

СЕПТЕМБАР **2014.**

**АНАЛИЗА И ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОЦЕДУРЕ
ЗА ДОДЕЛУ СРЕДСТАВА ЗА СУФИНАНСИРАЊЕ
ПРОЈЕКТА У ОБЛАСТИ ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА**

Овај документ настао је у оквиру заједничког пројекта BIRN-а и CINS-а у сарадњи са Транспарентност-Србија, као део програма "Јачање медијске слободе у Србији" који финансира Европска унија. Ставови изречени у документу представљају ставове аутора и не осликавају ставове ЕУ.



Jačanje medijske slobode u Srbiji

Укратко:

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 конкурс као правило, услови за учешће на конкурс, 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. Рок за доношење овог подзаконског акта је 13. новембар 2014. 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 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.

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 утврђују 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 поменутиим 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.

Пошто верујемо да ће Министарство поћи од свог садашњег интерног акта при изради подзаконског акта који ће уредити доделу средстава за суфинансирање медијских пројеката на свим нивоима власти, у даљој анализи ћемо указати и на поједина решења овог документа која би требало допунити или исправити.

Услови за учешће на конкурс у интерном акту Министарства

На конкурс, 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 конкурс 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 су 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 конкурс. 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 конкурс; основне и посебне критеријуме за избор пројекта; 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 конкурсy 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 конкурсy 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 неке објективне параметре као што су број дана ангажовања, број примљених пријава на конкурсy 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 је одступање министра од одлуке комисије условљено испуњавањем неких објективних разлога – нпр. ако се

накнадно испостави да неће бити довољно новца за финансирање пројекта 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 конкурсима или су испуњавали услове да учествују на конкурсима 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 конкурсима.”

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 детаљан. 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 вреднован 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 конкурс.“

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.

Покрајинска одлука

Секретаријат за културу и јавно информисање АПВ донео је 3.2.2014. Правилник за суфинансирање пројеката у области јавног информисања. Овај акт је донет на основу прописа који уређују рад покрајинских органа и члана 5. Закона о јавном информисању. Занимљиво је приметити да у наизглед једнакој правној ситуацији секретаријат доноси општи акт ради ближег уређења поступања на основу овог члана Закона, а министарство интерни акт. Како нам није познато да ли је оспорена надлежност покрајинског секретаријата за доношење овог акта, то питање неће бити разматрано у овој анализи.

Правилник за суфинансирање пројеката у области јавног информисања односи се на расподелу средстава само тога покрајинског секретаријата која су обезбеђена у буџету АПВ, то јест, не протеже се на евентуалне одлуке других органа АПВ или локалних самоуправа са подручја Војводине.

Покрајински секретаријат, у области јавног информисања, обезбеђује средства за:

1. *Суфинансирање пројеката у области јавног информисања путем јавног конкурса за доделу средстава;*
2. *Обезбеђивање дела средстава из буџета Аутономне Покрајине Војводине за издавање новина покрајинског значаја;*
3. *Обезбеђивање дела средстава или других услова за несметано коришћење права инвалида, хендикепираних лица и других лица са посебним потребама у јавном информисању.*

Правилник дефинише шест области „којима се доприноси унапређењу и развоју јавног информисања“ и то за:

1. Подстицање информативних садржаја медија;
2. Унапређење јавног информисања о АП Војводини;

3. Подстицање производње програма из области културе и уметности;
4. Подстицање јавног информисања у земљама у окружењу;
5. Техничко-технолошко опремање јавних гласила;
6. Унапређење професионалних стандарда јавног информисања.

Свака од ових области се посебно разрађује.

