укључујући и финансијске извештаје. Надзор над радом регулаторног тела врши се само у погледу законитости његовог деловања и исправности и јавности финансијских активности како би се истовремено заштитила његова независност и оно учинило одговорним за свој рад. Све одлуке и сви прописи које донесе регулаторно тело треба да буду донети у складу са законом и доступни јавности.“

Осмо поглавље Стратегије је посвећено „државној помоћи“. Предвиђа се унапређење регулативе „о додели државне помоћи унапредити у смислу обухватања области јавног информисања“ и спровођење те регулативе „у складу са утврђеним јавним интересом водећи рачуна о критеријумима који подразумевају јавност финансијске контроле, забране преплаћивања, сразмерности и понашања на тржишту које не нарушава правила о заштити конкуренције“. Каже се и да ће „истовремено примењивати правила о додели државне помоћи и у свим осталим поступцима у којима се додељују јавна средства јавним гласилима“.

Даље се предвиђа следеће: „Република Србија ће обезбедити, у свему у складу с прописима којима је регулисана контрола државне помоћи, суфинансирање јавног интереса у медијском сектору, по јединственој методологији, без обзира на то да ли се као давалац помоћи у конкретном случају појављује Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа или других правних лица која управљају, односно располажу јавним средствима и додељују државну помоћ у било ком облику.“

„Укупна средства за ту намену биће утврђена и опредељена у одговарајућим буџетима, у обиму који ће обезбедити остваривање јавног интереса у медијском сектору. Тако опредељена средства додељиваће се у јавном поступку, под једнаким и недискриминаторним условима, на јавним конкурсима за суфинансирање пројеката којима се обезбеђује остваривање јавног интереса утврђеног законом. Те конкурсе ће даваоци помоћи расписивати за јавна гласила која испуњавају услове за пријаву. Начин доделе средстава биће на јединствен начин утврђен законом и подзаконским актима.

Као критеријуми за избор пројеката на јавним конкурсима вредноваће се најпре значај пројекта за остваривање јавног интереса, његов допринос разноликости медијских садржаја и плурализму идеја и вредности, валидна аргументација пројекта и адекватна спецификација буџета, усклађена и образложена са становишта планираних пројектних активности, као и одрживост пројекта.

Ради одлучивања о избору пројеката на јавним конкурсима, даваоци помоћи формираће независне комисије, чији ће рад бити јаван. Те комисије ће бити састављене од компетентних представника јавности, професионалних удружења и сектора који се не финансира из буџета.

Резултати јавних конкурса, с детаљним образложењем одлука биће објављивани на законом предвиђен начин којим се гарантује њихова доступност учесницима на конкурсу и јавности. С корисницима средстава закључиваће се уговори којима ће они бити обавезани да добијена средства троше наменски и у одређеним роковима, као и да, по завршетку пројекта, доставе одговарајући наративни и финансијски извештај о утрошеним средствима.

Даваоци помоћи вршиће редовну процену и надзор над начином располагања и коришћења средстава после извршене расподеле и резултате о томе ће објављивати тако да у потпуности буду доступни јавности.“

Стратегија говори и о „специфичним подстицајним мерама“ државне помоћи, међу којима се налази и „5) обавезивање државних органа да огласни простор у медијима купују директно од јавних гласила, без посредника;“

Уз Стратегију је усвојен и акциони план. Рокови из АП су углавном пробијени, а ни квалитет извршења није био увек у складу са оним што је као минимум било предвиђено Стратегијом.

Додела средстава за суфинансирање програма у области јавног информисања

Напомена: У овом поглављу су преузети делови из публикације „Анализа и предлози за унапређење процедуре за доделу средстава за суфинансирање пројеката у области јавног информисања“, Транспарентност – Србија и БИРН, септембар 2014.[48]. Треба имати у виду да је у фокусу овог истраживања било стање пре почетка примене актуелних законских решења (нарочито у 2012. и 2013.) и да стога нису посебно анализиране предности и мане тренутно важећег правилника који уређује спровођење конкурса за суфинансирање програма од јавног интереса.

Увод

Нови Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник Републике Србије бр. 83/2014) који је на снази од 13. августа 2014, уредио је у члановима 17-28 питање суфинансирања медијских пројеката од јавног интереса. Законом је одређена расподела новца на конкурсу као правило, услови за учешће на конкурсу, обавеза да се за сваки конкурс утврде ближи критеријуми за расподелу, нека правила о формирању конкурсне комисије, начин одлучивања о предлозима комисије и начин расподеле државне помоћи медијима без конкурса када је реч о мањим износима. Такође је прописана обавеза достављања наративног и финансијског извештаја о реализацији пројекта. Министарство културе и информисања ближе уређује суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса и прописује обрасце за пријаве на конкурс и подношење извештаја. Прелазним одредбама Закона одређено је да се финансирање мора обављати по новим правилима почев од 1. јула 2015, а да се средства за суфинансирање одређују у буџетима на свим нивоима власти за ту годину.

Током ранијих година, у одсуству правила за финансирање програма у области јавног информисања и очекивању да буду прописана законом, донето је неколико аката који уређују ту област на разним нивоима власти. Ове норме су биле недовољне да отклоне ризике од настанка корупције. Главни проблем је велика дискреција која постоји код доношења одлука о томе шта ће бити финансирано, у којој мери и на основу којих критеријума ће бити подељена средства за конкретне програме. Не само да правила поступања комисија нису довољно детаљна, као ни квалификације за избор чланова комисије, већ постоји могућност да супротно вољи комисије руководилац (не) додели средства. У неким случајевима, проблем је и недовољно детаљно извештавање о трошењу добијеног новца и недовољна јавност података.

[48] http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/BIRN_Transparentnost%20Srbija_Analiza%20i%20preporuke_Zakon%20o%20medijima%20Septembar%202014.pdf

Проблеми у доба непостојања законских правила

Најкрупнији проблем у вези са финансирањем рада и финансирањем програмских активности медија у Републици Србији из буџета у досадашњем периоду била је чињеница да услови, критеријуми и поступак финансирања нису уопште били уређени законом. Та околност представљала је велики ризик за настанак корупције по више основа. Први основ су широка дискрециона овлашћења код одређивања у којем обиму ће финансирање бити вршено, који програми ће бити финансирани и ко ће бити примаоци тих средстава. Други основ за настанак ризика од корупције тиче се мањка одговорности – непостојање дужности извештавања о ефектима трошења новца, непостојање могућности да се законски оспори висина и начин расподеле додељених средстава и слично.

У одсуству посебних законских правила за ову материју, та се правна празнина могла испунити на неколико начина, применом одредаба других прописа. Прво, то су општа начела и правила која су дефинисана Законом о буџетском систему, а која подразумевају, између осталог, ограничење да се буџетска средства утроше само на оне намене које су одобрене годишњим законом/одлуком надлежног органа, утврђивање постојања услова за такву исплату, поделу функција у планирању и извршењу буџета као и буџетској контроли, одговорност директног корисника буџетских средстава итд.

Друго, ту су правила која постоје у другим прописима а која се могу применити у зависности од начина на који се планирају ови буџетски трошкови. Тако, на пример, уколико се медији финансирају како би извршили одређене услуге органу власти (наручиоцу), онда се примењују правила из Закона о јавним набавкама која подразумевају транспарентност и конкуренцију, прецизно утврђивање услуге која се наручује, могућност заштите права у поступку пред наручиоцем или Републичком комисијом за заштиту права итд. Могућности за примену Закона о јавним набавкама су, међутим, вишеструко ограничене. Прво, по самој природи ствари, финансирање медијских садржаја се не врши (искључиво) како би се задовољиле неке потребе наручиоца које би се могле унапред дефинисати у конкурсној документацији и које се могу задовољити само на један унапред предвиђени начин, што може створити знатне тешкоће при утврђивању критеријума за оцењивање понуда, а још пре, за одређивање релевантности постављених услова и критеријума. Све и када би то било могуће учинити, могло би негативно да се одрази на плуралитет медијских садржаја и створити од медија пуке извршиоце налога органа власти, што не би требало да буде циљ. Други проблем у вези са евентуалном применом Закона о јавним набавкама јесте чињеница да је сам тај Закон поставио изузетке који се тичу набавке појединих медијских услуга – ситуације у којима се Закон не примењује.

Друга опција је примена правила о државној помоћи. Како је одређено Законом о контроли државне помоћи, требало би утврдити да ли се кроз неки вид давања јавних средстава (из буџета, кроз опрост дугова итд.) привилегује неко од учесника на тржишту на начин који друге учеснике доводи у подређени положај. Проблем са применом ових правила јесу прописана ограничења – не постоји дужност да се пријављује и проверава државна помоћ која је испод одређене вредности, услед чега би знатан део давања за медије остао неконтролисан. Наравно, све и када би се контрола државне помоћи примењивала на сва давања медијима, она по својој природи не би могла да послужи провери остваривања свих релевантних начела и разлога за финансирање медија, јер је њен фокус само на евентуалном нарушавању конкуренције.

Трећа опција је примена правила која се односе на доделу средстава за рад удружењима (Закон о удружењима). Предност ових норми јесте у томе што се овим законом уређују и подзаконским актом уређују критеријуми и услови финансирања, као и подношење извештаја о томе да ли су средства законито и наменски утрошена. Међутим, велика мана јесте то што се ове норме примењују искључиво на ситуације када је унапред одређено да је прималац средстава удружење. Иако удружења могу бити оснивачи медија, у великој већини случајева то су привредна друштва.

