

Inspekcije i mediji – glavni nalazi i preporuke istraživanja

**Transparentnost Srbija
novembar 2018.**

O projektu

- ▶ *Projekat „Inspekcije – selektivnost i nadzor nad medijima“, organizacija Transparentnost – Srbija sprovodi zahvaljujući donaciji Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije. Svi izneti stavovi pripadaju autorima, i ne moraju odražavati mišljenja i stavove donatora.*



Kingdom of the Netherlands

Predmet istraživanja

- ▶ Transparentnost Srbija sprovela je istraživanje čiji je cilj bio da utvrdi da li inspekcije postupaju nepristrasno ili su na neki način zloupotrebijene radi vršenja pritiska na medije, odnosno njihove osnivače i izdavače, i na druga pravna lica – oglašivače ili potencijalne oglašivače u medijima. Pored toga, istraživanje se bavilo i pitanjem transparentnosti rada inspekcijskih organa, kao preduslovom za javnu kontrolu i utvrđivanje eventualne pristrasnosti u kontroli privrednih subjekata.

Razlozi za istraživanje

- ▶ U prethodnom periodu u javnosti se pojavilo više pritužbi i sumnji u vezi sa postupanjem inspekcijskih organa, uz ocene da je reč o pritisku na pojedine medije. Transparentnost Srbija želela je da na dovoljno velikom uzorku utvrdi da li inspekcije tretiraju medije ravnopravno – da li su neki mediji (njihovi osnivači i izdavači) češće i duže predmet inspekcijskih kontrola nego drugi. Naše nalaze želeli smo da zasnujemo na dokumentima, a ne na percepciji ili neproverljivim izjavama.

Uzorak istraživanja

- ▶ Odabrali smo sedam gradova iz raznih delova Srbije i zatražili podatke o inspekcijama sprovedenim u medijima u tim gradovima u prethodne tri godine. Za šest gradova uzorak je obuhvatio sve relevantne medije i pravna lica (preduzetnike i sl) koji su učestvovali na konkursima za sufinansiranje medijskih sadržaja u prethodnim godinama. Za Beograd smo načinili uzorak od 11 medija.
- ▶ Za medije smo zatražili podatke od poreske inspekcije, protivpožarne i inspekcije rada, kao organa za koje se može očekivati da bi najčešće mogli vršiti kontrolu kod osnivača medija.
- ▶ Za druga pravna lica – firme, koje su oglašivači ili potencijalni oglašivači, načinili smo uzorak iz tri privredne grane – industrija nameštaja, mlekare i mesna industrija. Podatke smo zatražili od poreske inspekcije i inspekcije rada (za sve tri grupe), protivpožarne (industrija nameštaja), veterinarske (mlekare i mesna industrija) i tržišne inspekcije (mesna i industrija nameštaja).

Zahtevi za pristup informacijama

- ▶ U prvoj fazi tražili smo samo podatke o datumima kada su izvršeni inspekcijski nadzori u objektima tih firmi, odnosno kontrole njihovog poslovanja. Podatke smo dobili od inspekcije rada, tržišne i veterinarske inspekcije. Protivpožarna inspekcija (u sastavu Uprave za preventivu MUP-a) nije odgovorila.
- ▶ Uprava za veterinu u prvom odgovoru tražila je da uredimo zahtev, odnosno da preciziramo o kojim vrstama inspekcijskog nadzora tražimo podatke i kakve tačno dokumente tražimo. Pojasnili smo da se zahtev odnosi na sve vrste inspekcijskog nadzora o kojima Uprava poseduje informacije, a s obzirom da nije bilo dovoljno jasno formulisano da tražimo "informaciju da li je u navedenim pravnim licima tokom 2015, 2016. i 2017. godine vršen inspekcijski nadzor i, ukoliko jeste, u kojim danima", precizirali smo da tražimo sve "dokumente iz kojih se može videti zbog čega je nadzor obavljen, šta je njime utvrđeno, da li je nešto naloženo ili preduzeto nakon izvršenog nadzora". Nakon toga dobili smo traženu, vrlo detaljnu dokumentaciju.
- ▶ Inspekcija rada je, sa zakašnjenjem, dan nakon što smo na konferenciji za novinare saopštili da nisu odgovorili na zahtev, poslala odgovor sa preglednim podacima o izvršenim inspekcijama.

