

# Евроинтеграције, медији и државно и политичко оглашавање

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

Када је објављен Извештај о напретку Србије на путу евроинтеграција за 2015. највише пажње је посвећено делу који се бави медијма. То није било нимало случајно. Разлог није било ни (само) то што су медији, који преносе детаље из извештаја, посебно заинтересовани за оцену стања управо на медијској сцени. Главни фактор који је наметнуо ову тему је управо та оцена и њен пријем од стране представника власти и њених противника. Наиме, док је у већини других области констатован мањи или већи напредак Србије, у поглављу о „слободи изражавања“ се констатује да „**није остварен никакав напредак** прошле године“.<sup>1</sup> Ево, уосталом, шта је ЕК издвојила као најбитније у овом одељку:

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

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



Анализу је финансирала Европска унија и амбасада Краљевине Норвешке у Србији. Не може се на било који начин сматрати да изложени ставови одражавају ставове Европске уније или Краљевине Норвешке.

<sup>1</sup>[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_o\\_napretku\\_nov\\_2015.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_nov_2015.pdf)

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

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

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

Оглашавању се посвећује још већа пажња у поглављу 10 – „Информационо друштво и медији“, где се од Србије тражи да „у наредној години“ „развија и обезбеди свеобухватну регулативу о оглашавању. У овом поглављу се констатује да РЕМ (раније РРА) не испуњава обавезу надзора<sup>2</sup>.

### **Стратешки путеви европских интеграција**

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

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

Колико се овој препоруци дало значаја, или, боље рећи, колико она у себи садржи различитих аспеката, показује и то да је за њу осмишљено чак тридесет активности! Као што се може видети из текста препоруке, ни овде се о оглашавању не говори изричито, већ само уопштено о „државном финансирању“. Ово је последица чињенице да је скрининг обављен пре него што је довршена нормативна реформа медијских прописа. Међутим, у појединачним активностима могу се пронаћи и оне које се односе на оглашавање. Тако се у оквиру активности 3.5.2.3. планира да, баш некако ових дана

<sup>2</sup> Коментар се односи на обавезу надзора над реемитованим аудио-визуелним медијским садржајима када је реч о кабловским оператерима, које редовно прекидају локалне огласне поруке. То додатно отежава емитовање у складу са Директивом о аудио-визуелним медијским сервисима и утиче на укупан приход од медијског оглашавања. Реч је о проблему на који годинама без успеха указује власник СОС канала, Драгиша Ковачевић, као и група медија са сличним проблемом. Више о томе на: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/saopstenje\\_emiteri\\_oglasavanje.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/saopstenje_emiteri_oglasavanje.pdf)

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

(последњи квартал 2015), Министарство културе и информисања доврши нову вишегодишњу стратегију. Та Стратегија, међу приоритетним циљевима треба да обезбеди „спречавање контроле медија на основу прекомерне зависности од државног оглашавања“.

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

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

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

### ***Закон о оглашавању – уместо решења нови проблеми***

Транспарентност – Србија недавно је упозорила да проблеми у вези са политичким и другим скривеним утицајима на медије не могу бити ваљано решени, док државно и политичко оглашавање у медијима не буде уређено на доследан и свеобухватан начин<sup>5</sup>. Поједина правила која уређују ову материју постоје у медијским законима из 2014, Закону о јавним набавкама из 2012. и још увек важећем, Закону о оглашавању из 2005. Медијска стратегија из 2011 (која би требало ускоро да се замени новом), предвиђа и нека конкретна решења као помоћ медијима – да се оглашавање државних органа врши без посредничких агенција.