Интерна правила у одсуству законских

У одсуству законских правила, а „полазећи од надлежности Министарства културе и информисања“, које су утврђене Законом о министарствима, на основу којих Министарство обавља послове државне управе који се односе на развој и унапређење система јавног информисања“, затим полазећи од Закона о јавном информисању («Службени гласник Републике Србије», бр. 43/03, 61/05,71/09, 89/10- одлука Уставног суда и 41/11- одлука Уставног суда) и закона којима се уређује буџет Републике Србије, то министарство је донело интерни акт 23. октобра 2012. Овим актом се уређују услови, критеријуми и поступак суфинансирања пројеката/програма у области јавног информисања. Како се каже у уводу, интерни акт је донет зато што законом није дата могућност доношења подзаконског акта који би уредио ову материју. Наведено је такође да је интерни акт урађен у сагласности са поменутим законима и Законом о општем управном поступку («Службени лист СРЈ», бр.33/97, 31/01 и «Службени гласник Републике Србије», бр. 30/10). Затим се наводи и следеће о сврси доношења акта: „Интерни акт доприноси бољем увиду јавности у рад Министарства, лакшем приступу буџетским средствима од стране заинтересованих лица, правној сигурности и већој заштити, како грађана, тако и државних органа од злоупотреба у располагању буџетским средствима. Актом се обезбеђује наменско и рационално коришћење буџетских средстава и обавештавање јавности о резултатима и ефектима додељених средстава.“

Ове оцене су несумњиво тачне. За сваку је похвалу чињеница да је министарство препознало потребу уређивања доделе средстава за финансирање програма у медијима јер се на тај начин битно смањује дискреција у одлучивању. Такође, на трагу препознате потребе да се ова област уреди налази се и законодавна иницијатива овог министарства. Тако су се у оквиру нацрта новог закона о јавном информисању и медијима, који је ово министарство поставило на јавну расправу још почетком 2013, нашла и бројна решења која имају за циљ да уреде начин доделе средстава за финансирање програма из буџета.

Услови за учешће на конкурсу у интерном акту Министарства

На конкурсу, према овом интерном акту, могу учествовати оснивачи јавних гласила, као и правна лица регистрована за продукцију аудио и/или аудиовизуелних програмских садржаја. Осим њих, право учешћа на конкурсу за суфинансирање пројеката/програма у области информисања особа са инвалидитетом имају и организације особа са инвалидитетом. На овом месту су правила недоследна. Наиме, као што организације особа са инвалидитетом погодни примаоци средстава за финансирање медијских програма који се односе на ту популацију, то могу бити једнако и друге организације које делују у областима за које се финансирање обезбеђује.

Прописано је да се за свако јавно гласило може конкурисати једним пројектом на једном конкурсу. У зависности од ширине обухвата конкурса, ово правило може бити исправно или претерано рестриктивно (нпр. ако се финансира више различитих врста програма у оквиру истог конкурса).

Суфинансирање је лимитирано на 80% вредности пројекта, а када су већ добијена средства из неког буџета (република, покрајина, локал), онда је лимит 40%. Ова одредба није логична, иако се може наслутити да је жеља била позитивна – обезбеђивање већег плурализма и конкуренције медија. Одредба ставља медије који су већ добили помоћ у неравноправан положај. На пример, ако је неки медиј добио 10.000 динара од своје локалне самоуправе, а припрема пројекат вредан 1 милион динара, из републичког буџета ће моћи да добије за тај велики пројекат само 400.000 динара (уместо 800 хиљада). Било би смисленије да се ограничење, ако уопште треба да постоји, утврди до неког максималног новчаног износа током године.

Један од услова је достављање „одговарајућег извештаја о утрошеним средствима, добијеним од Министарства, у претходном периоду“. Ово је одлична одредба, али би њен значај требало проширити и на достављање извештаја о утрошку других буџетских средстава, а могуће је да би требало и прецизирати значење „одговарајућег извештаја“, то јест, шта ће се подразумевати под тим појмом.

Као услов је прописано попуњавање образаца и достављање докумената о регистрацији, дозволама, биографије лица која ће бити ангажована, уплата таксе итд. Прописан је и изузетак који се односи на лица из других земаља за програме информисања Срба у иностранству (ако не постоји платни промет).

Критеријуми у интерном акту Министарства

Критеријуми су подељени на основне, посебне и предносне.

Основни критеријуми су:
- *значај пројекта за остваривање права на јавно информисање;*
- *допринос разноликости медијских садржаја и плурализму идеја и вредности;*
- *валидна аргументација пројекта;*
- *адекватна спецификација буџета, усклађена и образложена са становишта планираних пројектних активности.*

Сви ови критеријуми су неспорни, али је питање које би требало уредити њихов значај и начин примене – да ли критеријуми имају значај обавезујућих (елиминационих) услова или се вреднује у којој мери се остварују сваким од пројеката, колики релативни значај има сваки од наведених основних критеријума итд.

Посебни критеријуми се «утврђују за сваки појединачни конкурс, у зависности од његових специфичности, и објављују се у оквиру јавног позива којим се расписује конкурс». Предносни критеријуми примењују се «у случају када два или више пројеката добију исти збир бодова по основним и посебним критеријумима.» Ове критеријуме утврђује комисија коју именује министар.

И одредбе о посебним и предносним критеријумима су логичне и добре, али остаје питање да ли су довољно разрађене. Одговор на то питање би се могао наћи само у подацима о конкурсима који су били спроведени, из чега би се видело да ли су у пракси посебни критеријуми формулисани тако да на адекватан начин одражавају

специфичности сваког од јавних позива, да ли се основни критеријуми на исти начин вреднују код свих конкурса и да ли су разлике до којих долази логичне, да ли су предносни критеријуми релевантни итд. Другим речима, овај интерни акт не доноси довољно разрађена правила у погледу критеријума оцењивања, а да ли је то проблем, и у којој мери би правила требало прецизирати може да покаже само пракса примене.

Поступак у интерном акту Министарства

Одлуку о расписивању конкурса доноси министар и ту се наводи који се конкурси расписују и за коју календарску годину. Јавни позив објављује се на сајту Министарства и најмање у једном штампаном дневном јавном гласилу које се дистрибуира на целој територији Републике Србије. Текст конкурса садржи предмет и циљ конкурса; услове за учешће на конкурсу; основне и посебне критеријуме за избор пројеката; максимални износ тражених средстава и максимално учешће Министарства у укупној вредности пројекта; рокове.

Добро решење је објављивање информације о томе који ће све конкурси бити расписани током буџетске године, посебно када се има у виду ограничење које је постављено за финансирање истог медија. Кроз ово обавештење, медији могу да направе сопствени план на које ће се конкурсе јавити а на које не, у складу са приоритетима. Није добро решење то што се конкурс објављује и у једним дневним новинама. То доводи до сувишних трошкова – заинтересовани медији ће и иначе сазнати да је конкурс расписан и бесплатно преузети информације са сајта, а на овај начин се један од потенцијалних прималаца државне помоћи стимулише тиме што се код њега објављује плаћени оглас. У самом конкурсу би требало прецизирати да се осим критеријума објављује и значај сваког од критеријума као и начин њиховог бодовања. Свакако би требало објављивати и предносне критеријуме, а не само основне и посебне.

Процедура даље тече на следећи начин:

«По истеку рока за достављање документације, Министарство врши проверу документације. Провера подразумева испуњеност услова за учешће на конкурсу и поштовање рокова. Учесници конкурса за које се утврди да им је документација непотпуна или да има одређене формалне недостатке, обавештавају се да недостатке отклоне у року од 7 дана од дана пријема обавештења. Уколико ни после тог рока пријаве нису комплетиране, оне се одбацују. Одбацују се и пријаве које су стигле ван прописаног рока.»

Министарство се определило за то да пружи могућност накнадне допуне документације. Из наведеног произлази да је довољно послати само пријаву, а да се све друго може учинити у накнадном року од седам дана. Ово ствара додатне тешкоће министарству и било би боље да је рестриктивније одређен минимум докумената који се мора доставити како би се пријаве уопште разматрале, ако је већ прописано да ће бити одбачене оне које стигну по истеку објављеног рока (а које су можда биле и потпуне).

За сваки конкурс, министар решењем образује стручну комисију. Решењем се именују чланови комисије, одређује рок за завршетак њеног рада и одређује висина накнаде за рад. Комисија је састављена од три члана, «представника стручне јавности».

У вези са овим одредбама, вероватно је добро то што се комисија посебно образује за сваки конкурс, јер то пружа могућност да се одаберу особе које имају посебна знања из области на коју се конкурс односи. Било би, међутим, добро када би нека правила била

прецизирана унапред за све конкурсе – нпр. правила о висини накнаде која би се утврдила у односу на неки објективне параметре као што су број дана ангажовања, број примљених пријава на конкурсу и слично. Такође, било би добро да се предвиде правила о томе ко не може да буде члан комисије (имајући у виду могући сукоб интереса) и како се поступа у случају да се сукоб интереса појави током спровођења конкурса. Најзад, појам представника стручне јавности није ни на који начин ближе одређен и ваљало би га прецизирати (стручност за шта).

«Министарство израђује бодовне листе за сваки конкурс. Бодовна листа прилаже се уз сваки пројекат. Чланови комисије у бодовну листу уписују оцене од 1 до 10 за сваки основни критеријум и за посебне критеријуме. Пројекте који добију више од двадесет бодова по основним критеријумима, комисија даље разматра према посебним критеријумима.»

