



***Tokovi medijskog novca i uloga Regulatora elektronskih medija (RRA/REM)
četvrtak, 23. jula 2015.***

Preliminarni glavni zaključci istraživanja i preporuke

Glavna pitanja

Transparentnost – Srbija (deo Transparency International) se u okviru istraživanja „Položaj RRA u tokovima medijskog novca“ bavila kretanjem novca koji elektronski mediji uplaćuju Regulatornom telu za elektronske medije (REM, bivša Republička radiodifuzna agencija, RRA). Taj novac, na osnovu Zakona služi da **obezbedi finansijsku samostalnost REM i efikasno obavljanje poslova koji su joj povereni**. Viškovi se uplaćuju u budžet Srbije. Iz budžeta se dalje distribuiraju (prema slovu bivšeg Zakona) za četiri namene. S druge strane, značajni iznosi se izdvajaju za (su)finansiranje programa od javnog interesa iz budžeta.

Tražili smo odgovore na važna pitanja - **da li se novac prikupljen od medija na ime dozvola za emitovanje programa troši funkcionalno**, odnosno, da li RRA na odgovarajući način ispunjava svoju ulogu regulatora, **da li se deo "viška" novca vraća u medije kroz konkurse kojima se finansiraju nekomercijalni sadržaji od javnog interesa i da li je kroz propise moguće uspostaviti direktnu vezu tokova novca iz medija ka RRA, potom iz RRA u budžet i iz budžeta u medije?**

Glavni zaključci

Istraživanjem smo došli do sledećih zaključaka:

Moguće je utvrditi koliko elektronski mediji daju novca po osnovu dozvola i koliko sredstava direktno dobijaju od države. Podaci o tome bi **trebalo da budu prikazani na pristupačniji način, uz ažuriranje na mesečnom nivou**. Kada je reč o naknadama koje elektronski mediji uplaćuju REM (RRA), budući da je reč o obavezi svakog nosioca dozvole, trebalo bi proaktivno objavljivati (na sajtu REM) informacije o tome da li se ta obaveza poštuje. Usled toga što informacije o naplati potraživanja nisu bile objavljivane odmah po nastanku docnje, kod javnosti i konkurenata na medijskom tržištu se mogla stvoriti dilema u pogledu doslednosti postupanja regulatora. Isto tako, i Ministarstvo kulture i medija treba da objavljuje redovno **podatke o uspešnosti programa koji su bili sufinansirani iz budžeta**.

Naknade koje plaćaju mediji se već godinama realno smanjuju, a uskoro se, primenom Zakona o elektronskim medijima, može očekivati njihovo svođenje na pokrivanje nužnih troškova rada Regulatora. Ukupna **visina naknade koja se prikuplja od medija**, pre devet godina **nije bila određena na osnovu jasnih kriterijuma**. I na drugoj strani medalje – kada



je reč o izdvajanjima iz budžeta za medije, **nema jasnih kriterijuma u pogledu visine ukupnih izdvajanja (u kojem obimu bi trebalo da se pokriju troškovi stvaranja programa od javnog interesa)**. Zbog toga je potrebno izraditi i objaviti obrazloženja za odluke koje se tiču finansiranja države od medija i medija od države. Pravila koja su bila na snazi tokom proteklih godina su uglavnom poštovana, ali sama pravila nisu bila dovoljno razrađena, što ne samo da je smanjilo mogućnost da se ostvari svrha finansiranja, već i da se ona uopšte prepozna.

Mada je Zakon o radiodifuziji sadržao **pravila o tome za šta će biti utrošen višak prihoda nad rashodima koje RRA ostvari** (po ¼ „za unapređenje i razvoj kulture, zdravstva, prosvete i socijalne zaštite“), te norme ne samo da **nisu bile primenjene** kako je zamišljeno, već **nisu bile ni primenjive**. Suficit medijskog novca, koji je preostao nakon što RRA podmiri svoje troškove, razlivao se neprepoznatljiv u moru većno deficitarnog državnog budžeta.

Ostvareni **prihodi RRA su svake godine bili veći od planiranih, ali su već godinama u padu**. Isto tako, i **rashodi RRA imaju trend opadanja**, pri čemu je bio očigledan trud da se postignu uštede, **naročito tokom 2013. i 2014.** Najveći **realan pad u poslednjih pet godina je zabeležen kod zarada i stalnih troškova (koji su uglavnom vezani za zakupnine)**. S druge strane, rastao je iznos „rezervisanih sredstava“.

