

ОБРАЗАЦ

ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ТЕКСТА НАЦРТА ЗАКОНА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА:

Молимо да попуњени образац пошаљете електронским путем на адресу:

javnarasprava@ujn.gov.rs

ПРЕДЛАГАЧ

Орган/организација/заинтересовано лице:Транспарентност Србија, која подржава заједнички амандман организација цивилног друштва Балканска истраживачка мрежа (БИРН Србија), Независно удружење новинара Србије (НУНС) и Славко Ђурувија фондација и допуњава се образложење предлога

Име и презиме лица који доставља предлоге: Немања Ненадић

Подаци за контакт (е - пошта, телефон):ts@transparentnost.org.rs

Датум: 22.10.2018.

Примедбе, предлози и сугестије у појединостима (наводе се примедбе на конкретне одредбе, чланове, ставове...) Нацрта закона о јавним набавкама, и сугестије у форми одредаба, нпр. Предлажем(о) да се члан... Нацрта закона измени тако да гласи: „...” или да се у члану ..., после става... дода став... који гласи „...” и сл)

Члан	Члан 12 став 1 тачка 2) који гласи: „Одредбе овог закона наручиоци не примењују на: ... 2) куповину времена за телевизијско, односно радијско емитовање, односно времена за емитовање програмских садржаја, које наручилац додељује пружаоцу медијских услуга;“
Предлог	У Нацрту закона о јавним набавкама Члан 12 став 1 тачка 2) мења се и гласи „Одредбе овог закона наручиоци не примењују на: ... 2) уговоре који се односе на куповину, развој, производњу и дистрибуцију медијских садржаја, односно на пружање медијских услуга, и то: а) на уговоре који се односе на куповину, развој, продукцију и ко-продукцију програмских садржаја намењених за аудиовизуелне и радио медијске услуге, а које додељује наручилац који има статус јавног медијског сервиса, све у складу са законима који уређују област електронских медија, односно област рада јавних медијских сервиса,

	<p>б) на уговоре које наручиоци додељују пружаоцима аудиовизуелних и радијских медијских услуга, као и другим медијима, а који се тичу емитовања програмских садржаја/пружања медијских услуга намењених остваривању јавног интереса у области јавног информисања, а на које се примењују одредбе закона који уређује област јавног информисања и медија које се тичу остваривања јавног интереса у области јавног информисања.</p>
<p>Образложење</p>	<p>У Нацрту закона је неопходно прецизирање у циљу хармонизације са чланом 10 став 1 тачка б) Директиве 2014/24/ЕУ о јавним набавкама којом се ставља ван снаге Директива 2004/18/ЕЦ. Из Рецитала 23 Директиве, видљиво је да она жели да из опсега примене директиве искључи набавку медијских услуга које се односе на рад јавних медијских сервиса као специфичне врсте наручилаца, на које, у односу на аспект производње програма, важе друга правила, будући да ЈМС остварују специфичну друштвену функцију у јавном интересу. То је видљиво и из пресуде Европског суда правде Ц-337/06 – Bayerischer Rundfunk and Others v GEWA (Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH). Дакле, овај изузетак преваходно третира јавни медијски сервис као специфичног наручиоца одређених специфичних услуга. У том смислу је предложено решење под а) које прецизира јавни медијски сервис као наручиоца програма ради пружања медијских услуга у складу са законима који уређују ту област (Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима) и искључује примену Закона о јавним набавкама на ту конкретну ситуацију.</p> <p>Друго искључење које предвиђа Директива се односи на ситуацију када се медијима додељују средства од стране органа јавне власти. Примењено на локални контекст, то би значило да се други део изузетка односи на уговоре које органи јавне власти закључују са издавачима медија, након доношења одлуке о додељивању средстава за производњу медијских садржаја од јавног интереса. Због тога предложено решење изузетка под подтачком б) прецизира да се ради о ситуацијама које се тичу пројектног суфинансирања и јасног прецизирања да у тим ситуацијама нема примене Закона о јавним набавкама, него Закона о јавном информисању и медијима.</p> <p>Стратегијом развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године (“Службени гласник РС”, бр. 75/2011), било је предвиђено да ће Република Србија 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.</p> <p>Ово стратешко опредељење државе је уобличено у Закону о јавном информисању и медијима („Службени гласник РС”, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење).</p> <p>Оно што свакако треба имати у виду јесте да је суфинансирање пројеката у области јавног информисања ради остваривања јавног интереса, само један</p>

од механизма на који држава остварује јавни интерес у области јавног информисања (паралелно са формирањем јавних сервиса на националном и покрајинском нивоу, или омогућавањем националним саветима националних мањина да оснивају установе и привредна друштва ради остваривања права на јавно информисање на језику националне мањине, односно фондације ради остваривања општекорисног циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине), а да су сви ти механизмима заједно, тек део ширег спектра државне помоћи медијима, односно регулације других токова јавних средстава усмерених ка медијима, где би свакако спадали, између осталог, и јавне набавке медијских услуга или оглашавања у јавном интересу и оглашавања јавних ентитета.

Интенција Медијске стратегије и Закона о јавном информисању и медијима је била да се финансијска партиципација органа јавне власти, усмерена према медијима, сведе на механизам пројектног суфинансирања, који подразумева суфинансирање пројеката за производњу медијских садржаја у јавном интересу, по правилима која су другачија од правила која прописују јавне набавке.

Пројектно суфинансирање медијских садржаја у јавном интересу прате бројне злоупотребе (нарочито на локалном нивоу)¹. То је примећено и у извештајима Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ, а последњи доступни извештај² наводи да „суфинансирање медијских садржаја како би се испуниле обавезе од јавног интереса треба да се спроводи у складу са законодавним оквиром, што захтева транспарентне и правичне процедуре без уплитања државне управе, посебно на локалном нивоу” .