Како се може видети из ове одредбе, оцењивање није засновано на унапред утврђеним објективним критеријумима, већ сваки члан комисије, даје кроз оцену своје виђење у којој су мери пројекти задовољили. Имајући у виду ову мањкавост, било би добро када би постојала и обавеза да се ове субјективне оцене образложе. Наравно, уколико би било могуће дефинисати унапред начин оцењивања (вредновања) критеријума, то би ваљало и учинити и на тај начин свести дискрецију на још мању меру.

«У случају да два или више пројеката имају исти број бодова, комисија утврђује предносне критеријуме и према њима врши коначан избор.»

Ово правило је лоше зато што се предносни критеријуми одређују тек накнадно, на основу увида у пројекте који ће се кроз њих оцењивати. Услед тога, одређивање критеријума од стране комисије уједно значи и одређивање пројекта који ће добити предност.

«Попуњене и потписане бодовне листе, уз евентуалне коментаре и сугестије чланова комисије, постају обавезни део конкурсне документације и служе као образложење уз сваки пројекат, било да је подржан или одбијен.»

Ово је необично решење – конкурсна документација је нешто што се прописује унапред, а не нешто што се формулише накнадно, на основу послатих пријава и њихове оцене.

«Чланови комисије потписују записник са предлогом пројеката за суфинансирање и висином средстава. На основу предлога комисије и личног увида у конкурсну документацију, Министар доноси решење о суфинансирању пројеката/програма по расписаним конкурсима. Министар може изменити, допунити или у потпуности одбити предлог комисије. За све пројекте које Министар предложи за суфинансирање или одбије њихово суфинансирање, мимо предлога комисије, пише се образложење. Образложење потписује Министар и оно постаје део документације.»

Свакако је лоше решење то што министар може да измени, допуни или да у потпуности одбије предлог комисије. Ова апсолутна дискреција је ублажена једино тиме што одлука која је мимо оног што је комисија предложила мора да се образложи. Норму би требало изменити тако да се одступање министра од одлуке комисије условило испуњавањем неких објективних разлога – нпр. ако се накнадно испостави да неће бити довољно новца за финансирање пројеката онако како је било планирано и томе слично.

Интерни акт садржи и правила о решењу. Образложење решења је заједничко за све учеснике конкурса (појединачна образложења чувају се у документацији конкурса). На

овом месту се наводи и да се против решења може изјавити тужба Управном суду, с обзиром на то да посебним законом није предвиђена могућност жалбе против решења министра. Међутим, ако право жалбе није предвиђено, то не значи да не постоје могућности за примену других правних средстава. На пример, учесницима конкурса је могло бити дато право на приговор против одлуке комисије.

Интерни акт каже да «сва заинтересована лица имају право увида у конкурсну документацију», а затим да се «решење објављује на Интернет страни Министарства и доставља се свим учесницима конкурса». У вези са јавношћу поступања више прецизности не би било на одмет, на пример, у погледу тога да ли постоји само «право на увид» или могућност преузимања свих докумената, да ли се појам «заинтересованог лица» уско тумачи (само они који су учествовали на конкурсу или су испуњавали услове да учествују на конкурсу или било ко) и тако даље. Најбоље би било када би се сви подаци објављивали на интернет презентацији министарства.

«По доношењу решења, потписују се уговори са корисницима средстава. Корисник је обавезан да у року од 30 дана од дана пријема уговора достави Министарству потписан и оверен уговор. Уколико корисник не достави уговор у наведеном року, сматраће се да је одустао од потраживања. Решење и уговор су основ за исплату средстава.»

У овој одредби се не разрађује шта се дешава уколико, након одустанка једног од корисника, буде вишка средстава која би могла да се расподеле другим корисницима.

Финансирање без конкурса у интерном акту Министарства

Читаво поглавље овог документа је посвећено финансирању појединачних програма и пројеката «за које Министар процени да доприносе унапређењу система јавног информисања у Републици Србији, а који нису учествовали на конкурсу.»

Дискреција министра код доношења ових одлука омеђена је следећим нормама: «Појединачно се могу суфинансирати пројекти/програми изузетног квалитета, као и програми/пројекти који се реализују у форми семинара, округлих столова, професионалног усавршавања, обележавања јубилеја, учешћа на медијским и другим сродним фестивалима, размене медијске продукције са циљем унапређења билатералне сарадње и културне промоције Републике Србије и др“.

«Право на подршку оваквим пројектима/програмима имају оснивачи јавних гласила, правна лица регистрована за продукцију аудио и/или аудиовизуелних садржаја, струковна удружења, асоцијације и невладине организације. Подносилац захтева прилаже пројекат/програм за који тражи финансијску подршку и адекватну и прецизну спецификацију трошкова. Подносилац захтева је, такође, обавезан да попуни образац, који доноси Министарство, и приложи копије следећих докумената: решење о регистрацији правног лица, кратке биографије највише три кључна учесника у пројекту/програму и доказ о уплати републичке административне таксе. Министарство суфинансира програме/пројекте највише до 80% њихове вредности. Тражена сума не може бити већа од 700.000,00 динара.»

Како се може видети, у питању су две врсте пројеката – једно су «пројекти изузетног квалитета» а друго разни догађаји, путовања и слично. Нема сумње да је за финансирањем ове друге врсте трошкова постоји потреба и да их није лако унапред планирати. Међутим, било би добро да и за њих постоје неки унапред предвиђени критеријуми за одлучивање (нпр. која врста трошка превоза ће бити финансирана). За

пројекте изузетног квалитета нису предвиђени никакви критеријуми, чак ни комисијско одлучивање и потпуно су у зони дискреције.

Остале одредбе су сличне као и за пројекте који се финансирају након конкурса.

Надзор у интерном акту Министарства

„Министарство врши надзор над спровођењем суфинансираних програма/пројеката у области јавног информисања и о томе обавештава јавност.“ Основ за праћење спровођења суфинансираних пројеката/програма је уговор који Министарство закључује са сваким од корисника средстава. Тим уговором се корисник обавезује да новац троши онако како је одобрено, да достави наративни и финансијски извештај „о утрошеним средствима“ у року од 15 дана од дана завршетка пројекта/програма, да „на одговарајући начин обавести јавност да је Министарство суфинансирало пројекат/програм“ и да „надлежном министарству омогући увид у финансијску документацију“.

Посебно је уређен садржај извештаја на прописаном обрасцу. Наративни део извештаја садржи динамику реализације пројекта, опис реализације пројекта, број реализованих медијских садржаја и опис ефеката пројекта/програма. Извештај мора да буде документован копијама медијских садржаја (ЦД/ДВД, штампане стране, интернет стране...). Финансијски део извештаја мора да буде у складу са спецификацијом трошкова пројекта/програма, односно са признатим трошковима пројекта/програма, предвиђених уговором. Извештај мора бити потписан од стране овлашћеног лица и оверен печатом.

Чини се да је обим информација које се траже од примаоца буџетских средстава детаљне. Остаје недоумица око тога да ли и на који начин министарство проверава да ли је финансирање програма остварило свој циљ, да ли се врши евалуација спроведених пројеката или се прихвата она оцена коју је сам корисник дао о спроведеном.

У интерном акту се даље каже да се евентуалне измене или допуне уговора (пренамена одобрених средстава, промена динамике реализације, промена броја медијских садржаја и сл.), уз образложени захтев корисника, врши анексом уговора. Овој одредби недостају критеријуми за одобравање таквог захтева корисника, али и одредбе о јавности података и могућим повредама конкуренције. Наиме, може се догодити да неки корисник не уради оно што је обећао првобитно и на основу чега му је пројекат вредновао више него конкурентски пројекти других медија. Због тога би одлука којом се кориснику омогућава измена уговорних обавеза требало да се преиспита и са становишта алтернативних решења – одобравања финансирања неком пројекту другог медија који иницијално није прихваћен.

У вези са праћењем испуњавања уговорних обавеза каже се да „Министарство проверава да ли су извештаји достављени благовремено и у уговореној форми“, да „врши увид у наративни и финансијски део извештаја“, да се „увид у наративни део извештаја врши прегледом писаног дела извештаја и достављених медијских садржаја, као и проценом њиховог квалитета са становишта циљева наведених у пројекту“, да се „увид у финансијски део извештаја врши прегледом и упоређивањем одобрених и утрошених ставки из спецификације трошкова пројекта, утврђених уговором.“ Ове одредбе су непотпуне. Пошто је реч о интерном акту министарства, требало је прецизније утврдити која организациона јединица министарства ради који од ових послова и у којем року.

„Уколико корисник средстава није у уговореном року доставио извештај, односно уколико је извештај непотпун, писмено се обавештава да је дужан да у року од 15 (петнаест) дана од дана добијања обавештења, достави, односно допуни, тражени извештај. Уколико корисник средстава ни у накнадно датом року не достави, односно не допуни извештај, Министарство га обавештава да изврши повраћај средстава у складу са роком утврђеним уговором. У супротном, Министарство покреће поступак пред надлежним судом. Корисник средстава који није на адекватан начин правдао средства, нема права на доделу средстава Министарства на наредном конкурсу.“

У вези са овим одредбама ваља приметити да би норме биле делотворније уколико би се предвидела средства финансијског обезбеђења, која би била наплатива у случају да корисник не испуни своје обавезе. Остаје питање да ли је такву обавезу могуће успоставити с обзиром на финансијску ситуацију у којој се потенцијални корисници средстава налазе.