Činjenica da su rezultati rada REM slični kao i ranijih godina, a radno angažovanje povećano u mnogim segmentima, uz korišćenje manje finansijskih i uz angažovanje istih ljudskih resursa, osim nesumnjivo zasluženih pohvala za racionalno poslovanje, nužno **otvara i pitanje da li su troškovi mogli biti manji u ranijim godinama**.

Predstojeću **izradu nove sistematizacije radnih mesta u REM bi trebalo iskoristiti da se što preciznije utvrde i obrazlože potrebe za ljudstvom, kao i način angažovanja** (radni odnos ili povremeno angažovanje). Za dosadašnje pravilnike i planove rada nije postojala obaveza izrade detaljnih obrazloženja te vrste. Prelazak zaposlenih u REM u status državnih službenika doneće nova iskušenja i moguć odliv kadrova, jer je realno očekivati da će se zarade umanjiti makar za jednu trećinu u odnosu na sadašnji nivo.

Plaćanje zakupa poslovnog prostora i povezani troškovi predstavljaju značajnu stavku u budžetu RRA a u renoviranje tih prostorija su uložena značajna sredstva (najveća nabavka u poslednjih nekoliko godina, preko 400 hiljada evra). Tokom 2014. godine je REM bitno smanjila rashode sa ove stavke napustivši deo prostorija koje je ranije koristila i došavši do tačke ispod koje se teško može ići. Dugogodišnji pokušaji RRA da dobije na korišćenje prostorije u vlasništvu države nisu bili uspešni. Celishodnost predašnjih troškova za ovu namenu je upitna.



Kod jednog dela ostvarenih ušteda nije do kraja jasno da li su se one loše odrazile na ostvarivanje zakonskih zadataka Regulatora – da li je reč samo o domaćinskom poslovanju ili ima i elemenata prethodnog lošeg planiranja.

Aktuelni Pravilnik o unutrašnjoj sistematizaciji radnih mesta u RRA sadrži solidno opisane poslove. Za pojedina rukovodeća radna mesta se traži manje godina radnog iskustva nego što bi se moglo očekivati (pet), a zahtevi u pogledu pojedinih stručnih kvalifikacija nisu uvek dosledni (npr. strani jezici).

Statistički pokazatelji rezultata rada REM tokom 2011, 2012 i 2013, s jedne strane, pokazuju znatno veći broj predmeta u radu u 2013 (npr. gotovo 14 hiljada u odnosu na 3.200 iz 2012.). Međutim, nije došlo do povećanja broja kaznenih postupaka. I ovi pokazatelji jasno govore koliko je važno da se pri predstojećim organizacionim promenama Služba RRA pravilno dimenzionira, tako da optimalno odgovori potrebama posla, ali se nužno otvara i pitanje – da li su u ranijim godinama resursi bili nedovoljno iskorišćeni.

Na osnovu poređenja sa sličnim institucijama iz regiona i organizaciono sličnih institucija iz Srbije, stiče se utisak da je RRA/REM ili na nivou regionalnog proseka (po srazmerno obračunatim troškovima) ili ispod njega u većini kategorija.

RRA od svog nastanka, pa do 2015. **nije primenjivala postupke javnih nabavki**, zato što nije bila obuhvaćena zakonskim pojmom naručioca, što je **očigledan propust zakonodavca, koji otkriva sistemske slabosti nadzora nad javnim nabavkama**.

Međutim, problem predstavlja i to što su **interna pravila RRA za sprovođenje nabavki bila veoma nerazvijena, naročito u pogledu kriterijuma za odabir ponuda**. Odabir je vršen uvek između tri prikupljene ponude, gotovo uvek po merilu najniže cene.

Pitanje položaja RRA/REM uopšte i mesto ovog tela među „korisnicima javnih sredstava“ ili „organima vlasti“ je sve vreme nedovoljno uređeno. Norme podležu veoma različitim tumačenjima a kontradikcija ima čak i u okviru istog zakona.