Наводи се експлицитно да ће Покрајински секретаријат „корисницима одобрити средства у складу са чланом 95-97. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи ("Сл. гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013 и 97/2013) по правилима за Државну помоћ мале вредности (де минимис државна помоћ).“

Кад је реч о подстицању информативних садржаја медија намена је одређена на следећи начин:

„Средства се одобравају за реализацију пројеката увођења, побољшања или проширења програмских садржаја у новинама или електронским јавним гласилима, који се дистрибуирају или емитују у Аутономној Покрајини Војводини, а од посебног су значаја за јавно информисање грађана Аутономне Покрајине Војводине, укључујући и Интернет странице уписане у регистар јавних гласила. Средства се могу одобрити и за превођење и титловање ТВ програма са језика националних мањина на српски језик и обрнуто, за вишејезичке интернет презентације, за превођење ТВ програма – гестовни говор и друго.“

„Средства се обезбеђују за: суфинансирање производње нових и обновљених програмских садржаја, афирмацију мултикултуралности, развој вишејезичности и интеркултурализма у јавним гласилима значајним за остваривање јавног интереса грађана Војводине, што подразумева увођење, побољшање или проширење програмских садржаја у новинама или електронским јавним гласилима на српском језику и на језицима националних заједница, који се посебно односе на економску, друштвену и културну проблематику, мањинске друштвене групе, питања из области социјалне заштите, друштвене бриге о деци, положаја младих или старијих грађана, родну равноправност, заштиту животне средине.“

„Предложени пројекат се мора реализовати преко јавног гласила које је од посебног значаја за грађане Аутономне Покрајине Војводине. Право да добију средства имају оснивачи јавних гласила уписаних у регистар јавних гласила при Агенцији за привредне регистре, као и аудио и видео продукције које имају потписане уговоре о емитовању са емитерима радијског и телевизијског програма уписаним у регистар јавних гласила.“

„Средства се одобравају у циљу: остваривање јавног интереса у области јавног информисања, односно развоја разноврсности јавних гласила, остваривања права грађана на јавно информисање и обавештеност, афирмације мултикултуралности,

развоја интеркултурализма, подстицања вишејезичних програма, унапређења програмских садржаја јавних гласила, развоја образовања и неговања језика и културе у АП Војводини, информисања о европским вредностима и развијања грађанске свести.“

„Критеријуми за оцењивање пројеката су: значај пројекта за остваривање права на јавно информисање грађана Војводине на нивоу Покрајине, региона, града или општине, значај пројекта за унапређење права на информисање и језичког и културног идентитета припадника националних заједница, квалитет, актуелност, креативност.“

Чини се да у овом опису има понављања, а да су неке ствари остале недоречене. То се посебно односи на одредбу према којој се финансирање обезбеђује за реализацију програма „преко јавног гласила које је од посебног значаја за грађане АПВ“ (нејасно која све гласила испуњавају тај критеријум), као и на чињеницу да су критеријуми веома уопштени.

У вези са унапређењем јавног информисања о АП Војводини прописано је слично као и у претходној тачци, следеће:

„Средства се одобравају за реализацију пројеката увођења, побољшања или проширења програмских садржаја у новинама или електронским медијима, који се дистрибуирају или емитују програм у Републици Србији, укључујући и Интернет странице уписане у регистар јавних гласила, а који су од посебног значаја за остваривање јавног интереса грађана Аутономне Покрајине Војводине у области јавног информисања.“

„Средства се обезбеђују за суфинансирање производње нових и обновљених програмских садржаја који информишу грађане о личностима и догађајима за које јавност има оправдани интерес да зна, а посебно у области економије, друштва, као и у афирмацији мултикултуралности, вишејезичности и развоју интеркултурализма.“

„Предложени пројекат се мора реализовати преко медија који се дистрибуира или емитује програм на националном нивоу, односно у целој Републици Србији, а који је од посебног значаја за грађане Аутономне Покрајине Војводине. Право да добију средства имају оснивачи јавних гласила уписаних у регистар јавних гласила при Агенцији за привредне регистре, као и аудио и видео продукције које имају потписане уговоре о емитовању са емитерима радијског и телевизијског програма уписаним у регистар јавних гласила.“