„По истеку календарске године, Министарство сачињава извештај о резултатима и ефектима подржаних пројеката/програма. Извештај садржи податке о броју подржаних пројеката/програма, укупно додељеним средствима и анализу реализованих пројеката/програма. У извештају се истичу пројекти који су оцењени као изузетни, као и они који на било који начин нису оправдали утрошена средства. Министарство извештај објављује на сајту.“

Ово су свакако корисне одредбе, мада би рокове требало прецизирати (колико након окончања календарске године). У вези са тиме, нема разлога да се чека окончање календарске године за објављивање евалуације појединих програма – те оцене треба објављивати одмах након што процена пројеката буде завршена.

Суфинансирање програма по новом закону

Члан 15. уређује шта се сматра јавним интересом у области јавног информисања. Ове одредбе су значајне, зато што се искључиво за њих може наменити суфинансирање пројеката.

Јавни интерес у области јавног информисања је:

1) истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање свих грађана Републике Србије;
2) истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање на матерњем језику грађана Републике Србије припадника националних мањина;
3) информисање на српском језику припадника српског народа који живе ван територије Републике Србије;
4) очување културног идентитета српског народа и националних мањина које живе на територији Републике Србије;
5) информисање иностране јавности на страним језицима када је то од интереса за Републику Србију;
6) информисање особа са инвалидитетом и других мањинских група;
7) подршка производњи медијских садржаја у циљу заштите и развоја људских права и демократије, унапређивања правне и социјалне државе, слободног развоја личности и заштите деце и младих, развоја културног и уметничког стваралаштва, развоја образовања, укључујући и медијску писменост као део образовног система, развоја науке, развоја спорта и физичке културе и заштите животне средине и здравља људи;

8) унапређивање медијског и новинарског професионализма.
Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе стара се о остваривању јавног интереса подстичући разноврсност медијских садржаја, слободу изражавања идеја и мишљења, слободан развој независних и професионалних медија, што доприноси задовољавању потреба грађана за информацијама и садржајима из свих области живота, без дискриминације.

Транспарентност – Србија је у вези са овим чланом упутила предлог амандмана свим посланичким групама, који је гласио (овај амандман није прихваћен од стране посланичких група којима је упућен):

У члану 15, ст. 1, иза тачке 7. додаје се нова тачка 8, која гласи:

„8). подршка производњи медијских садржаја у циљу подизања интересовања грађана за јавне послове, јавност рада органа власти, располагање средствима у јавној својини, квалитет услуга које грађани добијају од јавног сектора и сврсисходност трошкова насталих на терет садашњих или будућих пореских обвезника. Садашња тачка 8). постаје тачка 9).“

Проблем на чије решење смо желели да утичемо овим амандманом, било је то што за неке теме и програме, који су несумњиво од јавног интереса, нису предвиђене на списку којим је у закону дефинисан јавни интерес. Предложеном допуном утврдио би се као јавни интерес стварање оних медијских садржаја који би допринели интересовању грађана за јавне послове, обезбеђивање јавности органа власти, располагање средствима у јавној својини, квалитет услуга које грађани добијају од јавног сектора и сврсисходност трошкова насталих на терет садашњих или будућих пореских обвезника. Овде наведене теме су у блиској вези са борбом против корупције у којој медији имају нарочито значајну улогу, како у омогућавању контроле рада органа јавне власти, тако и у едукацији грађана о разним питањима која су важна за оцену квалитета рада органа јавне власти. Грађани који су свесни својих права, који су оспособљени да разумеју начин финансирања и функционисања органа јавне власти и који су заинтересованији за начин обављања јавних послова неће бити равнодушни ни према лошем управљању јавним ресурсима и лошем раду органа јавне власти и корупцији. Иако улагање ове врсте иницијално ствара трошкове за државу, ти трошкови се вишеструко враћају јер освешћено и заинтересовано грађанство смањује потребу за ангажовањем средстава буџета на другом месту – у надзорном и репресивном апарату државе.

Чланом 16. Закона уређено је на који начин се остварује јавни интерес у области јавног информисања, јер је суфинансирање пројеката само један од начин, а осим тога ту су формирање јавног сервиса и друге активности.

Члан 17. уређује начин обезбеђивања и распоређивања средстава за суфинансирање програма. Као правило се уводи распоређивање на конкурсу, али и могућност да се то учини кроз појединачна давања, „на основу принципа о додели државне помоћи и заштити конкуренције, без дискриминације». Као лимит за појединачна давања одређено је може се определити највише 5% средстава од укупно опредељених средстава за остваривање јавног интереса путем јавних конкурса.

Члан 18. уређује да се конкурс расписује за пројекте производње медијских садржаја и за организовање и учешћа на стручним, научним и пригодним скуповима као и унапређивања професионалних и етичких стандарда у области јавног информисања, при чему се за производњу медијских садржаја издваја најмање 90% новца, а реализација пројеката не може бити дужа од три године.

У члану 19. се уређује расписивање конкурса, тако да се налаже органу надлежном за послове јавног информисања Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, да у складу са прописима којим се регулише рад ових органа, донеси одлуку о конкурсима који се расписују у току календарске године. Конкурс се расписује у облику јавног позива и објављује се на веб-сајту органа, као и најмање у једним дневним, односно недељним новинама које се дистрибуирају на подручју надлежности органа који расписује конкурс.

Транспарентност – Србија је предложила да се у овом члану Закона дода нови ст. 2, са следећим садржајем:

„Конкурсом који расписују органи из ст. 1. овог члана, најмање једном у три године, морају бити обухваћене све области у којима се остварује јавни интерес из чл. 15. ст. 1. овог закона.“

Предложеном допуном овог члана предвидела би се обавеза да се обезбеди финансирање свих намена које су утврђене као јавни интерес у члану 15. ст. 1. Закона. Наиме, иако је прописано Законом на који начин се остварује јавни интерес, као и правило да се мора истаћи зарад којег јавног интереса се обезбеђује финансирање медија кроз пројекте, нацрт закона не садржи обавезу да се за сваку од тих намена средства икада и издвоје. Због тога се предлаже прописивање обавезе, да се свака од законом утврђених намена финансира из буџета Републике, аутономне покрајине и локалне самоуправе најмање једном у три године.

Овај амандман су предложиле народне посланице Александра Јерков и Гордана Чомић, али је одбијен. Влада је одговорила да су „предлогом закона дата целисходнија решења“, те да се „конкурс расписује ради остваривања јавног интереса који је предлогом закона предвиђен.“

Обавезна садржина конкурса је уређена чланом 20. Обавезни елементи су следећи:

1) намена средстава за остваривање јавног интереса и њихов износ;
2) право учешћа на конкурсу;
3) критеријуми за учешће на конкурсу;
4) рокови у којима се спроводи конкурс;
5) документација коју подноси подносилац пројекта.

На овај начин је законодавац утврдио све кључне елементе који су битни за спровођење конкурса. Међутим, будући да ови елементи нису довољно разрађени у одредбама које следе, веома је значајно на који начин ће ова област бити уређена подзаконским актом.

Чланом 21. је уређено ко има право да учествује на конкурсима, а у члану 22. су прописани поједини услови за учешће на конкурсу (само један пројекат, до 80% вредности пројекта и слично).

У члану 23. се каже да се „пријаве на конкурс оцењују се према мери у којој су предложене пројектне активности подесне да остваре општи интерес у области јавног информисања, у складу са чланом 15. овог закона и према мери у којој, на основу поднете документације, учесник на конкурсу пружа већу гаранцију привржености професионалним и етичким медијским стандардима“, те да се „ближи критеријуми за сваки расписани конкурс објављују се у јавном позиву за учешће на конкурсу“. Мада

норма пружа добре смернице, остаје да се види у којој мери ће се код конкретних конкурса критеријуми прописати тако да омогуће објективно оцењивање.

Члан 24. прописује да „оцену пројеката поднетих на конкурс врши стручна комисија од три или пет чланова“. Чланове стручне комисије именује руководилац органа који је расписао конкурс „и то из реда независних стручњака за медије и медијских радника који нису у сукобу интереса и не обављају јавну функцију.“ Већина чланова комисије именује се на предлог новинарских и медијских удружења уколико такав предлог постоји и уколико предложена лица испуњавају законом предвиђене услове. Чланови комисије именују се за сваки конкурс посебно, а одлука о именовању се објављује се на веб-сајту органа.

Свакако је добро што се предвиђа именовање стручњака у комисију, и то стручњака који су независни и немају сукоб интереса. Међутим, сама норма не може да реши проблеме о којима се овде говори. Примера ради, неки облици сукоба интереса се могу унапред предвидети и избећи, али не сви, јер се не зна унапред ко ће се све јавити на неки конкурс и, самим тим, ко ће од чланова комисије можда бити у сукобу интереса. Због тога о сукобу интереса треба водити рачуна накнадно и уредити на који начин ће се такав сукоб при одлучивању разрешити ако до њега дође. Осим тога, потенцијално спорне и подложне тумачењима су и норме које говоре о „независним стручњацима“ и „медијским радницима“, јер се оне могу широко тумачити. Најзад, и сам појам „медијских и новинарских удружења“ може изазвати контроверзе јер не укључује нужно одређену репрезентативност, број чланова и слично.