Trenutno se primena zakona nalazi pred velikim izazovima. Suštinske reforme RRA i transformacija u REM u punom obimu su stopirani usled toga što još uvek nisu odobreni Status i Finansijski plan za tekuću godinu. Skupštinski odbori su zauzeli pozitivan stav, ali odluka još nije doneta, tako da se ni neke mere koje je trebalo da donesu uštede (npr. novi sistem za obračun zarada zaposlenih, smanjivanje naknada za emitere), još uvek ne primenjuju.

Novi Zakon o javnom informisanju i medijima, koji je na snazi od 13. avgusta 2014, uredio je sufinansiranje medijskih projekata od javnog interesa. Zakonom je određena raspodela



novca na konkursu kao pravilo, uslovi za učešće na konkursu, obaveza da se za svaki konkurs utvrde bliži kriterijumi za raspodelu, neka pravila o formiranju konkursne komisije, način odlučivanja o predlozima komisije i način raspodele državne pomoći medijima bez konkursa kada je reč o manjim iznosima. Takođe je propisana obaveza dostavljanja narativnog i finansijskog izveštaja o realizaciji projekta. Ministarstvo kulture i informisanja bliže uređuje sufinansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa i propisuje obrasce za prijave na konkurs i podnošenje izveštaja.

Tokom ranijih godina, u odsustvu pravila za finansiranje programa u oblasti javnog informisanja i očekivanju da budu propisana zakonom, doneto je **nekoliko akata** koji su uređivali tu oblast na raznim nivoima vlasti. Ove **norme su bile nedovoljne** da otklone rizike od nastanka korupcije. **Glavni problem je velika diskrecija koja postoji kod donošenja odluka o tome šta će biti finansirano, u kojoj meri i na osnovu kojih kriterijuma će biti podeljena sredstva za konkretne programe.** Ne samo da pravila postupanja komisija nisu bila dovoljno detaljna, kao ni kvalifikacije za izbor članova komisije, već je postojala mogućnost da suprotno volji komisije rukovodilac (ne) dodeli sredstva. U nekim slučajevima, problem je i nedovoljno detaljno izveštavanje o trošenju dobijenog novca i nedovoljna javnost podataka.

Iako je **donošenjem Zakona o javnom informisanju i medijima, bitno unapređen pravni okvir** za sufinansiranja medijskih programa iz budžeta na raznim nivoima vlasti, **problemi koji su bili prisutni u prethodnom periodu su samo umanjeni, ali ne otklonjeni.** Ključni problemi koji su ostali nerešeni su sledeći:

- Prevelika diskrecija kod planiranja obima sredstava koji će biti izdvojen za finansiranje programa od javnog interesa i odabira tema od javnog interesa koje će biti finansirane u određenoj budžetskoj godini. Ovaj problem se samo delimično može rešiti otvorenim i participativnim planiranjem budžeta.
- Kriterijumi za donošenje odluke o raspodeli sredstava i način njihove primene nisu dovoljno razrađeni u Zakonu, a ni podzakonski akt Ministarstva nije otklonio sve nedoumice.
Pitanje kvalifikacija i razrešavanja sukoba interesa članova konkursne komisije nije dovoljno precizno utvrđeno u Zakonu, ali je problem uglavnom rešen podzakonskim aktom.
- Zakon ne obezbeđuje proaktivno objavljivanje pojedinih bitnih dokumenata za ocenu zakonitosti i ispravnosti dodele sredstava, što se samo delimično može ublažiti kroz normiranje u podzakonskom aktu.
- Ne postoje efikasna pravna sredstva za osporavanja uslova i kriterijuma konkursa, što se može delimično ublažiti uvođenjem mogućnosti prigovora na svaki pojedinačni konkurs.



Sa razdela Ministarstva kulture je u toku 2012. opredeljeno za finansiranje medija 448,921,991 dinara, što je u to vreme vredelo približno 3.971.285 evra. Čak 87% ovog iznosa je distribuiran unapred određenim korisnicima – javnim preduzećima, a 13% po drugom osnovu – konkursi ili pojedinačne odluke o podršci. U 2013. godini iznos je bio 401,629,085 dinara, što je u to vreme vredelo približno 3.558.806 evra. Ovaj put je čak 89% novca sa razdela Ministarstva otišlo javnim medijskim preduzećima. Smanjenje budžetskih davanja je najuočljivije u grupi „javno informisanje“ gde su mediji dobili oko 100.000 evra manje nego tokom 2012. za svoje programe. U 2012. su svi konkursi osim jednog realizovani, a u 2013. godini čak deset projekata na kraju nije dobio ni dinara zbog nesprovođenja. Metodnom slučajnog uzorka (na devet projekata iz 2014) ustanovili smo da u jednom od devet posmatranih slučajeva izveštaj o realizaciji projekta ne pruža dokaze da su sve planirane aktivnosti realizovane.