„Средства се одобравају у циљу: развоја разноврсности јавних гласила, остваривања права грађана на јавно информисање и обавештеност, афирмације мултикултуралности, развоја интеркултурализма, подстицања вишејезичних

програма, унапређења програмских садржаја јавних гласила, развоја образовања и неговања језика и културе у АП Војводини, информисања о европским вредностима и развијања грађанске свести.“

„Критеријуми за оцењивање пројеката су значај пројекта за остваривање права на јавно информисање грађана Војводине, значај пројекта за унапређење права на информисање и језичког и културног идентитета српског народа и припадника националних заједница, квалитет, актуелност, креативност.“

И овде је проблем понављање и недовољно прецизни критеријуми за вредновање могућих пројеката.

У вези са подстицањем производње програма из области културе и уметности предвиђено је следеће:

„Средства се одобравају за реализацију пројеката увођења, побољшања или проширења програмских садржаја из области културе и уметности у новинама или електронским медијима, који се дистрибуирају или емитују програм у Аутономној Покрајини Војводини, а који су од посебног значаја за јавно информисање грађана Аутономне Покрајине Војводине, укључујући и Интернет странице уписане у регистар јавних гласила.“

„Средства се обезбеђују за суфинансирање производње нових и обновљених програмских садржаја, побољшање или проширење програмских садржаја из области културе и уметности у новинама или електронским медијима, афирмацију мултикултуралности, развој вишејезичности и интеркултурализма у јавним гласилима значајним за остваривање јавног интереса грађана Војводине.“

Предложени пројекат се мора реализовати преко јавног гласила које је од посебног значаја за грађане Аутономне Покрајине Војводине. Право да добију средства имају оснивачи јавних гласила уписаних у регистар јавних гласила при Агенцији за привредне регистре, као и аудио и видео продукције које имају потписане уговоре о емитовању са емитерима радијског и телевизијског програма уписаним у регистар јавних гласила.“

„Средства се одобравају у циљу развоја и неговања културе и уметности у АП Војводини, остваривања права грађана на јавно информисање и обавештеност, афирмације мултикултуралности, развоја интеркултурализма, подстицања вишејезичних програма, унапређења програмских садржаја јавних гласила.“

„Критеријуми за оцењивање пројеката су значај пројекта за остваривање права на јавно информисање грађана Војводине на нивоу Покрајине, региона, града или општине, значај пројекта за унапређење права на информисање и језичког и

културног идентитета припадника националних заједница, квалитет, актуелност, креативност.“

Мањкавости су исте као и код претходних тачака.

У вези са подстицањем јавног информисања у земљама у окружењу прописано је следеће:

„Средства се одобравају за реализацију пројеката информисања на матерњем језику припадника српског народа који живе у суседним државама Аутономне Покрајине Војводине (у даљем тексту: земље у окружењу).“

„Средства се одобравају у циљу: увођења, побољшања или проширења програмских садржаја у регистрованим јавним гласилима, развоја јавних гласила, унапређења програмских садржаја јавних гласила, подршке остваривања права српског народа у земљама у окружењу на информисање на сопственом језику, развоју образовања и неговање сопствене културе и идентитета, развоја језичке културе.“

„Средства се обезбеђују за суфинансирање производње нових и обновљених програмских садржаја јавних гласила у земљама у окружењу значајних за остваривање интереса припадника српског народа који живи у земљама у окружењу, што подразумева увођење, побољшање или проширење програмских садржаја у новинама или електронским јавним гласилима који се посебно односе на економску, друштвену и културну проблематику, питања из области социјалне заштите, друштвене бриге о деци, положаја младих или старијих грађана, родну равноправност, мањинске друштвене групе.“

„Предложени пројекат се мора реализовати преко јавног гласила чије се седиште налази на територији државе из које конкурише предлагач пројекта. Право да добију средства у наведеним земљама имају регистровани оснивачи јавних гласила и правна лица регистрована за аудио и видео продукције на српском језику, односно писму.“