Члан 25. одређује да одлуку о расподели средстава доноси руководилац органа који је расписао конкурс, а на основу образложеног предлога комисије. Одлука се доноси у облику решења са образложењем за сваки расписани конкурс. Решење је коначно и против њега се може покренути управни спор. Решење о расподели средстава објављује се на веб-сајту органа који је расписао конкурс, и доставља се сваком учеснику конкурса у електронској форми. То решење је основ за закључење уговора с лицем које је добило средства за суфинансирање пројектних активности.

Транспарентност Србија је предложила амандаман на овај члан, тако да се у ст. 4. иза речи „решење“ додаје се „и образложени предлог конкурсне комисије из ст. 1. овог члана, уколико није у потпуности садржано у решењу“.

Наиме, тренутно предвиђа искључиво објављивање решења о додели средстава на конкурсу. Међутим, садржај решења није утврђен овим законом, тако да није извесно да би се из решења могло видети на основу чега је одабран баш наведени пројекат за финансирање, на који начин је тај пројекат боље испуњавао услове конкурса него други и слично. Алтернативно, уместо ове допуне, предложили смо да се законом утврди обавезан садржај решења, тако да обухвати све потребне податке да би јавност могла да процени у којој мери су поштовани услови конкурса и да ли се новцем пореских обвезника исправно располаже, јер то није питање које занима само учеснике конкурса. Објављивање образложеног предлога комисије, уколико није у потпуности садржано у решењу о расподели средстава, пружиће увид учесницима на конкурсу и јавности о томе у којој мери се одлука (политичког) руководиоца органа разликује од онога што је предложила (стручна) комисија.

Овај амандман су предложиле народне посланице Гордана Чомић и Александра Јерков, а предлагач га је одбио „из разлога што је предлог комисије са обраложењем информација од јавног значаја и доступан је свим заинтересованим лицима“. Шта заправо овај одговор значи? Да ће образложени предлог комисије бити „доступан свим

заинтересованим лицима“ али да та лица морају да подносе посебне захтеве за приступ информацијама, уместо да образложење буде свима доступно на интернету, у исто време када и само решење.

Извештај о спроведеним активностима је уређен чланом 26, тако да се „наративни и финансијски извештај о спроведеним пројектним активностима доставља органу који је донео одлуку о расподели средстава, у складу са уговореним обавезама.“ Уз тај извештај доставља се и доказ о реализацији пројекта.

Транспарентност – Србија је предложила да се у члану 26, иза ст. 2. додаје и нови ст. 3. који гласи: „Наративни и финансијски извештај из ст. 1. овог члана објављује се на веб-сајту органа који је донео одлуку о расподели средстава.“

Наиме, предлогом није предвиђено објављивање извештаја о утрошку средстава која су медији добили из јавних извора. Будући да је реч о средствима која су наменски дата за остваривање утврђеног јавног интереса и да се већ предвиђа објављивање информације о томе који пројекти ће бити финансирани из буџета, сматрали смо да на једнак начин треба предвидети и јавност података о томе да ли је пројекат у потпуности спроведен онако како је било предвиђено.

Овај амандман су у скупштинској процедури предложиле народне посланице Гордана Чомић и Александра Јерков, а предлагач га је одбио „из разлога што су наративни и финансијски извештаји информације од јавног значаја и као такве доступне свим заинтересованим лицима. Образложење овог одбијања је једнако апсурдно као и у претходном случају – уместо да се омогући да извештаји буду свима доступни, каже се да ће они бити доступни али се од заинтересованих лица тражи да подносе посебне захтеве за приступ информацијама да би дошли до ових докумената.

У члану 27. се уређује расподела средства за појединачна давања. Она се такође расподељују одлуком руководиоца органа надлежног за послове јавног информисања, али без спровођења јавног конкурса. Износ расподељених средстава сваком појединачном одлуком не може бити већи од 20% износа који је прописан за јавне набавке мале вредности (око 80.000 динара). Овако расподељена средства не могу се кумулирати с другим видовима државне помоћи. На услове и поступак расподеле средстава опредељених за појединачна давања сходно се примењују одредбе чл. 21, 22, 23, 25. и 26. овог закона.

Последњи члан из ове групе, број 28, доноси „остала правила обезбеђивања и расподеле средстава. Ту се каже да Министарство надлежно за послове јавног информисања ближе уређује суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања и прописује обрасце за пријаве на конкурс и обрасце за подношење наративног и финансијског извештаја. Образац за пријаву на конкурс обавезно садржи податак о томе да ли је подносилац пројекта већ користио јавна средства за исти пројекат.

Транспарентност – Србија је предложила другачију формулацију:

„Министарство надлежно за послове јавног информисања ближе уређује расписивање и спровођење конкурса за суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, обавезну садржину конкурса, критеријуме за одређивање лица која имају право учешћа на конкурсу, услове за учешће на конкурсу, услове за избор чланова стручне комисије, утврђивање и разрешавање њиховог сукоба интереса, најдуже рокове за доношење одлуке о расподели средстава, услове за расподелу

средстава кроз појединачна давања, прописује обрасце за пријаве на конкурс и обрасце за подношење наративног и финансијског извештаја, а може прописати и критеријуме и начин оцене критеријума из чл. 23.“

Актуелном одредбом чл. 28. ст. 1. Закона прописано је само да Министарство надлежно за послове јавног информисања ближе уређује суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања и прописује обрасце за пријаве на конкурс и обрасце за подношење наративног и финансијског извештаја. Досадашња пракса је показала да постоји потреба за уједначавањем праксе доделе средстава за финансирање медија. Законописци су препознали потребу за тиме и одредили да ће Министарство донети подзаконски акт. Међутим, актуелна одредба је уопштена и оставља могућност да Министарство кроз подзаконски акт уреди само нека битна питања за расподелу средстава. Амандман стога има за циљ да се ова обавеза Министарства прецизира и да се на тај начин створи несумњив правни основ за додатно уређивање материје расподеле средстава кроз подзаконски акт.

И овај амандман су у скупштинску процедуру предложиле народне посланице Гордана Чомић и Александра Јерков, али је он одбијен „из разлога што је предлогом закона предвиђено доношење подзаконског акта, којим ће се детаљније регулисати све оно што је предвиђено одредбама чланова 17-27 предлога Закона, те нема потребе то посебно набрајати“. Као што смо у образложењу амандмана навели, таква оцена није тачна – сасвим је могуће замислити ситуацију у којој Министарство не би уредило кроз подазконски акт сва битна питања која произлазе из актуелних чланова Закона, већ само нека од њих, те да би стога било од користи да је таква одредба прецизно утврђена.

Такође смо предложили да се иза члана 28. дода и нови члан 28а, који би гласио:

„Повреда права у вези са расподелом средстава“

Лице које сматра да орган није поштовао одредбе члана 17. до 28. може упутити приговор органу надлежном за надзор над спровођењем закона, који је дужан да испита наводе и достави одговор подносиоцу приговора у року од 15. дана.

Орган из ст. 1. овог члана може својим актом наложити да се утврђени недостаци отклоне и да се привремено застане са поступком расподеле средстава до отклањања недостатака.“

Предлогом закона није предвиђена могућност правног лека у случају да је су услови конкурса постављени супротно закону или да су права учесника на конкурсу повређена на други начин. Као минимум заштите оправданих интереса заинтересованих лица, предложен је амандман који би дао могућност заинтересованом лицу да се обрати Министарству или покрајинском секретаријату (органи надлежни за надзор над спровођењем Закона), рокови за поступање надзорног органа по таквом приговору, као и могућност надзорног органа да (по приговору или по службеној дужности) наложи да се утврђени недостаци отклоне и да се привремено застане са поступком расподеле средстава до отклањања недостатака.

Овај амандман, након што су га предложиле исте народне посланице, одбијен је уз образложење да је „предлогом закона у делу суфинансирања као другостепени орган предвиђен Управни суд“. Иако се Управни суд може сматрати другостепеним органом (вођење управног спора), сам управни спор се може водити само о неким спорним питањима. С друге стране, као што се у образложењу амандмана јасно наводи, требало је омогућити правну заштиту и пре него што неки учесник уопште окуша срећу на

конкурсу. Другим речима, не ради се уопште о оспоравању решења којим се одређује победник на конкурсу, већ оспоравање неког од битних елемената конкурса пре него што одлука о победнику уопште буде донета.

Главни закључци у вези са новим правним оквиром

Иако је доношењем Закона о јавном информисању и медијима, битно унапређен правни оквир за суфинансирања медијских програма из буџета на разним нивоима власти, проблеми који су били присутни у претходном периоду су само умањени, али не отклоњени. Кључни проблеми који су остали нерешени су следећи:

1. **Превелика дискреција код планирања обима средстава** који ће бити издвојен за финансирање програма од јавног интереса и одабира тема од јавног интереса које ће бити финансиране у одређеној буџетској години. Овај проблем се само делимично може решити отвореним и партиципативним планирањем буџета.
2. **Критеријуми за доношење одлуке о расподели средстава** и начин њихове примене нису довољно разрађени у Закону, а ни подзаконски акт Министарства није отклонио све недоумице.
3. Питање **квалификација и разрешавања сукоба интереса** чланова конкурсне комисије није довољно прецизно утврђено у Закону, али је проблем углавном решен подзаконским актом.
4. Закон **не обезбеђује проактивно објављивање појединих битних докумената** за оцену законитости и исправности доделе средстава, што се само делимично може ублажити кроз нормирање у подзаконском акту.
5. **Не постоје ефикасна правна средства за оспоравања услова и критеријума конкурса**, што се може делимично ублажити увођењем могућности приговора на сваки појединачни конкурс.