Део тих злоупотреба се огледа у томе што бројне локалне самоуправе користе механизам јавних набавки да би набављали “медијске услуге” које нису ни услуге у правом смислу. Наиме, јавним набавкама се у великом броју случајева финансирају медијски садржаји чији корисник није локална самоуправа, него грађани, а сами ти медијски садржаји би суштински и без јавне набавке били нешто што би медији по природи ствари морали да пружају, јер је основна идеја постојања медија да информише грађане.

Такође, јавне набавке се користе да би се изиграо механизам пројектног суфинансирања који је успостављен Законом о јавном информисању и медијима, што доводи до парадоксалне ситуације да се у локалним буџетима издвајају већи износи за набавку “медијских услуга”, него за пројектно суфинансирање медијских садржаја у јавном интересу. Посебан проблем представља да суштински набавке “медијских услуга” подразумевају у великом броју случајева “промоцију рада органа јавне

¹ИзвештајБелакњигакокурсногсуфинансирањајавногинтереса у сферијавногинформисања, Коалицијановинарских и медијскихудружења, април 2016 године, којиједоступан, измеђуосталог и наинтернетстраници НДНВ, путемследећеглинка:<http://bit.ly/2EqyqoR>.

²ИзвештајЕвропскекомисије о напреткуСрбијека ЕУ за 2018. годину, којиједоступаннаинтернетстранициМинистарствазаевропскеинтеграције, путемследећеглинка:<https://bit.ly/2rkgBIP>, стр. 27 и 28.

власти” која се врши преко медија, што је заправо ПР активност која има елементе политичког оглашавања које је начелно забрањено ван предизборне кампање.

Предложеним решењем делимично би се пружио одговор на овакве злоупотребе прецизирањем да се Закон о јавним набавкама не примењује на набавке “медијских услуга”, те да се на њих примењују медијски закони.

Допуњени део образложења – Транспарентност Србија

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

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

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

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

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

За државно оглашавање је битно неколико аката:

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

расходе.

Како проблем може да се реши?

- Измена **Устава**, када до ње дође, биће прилика да се поставе чвршћа правила за јавност рада државних органа и њихов однос са медијима.
- Процес **европских интеграција** Србије би могао знатно боље да се искористи за решавање спорних питања у вези са корупцијом, заштитом медија од непримереног политичког утицаја и расипањем буџета. За то је потребно да и **тела ЕУ, и органи Републике Србије** који раде на ЕУ интеграцијама (Преговарачки тим, Министарство за европске интеграције, скупштински одбор и други), координишу планове и активности који се сада прате у различитим преговарачким поглављима (корупција, јавне набавке, финансијска контрола, медији, конкуренција...), услед околности да се у самој ЕУ третирају кроз различите директиве.
- У другој половини 2018. Министарство културе је почело да пише **нову Медијску стратегију**. Претходна (из 2011) предвиђала је неке мере за помоћ медијима (да се оглашавање државних органа не врши преко посредничких агенција), али та мера није преточена у законе. Нова медијска стратегија би морала да предвиди свеобухватна решења за државно оглашавање и да утврди механизам за праћење планираних мера, како не би остала мртво слово на папиру.
- За последњи квартал 2017. биле су планиране измене и допуне **Закона о јавним набавкама**, ради усаглашавања са новим директивама ЕУ и решавања других уочених проблема. Те измене, односно доношење новог закона, су коначно дошле на дневни ред. То је прилика да се из Закона **искључе неоправдани изузеци**, и да се отвори простор да се посебним **подзаконским актом** уреде све **специфичности државног оглашавања** (нпр. елементи критеријума за оцену понуда, начин утврђивања потреба, одабир медија у за оглашавање по који се неће сматрати дискриминацијом). Напомињемо да правни основ за доношење таквог подзаконског акта није садржан у овом предлогу за измену и допуну члана 12. Нацрта новог ЗЈН, већ би га требало посебно прописати на другом месту.
- Сваке године се доноси нови буџет и финансијски планови. Министарство финансија доноси упутство за припрему буџета, а Државна ревизорска институција врши ревизију потрошње из претходне године. То је добра прилика да **се укаже буџетским корисницима на који начин да искажу планиране трошкове за оглашавање** и у којим случајевима ће се **сматрати да су ти трошкови(били) целисходни**.

	<ul style="list-style-type: none">• Постоји потреба, иако нису зацртани рокови, да се мењају и други прописи, па ће то бити прилика да се уреде специфична питања оглашавања.<ul style="list-style-type: none">○ Тако, приликом измена Закона о јавним предузећима треба омеђити дискрецију оснивача код одобравања оглашавања и прописати механизам контроле и за друга јавна предузећа осим монополиста;○ када се буде мењали прописи који се односе на оглашавање, треба уредити однос тог општег закона са другима; када се буде уређивао рад појединих врста јавних институција (нпр. здравство, просвета, култура, наука), треба прописати мерила за њихово оглашавање;○ у оквиру правила за јавно-приватна партнерства и о средствима у јавној својини, треба уредити питање оглашавања које органи власти врше коришћењем сопствених ресурса, а не коришћењем услуга медија (нпр. билборди у власништву града, општински билтени) или кроз партнерство са приватним сектором (оглашавање предузећа која је држава заједнички формирала са приватним партнером);○ измене медијских прописа могле би да поставе додатна правила за суфинансирање медијских програма од јавног интереса и њихов однос са услугама оглашавања – како би се органи власти обавезали да издвоје одређени део буџета за ове програме и како би се спречило да се кроз „програм од јавног интереса“ фактички плаћа рекламирање органа власти и функционера.
--	--