„Предложени пројекат се мора реализовати преко регистрованог јавног гласила и уколико је учесник на конкурс регистрован само за продукцију, мора имати потписан уговор са регистрованим јавним гласилом које ће емитовати, односно дистрибуирати медијски садржај.“

„Критеријуми за оцењивање пројеката су значај пројекта за остваривање права на јавно информисање српског народа, значај пројекта за унапређење права на информисање и језичког и културног идентитета припадника српског народа, квалитет, актуелност, креативност.“

Мањкавости су исте као и код претходних тачака, осим у погледу јавног гласила преко кога ће се реализовати пројекат (овде је јасно да је реч о гласилу из земље за коју се конкурише, то јест било који медиј из те земље).

Кад је реч о техничко-технолошком опремању јавних гласила прописано је следеће:

„Средства се одобравају за техничко-технолошко унапређење рада јавних гласила. Средства се додељују малим привредним субјектима у висини до 70% оправданих трошкова. Оправдани трошкови за доделу средстава су следећи:

- набавка редакцијске опреме,
- набавка и инсталација студијске опреме,
- набавка емисионе технике,
- набавка и инсталација рачунарских система и софтвера.“

„Почетне инвестиције морају опстати у истом подручју, односно региону, најмање три године.“

„Средства намењена овим правилником не могу се доделити уколико се корисник средстава није пре почетка реализације пројекта јавио као потенцијални корисник. Право да добију средства имају оснивачи јавних гласила уписаних у регистар јавних гласила при Агенцији за привредне регистре.“

„Критеријуми за оцењивање пројеката су значај техничко-технолошког опремања јавног гласила, односно дигитализација аудио и видео садржаја и њиховог архивирања, значај опремања за унапређење права на информисање.“

У вези са овим видом доделе средстава додатно тумачење би било потребно у вези са условом да почетне инвестиције „опстану на истом подручју најмање три године“, што се вероватно може прецизније уредити уговором. Критеријуми за оцену пројеката су такође сувише општени.

Код унапређења професионалних стандарда јавног информисања прописано је следеће:

„Средства се додељују за суфинансирање организовања стручних скупова или учешћа на стручним скуповима који се баве едукацијом запослених у медијима, за суфинансирање медијских фестивала и јавних расправа у вези медијске регулативе. Носиоци пројекта могу бити правна лица која су оснивачи медија, професионална новинарска удружења, новинарске школе, стручне агенције у области новинарства и невладине организације које се претежно баве медијском проблематиком.“

„Средства се одобравају у циљу едукације новинара и других медијских стручњака, сталног праћења законске регулативе, размене искустава у области јавног

информисања, афирмације новинарства и упознавање стручне јавности са медијским производима.“

„Средства се одобравају за пројекат који испуњава услов да га заједнички организују различити независни привредни субјекти или да га могу похађати запослени из различитих привредних субјеката, или да је признато, оверено или вредновано од стране надлежних државних органа или других институција на које је Република Србија пренела одговарајућа овлашћења.“

„Критеријуми за оцењивање пројеката су квалитет, актуелност професионалног и едукативног приступа, значај пројекта за развој професионалних стандарда јавног информисања.“

„Оправдани трошкови за доделу средстава су следећи:

- трошкови предавача,
- путни трошкови предавача и полазника, укључујући и смештај,
- други текући трошкови, као што су материјали и потрошна роба директно повезани са пројектом усавршавања,
- трошкови амортизације алата и опреме у обиму у којем се искључиво користе за пројекат усавршавања,
- трошкови усмеравања и саветодавних услуга у вези са пројектом усавршавања,
- трошкови полазника и општи индиректни трошкови. У погледу трошкова полазника, у обзир се узимају само сати које полазник стварно проведе у усавршавању.“