Новац из буџета за медије

Расподела у 2012. години

У оквиру овог пројекта прикупљали смо податке о томе колико новца је дистрибуирано из буџета медијима преко ресорног министарства.

У извештају за 2012[49] се наводи да је у тој години „настављено финансирање рада Јавног предузећа Новинска агенција „Танјуг", Јавног предузећа за новинско-издавачку делатност „Панорама", Савезне јавне установе „Радио Југославија" и Савезне јавне установе „Југословенски преглед" у делу који се односи на обављање делатности од општег интереса". Напомиње се да је половином децембра те године Влада донела решење којим је дата сагласност на Одлуку о статусној промени припајања Савезне јавне установе „Југословенски преглед" Јавном предузећу „Службени гласник".

На основу Конкурса за суфинансирање пројеката/програма из области јавног информисања подржана су 83 пројекта, од којих су се по квалитету и значају (према оцени Министарства) издвојили:

- документарни филм „Други сусрет" продукцијске куће „Оптимистик филм" из Београда, који се у наставцима приказује на Радио-телевизији Војводине;
- документарни филм „Тајна дунавског вилењака", продукцијске куће ЗАмедија из Зајечара, који је приказан на Радио-телевизији Србије;
- часопис ЛИНК, издавача Медија Арт Контент из Новог Сада, с тематским издањем „Деца и електронски медији";
- часопис „Лице улице", чији је издавач истоимено удружење, који се бави питањима маргинализованих друштвених група;
- серија путописних репортажа „Слике живота", истоимене продукцијске куће.

Министарство наводи да су финансирани и други пројекти који се баве темама значајним за унапређење јавног интереса у области информисања – родна равноправност, очување животне средине, указивање на друштвене проблеме (сиромаштво, негативни демографски трендови, корупција, и сл.).

Како се наглашава, при реализацији Конкурса из области јавног информисања на језицима националних мањина, осим квалитета пројеката, води се рачуна о бројности сваке мањине, концентрацији на територији с које конкурише, као и о броју корисника медијског садржаја. У складу с наведеним критеријумима, подржан је један пројекат на албанском језику, три на босанском језику, четири на бугарском језику, два на буњевачком језику, пет на влашком језику, осам на мађарском језику, један на немачком језику, два на румунском језику, један на русинском језику, четири на словачком језику, један на словеначком језику, један на украјинском језику, два на хрватском језику и два на чешком језику. Посебну категорију представљају пројекти који се баве унапређењем мултијезичке и интеркултуралне сарадње, од којих је Министарство суфинансирало 15 пројеката. У складу са циљевима Декаде Рома, суфинансирано је 15 пројекта на ромском језику у износу од 5 милиона динара.

На Конкурсу за суфинансирање електронских медија са седиштем на Косову и Метохији, подржани су пројекти/програми који доприносе не само очувању и унапређењу информисања српског народа на територији Покрајине него и очувању српског језика и културе. Узимајући у обзир прописане критеријуме и значај пројеката за информисање српског народа не само на територији северног дела Косова и Метохије него и у енклавама на Косову и Метохији, средства су додељена радио, телевизијским и продукцијским кућама у Косовској Митровици, Гораждевцу, Грачаници, Гњилану,

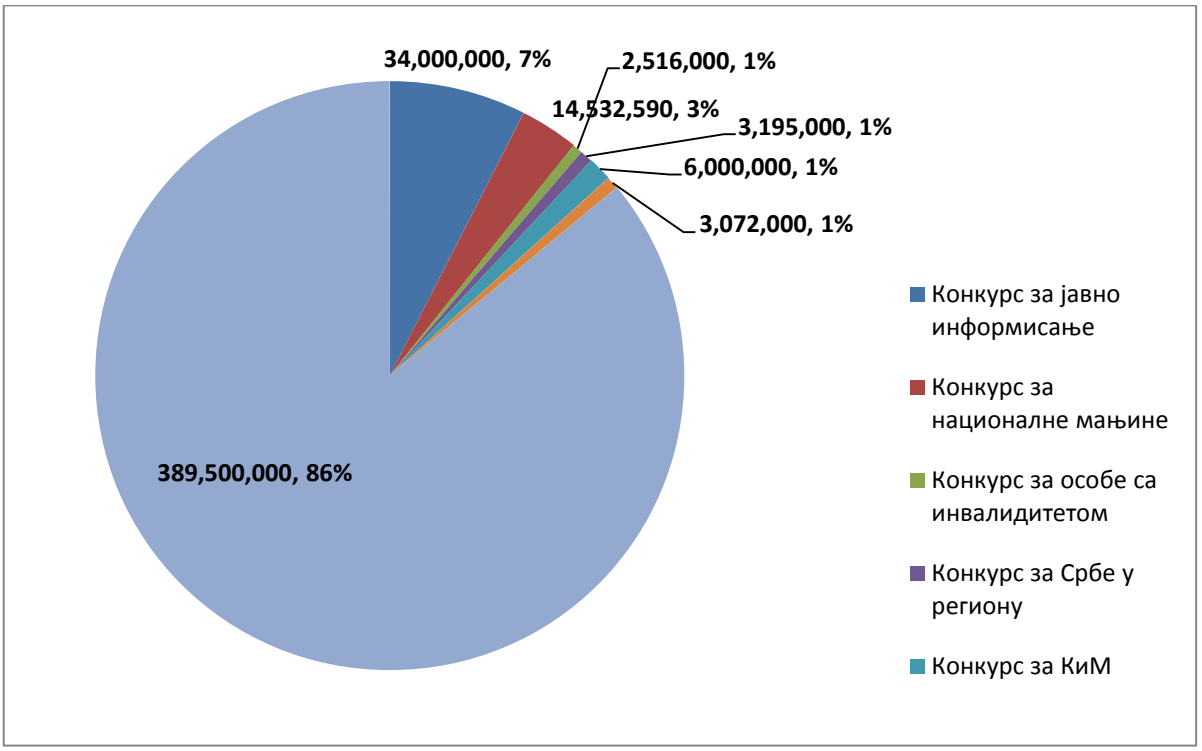
[49] http://www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/program-rada/izvestaj-o-radu-ministartva-za-2012--godinu.doc

Осојану, Штрпцу, Звечану, Лешку, и др. Пројекти су посвећени одржању српске традиције, језика и културе, актуелним проблемима српског народа на територији Косова и Метохије и младих, као и заштити животне средине.

На Конкурсу за суфинансирање пројеката/програма из области информисања српског народа у земљама региона подржани су пројекти који доприносе очувању и унапређењу српског језика, културе и информисања Срба у Републици Хрватској, Републици Словенији, Мађарској, Румунији, БЈР Македонији, Црној Гори, Босни и Херцеговини и Републици Албанији. Узимајући у обзир квалитет и бројност припадника српског народа у овим земљама, Министарство је подржало шест пројеката из Републике Хрватске, по три из Црне Горе и Мађарске, и по један из Републике Словеније и БЈР Македоније.

На основу Конкурса за суфинансирање пројеката/програма у области информисања особа са инвалидитетом, суфинансирани су пројекти који овој категорији становништва олакшавају приступ информацијама од јавног значаја, баве се начинима решавања свакодневних проблема и унапређења њихове инклузије. На конкурсу се подржавају пројекти организација особа са инвалидитетом, као и пројекти медијских кућа посвећени тој проблематици. Води се рачуна о врсти (категорији) инвалидности, с обзиром на специфичност техника које, посебно глувим и слепим особама, омогућавају лакше информисање. Министарство је подржало 10 медијских садржаја и седам пројеката организација особа са инвалидитетом. Подржани су и појединачни пројекти, који по условима и критеријумима не могу учествовати на конкурсима, а оцењени су као значајни за унапређење јавног интереса у информисању, од којих су најзначајнији пројекти: организација Фестивала Прес Витез, специјализованог фестивала ТВ журнализма, на коме учествују најбоље медијске продукције из земаља региона и организација Регионалног међународног студентског такмичења из области међународног медијског права на Правном факултету Универзитета у Београду.

Графикон број 4: Расподела средстава у 2012. у динарима и процентуално



Са раздела Министарства културе је у току 2012. опредељено за финансирање медија 471,170,000 динара, што је у то време вредело приближно 4.169.646 евра. Чак 83% овог износа је дистрибуиран унапред одређеним корисницима – јавним предузећима, а 17% по другом основу – конкурси или појединачне одлуке о подршци.

Табела број 25: Расподела средстава по групама у 2012. у динарима и еврима (одобрено)

Јавно информисање	Националне мањине	Особе са инвалидитетом	Срби у региону	Косови и Метохија	Појединачни пројекти	Субвенције
34,000,000	20,000,000	5,000,000	10,000,000	6,000,000	6,670,000	389,500,000
300,772	176,925	44,231	88,463	53,078	59,005	3,445,622

Табела број 26: Највећи додељени износ био је милион динара за следећих пет пројекта:

Оптимистик филм доо Ниш	1,000,000.00 Дин.	Други сусрет
ЗА Медиа доо Зајечар	1,000,000.00 Дин.	Документарни филм "Тајна дунавског вилењака"
Радио станица "Банска роса" Бели Манастир	1,000,000.00 Дин.	Циклус информативно образовних радијских емисија о културном наслеђу барањских Срба у радио емисији
ЗВО Вуковар	1,000,000.00 Дин.	Студио у Книну
Српске недељне новине – Будимпешта	1,000,000.00 Дин.	Серија од 12 тематских додатака

Најмањи додељени износ те године био је 60.000 динара.