Ukupno finansiranje medija od strane Ministarstva za kulturu i informisanje u 2012. i 2013:
448,921,991 i 402,629,085 RSD

Realizovani suficit RRA i uplata u budžet
54,332,105 i 27,232,375 RSD

Iznos koji je od naknada za emitovanje elektronskih i kablovskih medija pribavila RRA
453,149,519 i 371,299,192 RSD

Ukupna raspodela Ministarstva kulture bez subvencija
59,421,991 i 45,079,085 RSD

Kada se uporede podaci o „ulazu“ i „izlazu“ medijsko-budžetskog novca, mogu se zapaziti određene korelacije. Međutim, one su u potpunosti slučajne. Iznos koji su mediji plaćali RRA u 2012 je bio približno iste veličine kao i novac koji je preko Ministarstva distribuiran medijima – kroz subvencije, konkurse ili direktna davanja. U sledećoj godini je iznos prikupljen od naknada bio oko 10% veći od budžetskih davanja medijima. Očigledno je da je u pitanju slučajnost a ne plod osmišljene budžetske politike već po tome što se ove naknade ubiraju od elektronskih medija, dok se novac iz budžeta raspodeljuje svim vrstama medija, pa čak i drugim subjektima koji pripremaju medijske sadržaje. To je naročito očigledno kada se umesto ukupnih davanja porede davanja iz budžeta na konkursima. Naime, kada se izuzmu subvencije, među kojima je jedan od najznačajnijih primalaca sredstava novinska agencija TANJUG, vidi se da su štampani i elektronski mediji dobili u obe posmatrane godine čak 8 manji iznos nego što su elektronski mediji uplatili po osnovu dozvola.



Sumnja u postojanje određenih korelacija se može javiti kada se porede podaci o uplaćenom suficitu sa novcem koji je dodeljen za sufinansiranje programa na konkursima Ministarstva. Naime, može se uočiti da su ovi iznosi bili približno jednaki u 2012. godini. U 2013. godini se javila značajna razlika – suficit se smanjio više nego količina dodeljenog novca za projekte.

Čak i kada su iznosi približno isti, na to da oni nisu međusobno usklađivani ukazuju sledeći faktori: 1) u trenutku kada se raspisuje konkurs nije poznato koliko novca će u određenoj budžetskoj godini biti prikupljeno od naknada a pogotovo ne koliko će novca ostati kao suficit nakon podmirenja troškova RRA/REM; 2) novac se na osnovu konkursa dodeljuje i štampanim medijima, a ne samo elektronskim, koje plaćaju naknade za dozvole; 3) prilikom raspodele novca za konkurse ne postoje posebne kvote za elektronske medije, štaviše u evidencijama se uopšte ne beleži ni nakon dodele novca da li je reč o medijskim sadržajima koji će biti objavljeni u štampanim ili elektronskim medijima.

Iz svih tih razloga, iako su u nekim budžetskim godinama prilivi od medija ka državi uporedivi sa plaćanjima za medije iz budžeta, to je plod slučajnosti a ne unapred osmišljene namere zakonodavca ili volje donosilaca odluka.

S druge strane, očigledno je da se ne može očekivati ni **ostvarivanje javnog interesa kroz sufinansiranje medijskih programa ni ostvarivanje javnog interesa kroz delotvorno vršenje funkcije Regulatora elektronskih medija bez osmišljene politike, koja će biti pretočena u kvalitetne norme, obezbeđena efikasnim nadzorom, unapred poznata javnosti i dosledno sprovedena korišćenjem samo onih finansijskih sredstava koja su za to neophodna.**

Sprovedenje projekta „Položaj RRA u tokovima medijskog novca“ podržala je Fondacija za otvoreno društvo, Srbija.