Поред тога што су критеријуми недовољно прецизни да се на основу њих обави вредновање, овде се јављају и друге дилеме: 1) статус лица које тражи помоћ – шта ће се сматрати „новинарском школом“, шта „стручном агенцијом у области новинарства“, шта „невладином организацијом која се претежно бави новинарском проблематиком“ (законски термин је „удружење“); 2) нејасно је зашто би се пројекат одобрио ако га подносе „различити привредни субјекти“ (два или више), зашто је довољно да га могу „похађати запослени из више привредних субјеката“ (нпр. било би смислено да је отворен за запослене из било којег медија ако испуњавају одређене услове). Чини се да је идеја која стоји иза ових услова добра (да се не финансирају пројекти намењени искључиво запосленима у једној медијској кући), али да би могли бити и боље формулисани; 3) кад је реч о трошковима који се финансирају, чини се да би било добро ограничити висину „општих индиректних трошкова“, како би већи део средстава отишао на финансирање обука.

Поступак за доделу средстава може бити јавни конкурс или „други начин“, у складу са буџетским прописима.

„Конкурс ће се објавити у Службеном листу АП Војводине, дневним новинама које покривају целу територију Аутономне Покрајине Војводине и на Интернет страници Покрајинског секретаријата. Покрајински секретаријат расписује конкурс, одређује његов садржај и образац пријаве.“ Као што је речено код интерног акта министарства, објављивање у дневним новинама може бити сувишно.

„Средства која се додељују путем конкурса, одобравају се на основу пријаве на конкурс. Покрајински секретаријат суфинансира највише до 80% вредности пројекта. Оснивач јавног гласила уз пријаву на конкурс прилаже детаљан пројекат за суфинансирање пројекта у области јавног информисања. На конкурс не могу учествовати оснивачи јавних гласила који примају субвенцију из Буџета АП Војводине, изузев учесника на конкурс из члана 8. и 9. Правилника.“

У вези са овим, проблем може бити то што није довољно уређен садржај конкурса, па самим тим и пројекта за које се конкурише и што је то препуштено потоњој одлуци Секретаријата за сваки конкретни конкурс.

“Поднете пријаве по конкурс разматра комисија коју именује покрајински секретар за културу и јавно информисање. Комисија неће разматрати: пријаве подносилаца који немају право учешћа на конкурс, неблаговремено поднете пријаве, пројекте који нису у складу са утврђеном наменом средстава из овог Правилника, пријаве подносилаца којима су раније одобрена средства, а нису поднели извештај о наменском коришћењу истих, непотпуне пријаве, пријаве са непотпуном документацијом и пријаве које нису поднете на одговарајућем обрасцу. Конкурсна комисија након разматрања поднетих пријава утврђује предлог за доделу средстава и доставља га покрајинском секретару.“

У вези са овим, проблем може бити то што нису утврђени услови које морају испуњавати чланови комисије, као и решавање њиховог могућег сукоба интереса. Правила у погледу валидности конкурсних пријава су јасна и остављају знатно мање места за недоумице него у претходном случају.

„О додели средстава, на предлог Конкурсне комисије, одлучује покрајински секретар решењем. Уколико пројекти или одређени број пројеката нису у складу са циљевима и критеријумима конкурса, покрајински секретар може, на предлог конкурсне комисије, донети решење да се неће распоредити сва средства. Решење о додели средстава је коначно и против њега се не може употребити правно средство. Решење о додели средстава је акт располагања против ког се не може водити управни спор.“

На основу ових одредаба не може се са сигурношћу закључити да ли је покрајински секретар везан одлуком Комисије, то јест, може ли одлучити да се расподела изврши супротно том предлогу. Лоше је што није предвиђен правни лек против

одлуке (предлога) комисије а необично је да се овде заузима потпуно другачији став о могућности вођења управног спора него у случају министарства.