На конкурс за област јавног информисања пријављено је укупно 214 пројеката. Одобрано је 83, у укупној вредности од 34 милиона динара.

На конкурс за финансирање медијских пројеката на КиМ је било 27 пријављених а 15 суфинансираних, који су укупно добили 6 милиона динара.

Када је реч о пројектима на мањинским језицима, било је 124 пријављена, а 68 награђена (укупно 20 милиона динара).

Прогами за особе са инвалидитетом добили су 5 милиона динара, укупно њих 17, док је 42 без успеха конкурисало те године.

Од 21 пријављеног за пројекте Срба у региону, одобрено је 14, са укупно 10 милиона динара.

Судећи по подацима Министарства, за све пројекте је поднет извештај, сви су успешно реализовани а средства за њих су исплаћена, осим у једном случају. То је пројекат ТВ Чачак, под називом „Њен избор“, за који је било одобрено (али никад није исплаћено) 677.083 динара.

Расподела у 2013. години

Ни годину дана касније параметри се нису много променили.

Министарство у свом извештају о раду[50] наводи да је и у 2013. години настављено финансирање рада Јавног предузећа Новинска агенција „ТАНЈУГ", Јавног предузећа за новинско издавачку делатност „Панорама" и Савезне јавне установе „Радио Југославија" у делу који се односи на обављање делатности од општег интереса.

На Конкурсу за суфинансирање пројеката/програма из области јавног информисања подржано је 118 пројекта, од којих су се по квалитету и значају, према мишљењу Министарства, издвојили:

- „Ћирилични фонтови – Пишите као знаменити Срби", Удружења новинара Србије;
- „Пиштаљка – стварање мреже дописника", Удружења Еутопија-Пиштаљка,
- „База података напада на новинаре 2008-2012", Независног удружења новинара Србије,
- „Улога медија у промени односа деце и младих према старијима", Независног удружења новинара Србије,
- „Културни обрасци и родна равноправност" Форума жена Пријепоља,
- „Говор толеранције", продукцијске куће Архител,
- документарни филм „Маг и ја", продукцијске куће ЗА Медија.

Финансирани су и други пројекти посвећени темама значајним за унапређење јавног интереса у области информисања – родна равноправност, очување животне средине, указивање на друштвене проблеме (сиромаштво, негативни демографски трендови, корупција и сл.).

Слично као и претходне године, у извештају се наводи да се при реализацији Конкурса из области јавног информисања на језицима националних мањина, осим квалитета пројеката, води рачуна о бројности сваке мањине, њеној концентрацији на територији са које аплицира, као и о броју корисника медијског садржаја, те су, у складу са овим критеријумима, подржани пројекти на 14 језика и 11 мултијезичких пројеката, укупно 74 пројекта, који су процењени као значајни за остваривање права на информисање на матерњем језику и заштиту и унапређење језичког и културног идентитета националних мањина. Пројекти на ромском језику (14) суфинансирани су у складу са циљевима Декаде Рома, у износу од 5 милиона динара.

На Конкурсу за суфинансирање електронских медија са седиштем на Косову и Метохији, подржани су пројекти/програми који својим значајем доприносе очувању и унапређењу информисања српског народа на територији Покрајине, али и очувању српског језика и културе. Узимајући у обзир прописане критеријуме и значај пројеката за информисање припадника српског народа, на територији северног дела и у енклавама на КиМ, подржано је 10 пројеката радио, телевизијским и продукцијским кућама на територији АП Косово и Метохија. Пројекти су посвећени одржању српске традиције, језика и културе, актуелним проблемима српског народа на КиМ, али и они који се тичу проблема младих, заштити животне средине и сл.

На Конкурсу за суфинансирање пројеката/програма из области информисања српског народа у земљама региона подржани су пројекти који својим значајем доприносе очувању и унапређењу српског језика и културе и информисању Срба у Републици Хрватској, Републици Словенији, Мађарској, Румунији, Републици Македонији, Црној Гори, Босни и Херцеговини и Републици Албанији. С обзиром на квалитет и бројност припадника српског народа у овим земљама, подржано је осам пројеката из Републиме

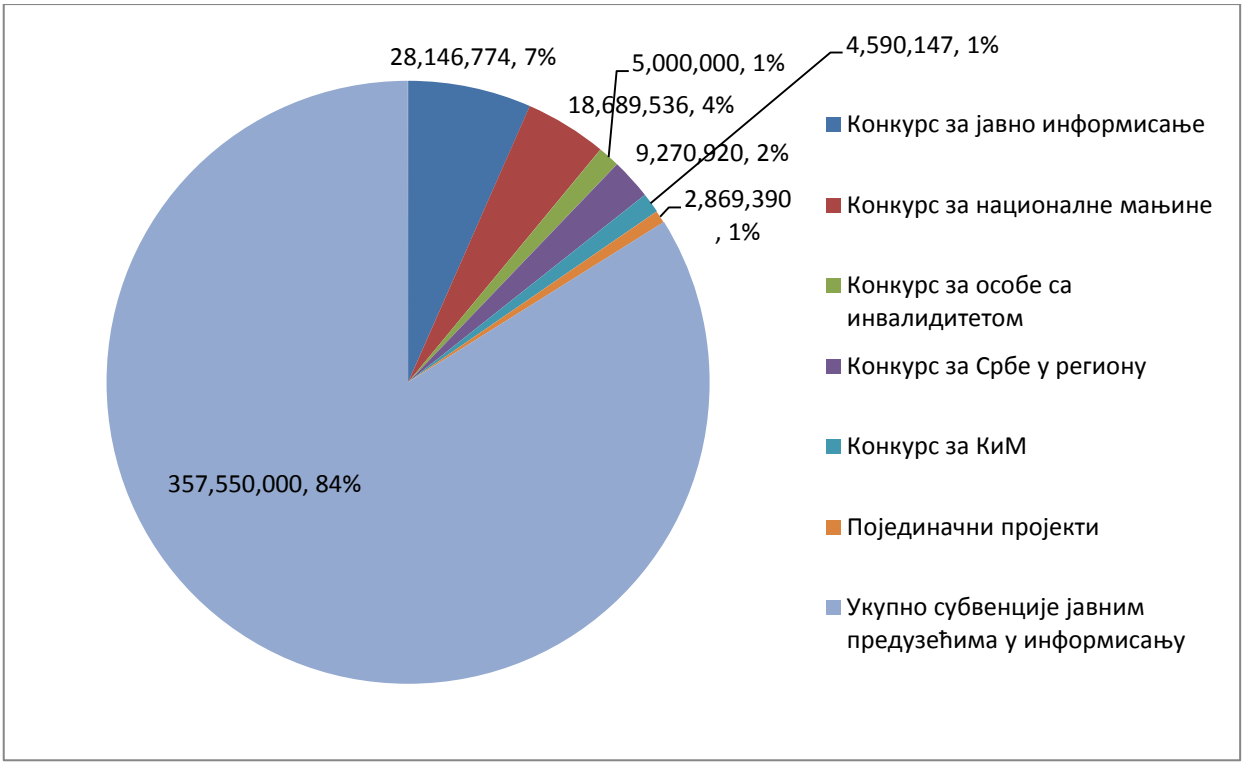
[50] http://www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/program-rada/izvestaj-o-radu-ministarstva-za-2013--godinu.doc

Хрватске, пет из Црне Горе, по три из БиХ, Републике Словеније и Румуније, по два из Републике Албаније и Републике Македоније и један из Мађарске.

Путем Конкурса за суфинансирање пројеката/програма у области информисања особа са инвалидитетом, суфинансирани су пројекти који овој категорији становништва олакшава приступ информацијама од јавног значаја, они који се баве проблемима и начинима њиховог решавања у свакодневном животу особа са инвалидитетом, као и унапређењу процеса њихове инклузије у свакодневне друштвене токове. На овом конкурсу подржавају се пројекти самих организација особа са инвалидитетом, као и пројекти медијских кућа посвећени овој проблематици. Води се рачуна и о врсти (категорији) инвалидности, с обзиром на специфичност техника које, посебно глувим и слепим особама, омогућавају лакше информисање.

Подржана су 32 пројекта медијских садржаја и организација особа са инвалидитетом. Подржана су и појединачни пројекти који по условима и критеријумима не могу учествовати на конкурсима, а процењени су као значајни за унапређење јавног интереса у области информисања. Најзначајнији из ове категорије подржаних пројеката су „Пупинов културни додатак“, Образовно-истраживачког друштва „Михајло Пупин“, Студентско такмичење из регионалног медијског права, Универзитета у Београду – Правног факултета.

Графикон број 5: Расподела средстава у 2013. у динарима и процентуално



Са раздела Министарства културе је у току 2013. опредељено за финансирање медија 433,606,090 динара, што је у то време вредело приближно 3.842.322 евра. Издвајање је смањено у односу на претходну годину за суму која није безначајна (око 100 хиљада евра). Овај пут је чак 84% новца са раздела Министарства отишло јавним медијским предузећима, тако да се то смањење још више одразило на медијско суфинансирање на конкурсима. Смањење буџетских давања је најуочљивије у групи „јавно информисање“где су медији добили око 100.000 евра мање него током 2012. за своје програме. Код пројеката који се односе на националне мањине није било значајног смањења. Пројекти за особе са инвалидитетом и за Србе на КиМ, су чак добили већу подршку него годину дана раније. Такође, повећана су и појединачна давања (ван конкурса), са мање од милион на преко три милиона динара.