Poreska uprava

- ▶ Poreska uprava prvo tražila dodatni rok (do 40 dana), a potom odbila sve zahteve.
- ▶ PU je donela istovetna rešenja kojim su odbijeni naši zahtev, navodeći za to dva razloga – zaštitu podataka u skladu sa Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji i to što smo tražili podatke o ukupno 119 poreskih obveznika, što je, kako navode, prevelik broj informacija, pa bi zaposleni u raznim organizacionim jedinicama zbog angažovanja na odgovaranju na zahtev morali da zanemare svoje redovne aktivnosti. Poreska uprava se takođe pozvala na to da je reč o poverljivim podacima, na osnovu poreskih propisa.
- ▶ Međutim, predmet našeg zahteva uopšte nisu bili poverljivi podaci firmi koje su predmet inspeksijske kontrole, već samo činjenica da je takva kontrola vršena i kada. Protiv ovih rešenja podneli smo žalbe Povereniku i 15. novembra primili smo prvo rešenje Poverenika kojim je poništeno rešenje PU i naloženo da u roku od pet dana od prijema zahteva donese novo rešenje i dostavi tražene podatke.
- ▶ Poreska uprava odbila je čak i zahteve da dostavi planove rada i izveštaje o radu za pojedine godine navodeći da je reč o prevelikom broju informacija. Nakon što smo prosledili dodatni zahtev i pojasnili koje informacije želimo da nam dostave i zatražili izjašnjenje šta PU ne smatra "prevelikim brojem informacija", stigao je odgovor u kome se zahtev odbija, uz pozivanje na odredbe Zakona o poreskoj administraciji koje uređuju tajnost podataka. I na ova rešenja podneli smo žalbe.

Nalazi – poreska i inspekcija rada

- ▶ Jasno je da smo se već na samom početku, u pokušaju da utvrdimo da li se inspekcije zloupotrebljavaju, susreli sa opstrukcijom. U daljem radu, dobili smo podatke od nekoliko inspekcija iz kojih se može zaključiti da nema indicija da je Inspektorat za rad zloupotrebljavan radi pritiska na medije, odnosno da su na različit način tretirani izdavači i osnivači medija koji se u javnosti doživljavaju kao kritički nastrojeni prema vlastima, lokalnim ili republičkim, i oni koji se smatraju bliskim vlastima.

Nalazi – privredni subjekti

- ▶ Po pitanju nadzora u ostalim privrednim društvima, važno je naglasiti da, za razliku od medija, nismo uspostavili bilo kakvu strogu podelu po pitanju njihovih oglašivačkih preferencijala – da li se pretežno oglašavaju u kritički nastrojenim medijima ili onima bliskim vlastima. Ovo stoga što bi to zahtevalo istraživanje koje prevazilazi obim ove studije, a rezultati bi mogli odvesti istraživače ka pogrešnim zaključcima jer se daleko veći prostor za oglašavanje nudi u medijima bliskim vlastima jer su, u krajnjem slučaju, daleko brojniji, tiražniji i vidljiviji. Uočili smo nekoliko privrednih društava u uzorku čiji su se vlasnici pojavljivali na predizbornim skupovima vladajućih partija, te smo na njihov tretman posebno obratili pažnju, ali trebalo imati u vidu da je cilj ovog dela studije bio je da se utvrdi da li postoji upadljivo nejednak tretman firmi iz iste branše.

Nalazi – nepotpunost podataka

- ▶ Na osnovu prikupljenih odgovora ne može se izvesti nedvosmislen zaključak da je bilo koja od tri inspekcije (tržišna, veterinarska i inspekcija rada) zloupotrebljavana u cilju intenzivnog pritiska na pojedina privredna društva, a da je kontrola kod drugih privrednih subjekata iz iste branše u potpunosti izostajala ili da je bilo značajno manjeg obima i/ili intenziteta. Ne može se, međutim, izvesti ni potpuno pouzdan zaključak da su svi privredni subjekti tretirani na isti način. Ovo stoga što su nadležne uprave dostavljale podatke prikupljene iz okružnih odseka inspekcija. Tako, za pojedine okruge, odnosno privredna društva u tim okruzima, podaci nisu dostavljeni. Na upit TS da li to znači da nadzori uopšte nisu vršeni tokom tri godine, dobijen je nejasan odgovor – „da inspekcija ne raspoláže informacijom“.