---

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

<sup>5</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8046-nereseno-pitanje-drzavnog-i-politickog-oglasavanja>

Савет за борбу против корупције је у свом познатом извештају о медијима из септембра 2011<sup>6</sup> указао да „Државне институције у Србији издвајају велика буџетска средства на оглашавање и промоцију чиме се остварује лична и партијска промоција, која на годишњем нивоу, на узорку за 50 најзначајнијих институција, није мања од 15 милиона евра“, да „посебну улогу у финансирању медија и њиховом држању у економској зависности и неизвесности, имају агенције за односе са јавношћу, маркетиншке и продукцијске агенције, које су углавном у власништву страначких активиста, или са њима повезаних особа“, те да „медије данас њихови власници и политичари користе искључиво као средство за креирање јавног мњења ради остваривања што повољнијег рејтинга и изборног резултата политичких партија, али и личног богаћења појединаца. Зато у већини медија нема критичког приступа према раду државних органа, па је постало немогуће да се у медијима објаве истраживачки новинарски текстови и прилози, осим у ретким случајевима када то одговара неком делу страначке, или пословне елите.“

Овај извештај Савета је један од 24 случаја чије је разрешење затражио Европски парламент. Након тога, обећање је стигло и у оквиру програма Владе из 2012<sup>7</sup>. Међутим, пошто проблеми нису решени, са разлогом се може очекивати да ће и нови извештај Савета на ту тему, чије се објављивање очекује у време писања овог текста (децембар 2015), садржати сличне оштре оцене.

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

Иако је Министарство правовремено имало прилике да чује и другачије ставове<sup>8</sup>, јер је о овом закону била отворена јавна расправа почетком године<sup>9</sup>, крајњи исход обесхрабрује – нити су примедбе прихваћене, нити је одбијање ваљано образложено, тако да се **у Скупштини нашао лош предлог закона у новембру 2015**<sup>10</sup>. С обзиром на то да је потребно суштински изменити концепт Закона, мало је вероватно да ће то бити учињено кроз интервенције народних посланика у завршној фази законодавног

<sup>6</sup> <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-1681/predstavljen-izvestaj-o-pritiscima-i-kontroli-medija-u-srbiji>

<sup>7</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Osvrt%20na%20koalicioni%20Sporazum%20jul%202012.doc>

<sup>8</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Predlozi%20na%20Nacrt%20zakona%20o%20oglasavanju,%20Transparentnost%20Srbija,%20februar%202015.doc>

<sup>9</sup> <http://mtt.gov.rs/izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi/>

<sup>10</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/predlozi\\_zakona/2926-15.doc](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/predlozi_zakona/2926-15.doc)

поступка. Због тога је важно сада покренути ову тему, и уклонити решења која наносе додатну штету, а трајни лек пронаћи кроз предстојеће измене Закона о јавним набавкама (планиране за 2016).

Предлог Закона о оглашавању уређује само комерцијално оглашавање, а у погледу државног и политичког задржава на снази норме старог Закона о оглашавању (2005), које су се у пракси показале као недовољне. Да ствар буде озбиљнија, уколико буде усвојен актуелни предлог закона, **не би постојао правни основ да се на државно и политичко оглашавање примене општа начела оглашавања** (из чланова 6-20), као што су забрана дискриминације, изазивања мржње, злоупотреба односа зависности, непристојне поруке, изазивање страха и агресивности код малолетника итд, као и забрана дискриминације оглашивача од стране медија. Наиме, „селидба“ норми о државном оглашавању из „нормалних чланова“ у прелазне одредбе, онемогућава примену ових начела. То сигурно није била жеља писаца закона, али свеједно, нису учинили ништа да такву опасност отклоне.

Код државног оглашавања **први је проблем дискреција код одлучивања о томе хоће ли оглашавања уопште бити**, а затим колико и каквог. Тако је недавно, поводом једне политичко-медијско-полицијске афере<sup>11</sup> отворено питање оглашавања једног града у медијима. Иако су многе стваре у том случају правно спорне и далеко од разрешења, једна, на жалост није – град је имао законску могућност да колико год жели буџетских средстава утроши на бесмислено рекламирање, ако је све „покривено“ одлукама органа локалне самоуправе.

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

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

---

<sup>11</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8075-medijsko-opstinsko-politicko-istrasna-konfuzija>

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

Београд, 6. децембар 2015.