Табела број 27: Расподела средстава по групама у 2013. у динарима и еврима

Конкурс за јавно информисање	Конкурс за националне мањине	Конкурс за особе са инвалидитетом	Конкурс за Србе у региону	Конкурс за КиМ	Појединачни пројекти	Укупно субвенције јавним предузећима у информисању
28,146,774	18,689,536	5,000,000	9,270,920	4,590,147	2,869,390	357,550,000
248,787	165,195	44,195	81,945	40,572	25,362	3,160,356

Табела број 28: Највећи додељени износи су били за следеће пројекте:

Агенција за маркетинг и посредовање "Алтернатива"	607,000	7 дана који су променили век
Бета Прес доо	626,703	Сервис вести на мањинским језицима (мађарски,ромски,
Информативно предузеће „Полимље штампа“	632,500	Информисање припадника бошњачке националне мањине на матерњем језику
Удружење грађана „Чујемо вас“	700,000	Знаковне вести, информативни програм за глуве и наглуве
Ј.П. Штампа, радио и филм из Бора	700,000	Суфинансирање информативног програма на румунском језику

Најмањи додељени износи су били 48, 50 и 60 хиљада динара.

На конкурс за област јавног информисања, поред 118 успешних, пријављено је и 130 пројеката који нису добили подршку. На конкурс за финансирање медијских пројеката на КиМ је било овај пут мање пријављених (19) а 10 је добило подршку. На конкурсу за пројекте на мањинским језицима било је 144 пријављених. Код пројеката за особе са инвалидитетом је дошло до значајног пораста учесника – било је пријављено 97 пројеката а финансирање је одобрено за 32. Најзад, кад је реч о програмима за Србе у окружењу, финансирано је 27 пројеката, а одбијено дупло мање – њих 13.

Судећи по подацима Министарства, овај пут је успешност реализације одобрених пројеката била мања него у 2012. години. Наиме, чак 2.792.951 динара за суфинансирање, који су претходно одобрени, на крају нису исплаћени. У питању су средства за следећих четрнаест пројеката:

Табела број 29: Пројекти који нису реализовани у 2013.

Прималац	**Одобрено суфинансирање**	**Број решења Министарства**	**Назив пројекта**
Агенција за производњу кинематографских дела Алтернатива	48,000	69-00-770/2013-04	Документарни филм "После бомби"- промоција у иностранству
Медија центар Лесковац	92.950	451-04/2012-04	Југ Србије: Људи, време, догађаји
ЈП радиодифузине делатности "Радио Бачка"	100,000	451-04-/2012-04	Тестамент - (плаћено у 2014. години)
ЦИП доо - Радио 996	100,000	451-04-3905/2012-04	Насиље у школи – (плаћено у 2014. години)
Херор медиа понт доо	140,000	401-01-583/2013-04	Регионална конференција посвећена медијима на језицима мањина – синтеза, синергија и симбиоза
Медија центар доо Београд	150,000		Мој живот у три минута
ЈП за информисање „Шумадија“	162,000	451-04-/2012-04	Лек за корупцију
РТВ Панонија доо	180,000	451-04-/2012-04	Мултиетник-Мађари у Војводини (мађарски,српски,језици осталих мањина)
Савез Срба у Румунији	200,000	451-04-3567/2012-04	Нови темишварски весник, часопис Срба у Румунији
ЈП за информативну деталност РТВ општине Ковачица – ТВ ОК	208,000	451-04-/2012-04	Заједно против сиромаштва- (плаћено у 2014. години)
Агенција: Цонтацта Бусинесс&Арт Партнерс	240,000	451-04-/2012-04	Виртуелни свет Бибе Кикић
Yоди д.о.о.	300,000	451-04-/2012-04	Документарни филм о Драгану Џајићу радни наслов "Џазик"
Агенција: Арт Формат	392,000	451-04-/2012-04	Документарни серијал "Дванаест људи"
Српска научна телевизија	480,000	451-04-/2012-04	Балкански ратови

Увид у документацију о реализацији пројекта

У склопу овог истраживања пробали смо да стекнемо увид у то на који начин се спроводи контрола реализације пројектних активности. Одабрани су следећи пројекти који су одобрени током 2014. године:

1. “Живети заједно”, Врањске

2. Град против насиља, Недељник Град Крушевац

3. ТВ емисије Имагинарни музеј - Европски контексти српске уметности, РТВ Војводина

4. Креативна будућност локалних заједница, Локал прес

5. Подизање капацитета за бављење истраживачким новинарством, Јужне вести

6. ЛИЦЕУЛИЦЕ - медиј бољег друштва, ЛИЦЕУЛИЦЕ

7. “Утицај ПИК - а Бечеј на живот грађана - нови живот или банкрот комбината”, Бечејски мозаик

8. Хајде да причамо о Санџаку, Радио Сто плус

9. “За бољи положај старих лица”, Радио Макс Чока

Узорак је био „циљано-случајан“, то јест, сви пројекти су одабрани случајно у оквиру унапред задатих категорија – тако да обухвате све типове медија.

Укупно је у узорку било девет пројеката, од чега шест новинских, један телевизијски и два радијска. Вредност одобрних пројеката кретала се у распону од 200 хиљада до 627.900 динара.

Када се упореди оно што је написано у рубрици “Опис пројекта – хронологија активности и начин реализације” у предлогу пројекта, са истоименом рубриком из извештаја о реализацији пројекта, сви пројекти сем једног су остварили предложено. Закључак о остваривању циљева пројеката је изведен искључиво на основу увида у извештаје корисника средстава.

С друге стране, један пројекат (Град против насиља, Недељника Град Крушевац), уместо најављених 10 подлистака (1 месечно) реализовао је 14 текстова у седам подлистака. За исти пројекат се најављена конференција за новинаре не спомиње у извештају. Такође, није уочено да се помиње подношење иницијативе градским и општинским управама.

Закључак о потенцијалним недостацима у реализацији овог пројекта изведен је искључиво поређењем одобреног пројекта и извештаја о његовом спровођењу. Сам формулар за извештавање би требало изменити тако да се примаоци средстава обавежу да посебно истакну које активности суфинансираних пројеката нису спроведене.

Да ли постоји веза између „улаза“ и „излаза“?

На једно од почетних питања са којима смо се суочили – да ли постоји веза између новца који по основу накнада за дозволе медији уплаћују РРА/РЕМ и новца који се из буџета (преко ресорног Министарства) враћа у медије, ради суфинансирања програма од јавног интереса, одговор је негативан.

Табела број 30: Укрштени подаци о финансирању у 2012. и 2013. години

Ставка/година	2012	2013
Укупно финансирање медија од стране Министарства за културу и информисање	471,170,000	433,606,090
Реализовани суфицит РРА и уплата у буџет	54,332,105	27,232,375
Износ који је од накнада за емитовање електронских и кабловских медија – реализовани приходи по извештају РРА	453,149,519	371,299,192
Укупна расподела Министарства културе за пројектно финансирање и појединачна давања, без субвенција ЈП	81,670,000	76,056,090
Укупна расподела Министарства културе по кункурсима без субвенција и појединачних давања	75,000,000	65,697,377

Када се упореде подаци о „улазу“ и „излазу“ медијско-буџетског новца, могу се запазити одређене корелације. Међутим, оне су у потпуности случајне. Износ који су медији плаћали РРА у 2012. је био приближно исте величине као и новац који је преко Министарства дистрибуиран медијима – кроз субвенције, конкурсе или директна давања. У следећој години је износ прикупљен од накнада био око 10% већи од буџетских давања медијима.

Очигледно је да је у питању случајност а не плод осмишљене буџетске политике већ по томе што се ове накнаде убирају од електронских медија, док се новац из буџета расподељује свим врстама медија, па чак и другим субјектима који припремају медијске садржаје.

То је нарочито очигледно када се уместо укупних давања пореде давања из буџета на конкурсима. Наиме, када се изузму субвенције, међу којима је један од најзначајнијих прималаца средстава новинска агенција ТАНЈУГ, види се да су штампани и електронски медији добили у обе посматране године чак 8 пута мањи износ него што су електронски медији уплатили по основу дозвола.

Сумња у постојање одређених корелација се може јавити када се пореде подаци о уплаћеном суфициту са новцем који је додељен за суфинансирање програма на конкурсима Министарства. Наиме, може се уочити да су ови износи били приближно једнаки у 2012. години. У 2013. години се јавила значајна разлика – суфицит се смањио више него количина додељеног новца за пројекте.

Чак и када су износи приближно исти, на то да они нису међусобно усклађивани указују следећи фактори: 1) у тренутку када се расписује конкурс није познато колико новца ће у одређеној буџетској години бити прикупљено од накнада, а поготово не колико ће новца остати као суфицит након подмирења трошкова РРА/РЕМ; 2) новац се на основу конкурса додељује и штампаним медијима, а не само електронским, које плаћају накнаде за дозволе; 3) приликом расподеле новца за конкурсе не постоје посебне квоте за електронске медије, штавише у евиденцијама се уопште не бележи ни након доделе новца да ли је реч о медијским садржајима који ће бити објављени у штампаним или електронским медијима.

Из свих тих разлога, иако су у неким буџетским годинама приливи од медија ка држави упоредиви са плаћањима за медије из буџета, то је плод случајности, а не унапред осмишљене намере законодавца или воље доносилаца одлука.