Nalazi – nemogućnost da se utvrdi da li su kriterijumi bili objektivni

- ▶ Jedno od pitanja na koje smo želeli da odgovorimo jeste da li se u potpunosti primenjuju objektivni kriterijumi pri odabiru firmi koje će biti predmet nadzora. Naime, aktuelni Zakon o inspekcijskom nadzoru, čije smo donošenje pozdravili, doneo je veću javnost podataka i smanjio prostor za diskreciju inspekcijskih organa, ali nažalost, odgovori koje smo prikupili, nepostojanje pojedinih dokumenata na sajtovima inspekcija, odbijanje da se odgovori dostave, pa čak i zapisnici inspektora koje smo dobijali, ne pružaju dovoljno podataka na osnovu kojih bismo mogli da zaključimo da je stvoren čvrst sistem koji će sprečiti zloupotrebe.

Najveći problemi

- ▶ Najveći problem je, svakako, Poreska uprava, koja ne dostavlja tražene podatke, pa čak ni podatke o planovima rada (za razliku od Uprave za preventivu, koja je na te zahteve odgovorila). To podstiče sumnje da pojedinačni slučajevi o kojima su mediji izveštavali (Vranjske, Južne vesti, Kikindske, Adria media grupa), a u kojima se sumnjalo na pritisak na medije i njihove oglašivače, nisu samo sporadične pojave. To je i razlog da se za probleme u ovoj oblasti pronadu sistemski rešenja.

Problemi – nedovoljna uporedivost planova i izveštaja

- ▶ Najveća identifikovana slabost u analiziranim dokumentima jeste okolnost da planovi rada i izveštaji o radu inspekcijskih organa nisu u potpunosti uporedivi. Dok planovi rada sadrže konkretne pokazatelje u pogledu vrsta kontrola koje će biti sprovedene i identifikaciju grupa kontrolisanih subjekata ili čak udela u ukupnoj populaciji onih koji podležu kontroli, planovi rada kod gotovo svih inspekcija sadrže podatke o broju obavljenih kontrola koje su prikazane zbirno. Zbog toga nije moguće sagledati u kojem obimu su planovi ostvareni kod pojedinih grupa subjekata.

Gde tražiti rešenja

- ▶ Transparentnost Srbija smatra da bi rešenja za eventualnu pristrasnost i neopravdano nejednako postupanje u odabiru i vršenju inspekcijskih kontrola morala da se traži u novoj medijskoj strategiji, čije je pisanje u toku, ali i u Akcionom planu za poglavlje 23 evropskih integracija koje se odnosi na borbu protiv korupcije, pogotovo kada se imaju u vidu zabrinjavajuće ocene Evropske komisije i domaćih i međunarodnih organizacija u vezi sa stanjem u medijima.
- ▶ Izmene Zakona o inspekcijskom nadzoru koje su trenutno u skupštinskoj proceduri

Glavne preporuke

- ▶ Da bi se utvrdilo da li je i u kojoj meri bilo pristrasnosti pri odabiru subjekata koji će biti podvrgnuti kontrolama unutar grupe, potreban je značajno veći nivo transparentnosti. Naime, bilo bi neophodno objaviti i podatke o tome koji su subjekti bili kontrolisani tokom određenog perioda, uporedo sa spiskom svih registrovanih subjekata koji pripadaju istoj grupi.
- ▶ Takođe, preporučujemo da se objave i podaci o izvršenim kontrolama, naročito kada je reč o izdavačima medija i drugih subjekata kod kojih su se u javnosti javljale sumnje u to da ima selektivnosti u postupanju. Objavljivanje bi moglo da obuhvati podatke o tome šta je bilo predmet inspeksijskog nadzora, kada je kontrola sprovedena, a predmet dalje diskusije bi moglo biti objavljivanje podataka o tome da li su nalazi „čisti“ ili su preduzete neke kaznene mere zbog utvrđenih nepravilnosti. Prva prilika za ove promene su predstojeće izmene zakona (predlog zakona je u skupštinskoj proceduri).

Glavne preporuke – druga pitanja u vezi sa radom inspekcija

- ▶ Povezivanje rada inspekcija sa primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača
- ▶ Objavljivanje potpunih informacija u okviru informatora o radu organa vlasti
- ▶ Objavljivanje podataka o radu inspekcija u mašinski čitljivom obliku
- ▶ Jačanje kapaciteta inspekcija tamo gde ne postoji dovoljna pokrivenost kontrolisanih subjekata
- ▶ Veća uniformnost u izveštavanju raznovrsnih inspeksijskih organa