„Решењем о додели средстава може бити одређен исти или мањи износ средстава од оног који је тражен у појединачној конкурсној пријави. Уколико је решењем о додели средстава за појединог корисника одређен мањи износ од оног који је тражен у конкурсној пријави, корисник средстава дужан је да пошаље допуну обрасца пријаве на конкурс, којом спецификује намену средстава, а у складу са износом који му је решењем додељен. Корисник средстава дужан је да у допуни обрасца спецификује намену средстава у складу са спецификацијом која већ чини део конкурсне пријаве. Корисник средстава може допунском спецификацијом тражити да му пројекат сразмерно траје краће или да умањи део програмских ставки или јединица опреме, уважавајући природу конкурса за који су му одобрена средства.“

У вези са овим одредбама било би добро да се наведе у којим случајевима би дошло до тога да се решењем додељује мање средстава него што је тражено. Уколико је реч о жељи секретаријата да подржи, макар и са мањим износима, већи број пројеката, било би смислено да се то објасни у самом конкурсном и да подносиоци своје буџете и активности планирају од почетка тако да и делимично финансирање буде смислено са становишта остваривања сврхе пројекта, уместо а се то чини кроз касније допуне.

„Покрајински секретаријат и корисник средстава, закључују уговор о међусобним правима и обавезама. Средства се одобравају корисницима у складу са могућностима буџета.“

Иако је јасно да се средства одобравају корисницима у складу са могућностима буџета, требало би јасно дефинисати да ли и њихово право на добијање средстава зависи од тих фактичких могућности (будућа неизвесна околност), или своје потраживање могу остварити на суду у случају да преузму одређене обавезе рачунајући на уговорени износ и динамику плаћања.

„Кориснику средстава неће бити дозвољено да закључи уговор са Покрајинским секретаријатом уколико му рачун буде у блокади, односно неће му се пренети средства на рачун уколико му рачун буде блокиран након закључења уговора. Уколико се кориснику средстава не исплате средства из разлога из става 1. овог члана или из неког другог разлога, укључујући и одустанак корисника да закључи уговор или након закључења уговора, уз писмено обавештење Покрајинском секретаријату о разлозима одустанка, на предлог покрајинског секретара за културу и јавно информисање накнадно ће се састати конкурсна комисија да расподели преостала средства на остале кориснике. Покрајински секретар може одлучити да не распореди никоме преостала средства из става 2. овог члана уколико су остали

пројекти већ подржани, а руководећи се према квалитету и потребама пројеката пријављених на конкурс.“

Добро је да је уређен и поступак у случају настана горе описане ситуације. Било би добро да се уместо посебног састанка конкурсне комисије унапред (након завршетка конкурса) одреде „прве резерве“, то јест, ко ће добити средства уколико она не буду исплаћена неком од прималаца.

„Средства се користе искључиво за намене за које су додељена, а корисник средстава је дужан да Покрајинском секретаријату достави извештај о реализацији пројекта и доказ о наменском коришћењу додељених средстава. Корисник је дужан да правда целокупан буџет пројекта. Уколико корисник средстава не реализује пројекат у предвиђеном року, дужан је да достави молбу за продужење рока, коју ће размотрити Покрајински секретаријат, узимајући у обзир разлоге наведене у молби. Уколико корисник не реализује пројекат и не достави извештај о наменском коришћењу средстава до расписивања наредног конкурса, његова пријава се неће разматрати.“

У овом члану су уређене обавезе извештавања и правилног коришћења средстава са конкурса. Међутим, норме нису довољно прецизне у погледу садржаја извештаја о реализацији пројекта, укључујући не само извештавање о наменском трошењу одобреног буџета, већ и о реализацији пројекта и остваривању његових циљева. Такође, недостају одредбе које би финансијски заштитиле Секретаријат у случају ненаменског трошења или одсуства извештаја (средство финансијског обезбеђења).

Обезбеђивање дела средстава из буџета Аутономне Покрајине Војводине за издавање новина покрајинског значаја уређено је посебним чланом. На овај вид финансирања не примењују се одредбе о јавном конкурсима.

„Покрајински секретаријат у складу са чланом 5. став 1. Закона о јавном информисању и чланом 3. и 6. став 1. Одлуке о обезбеђивању дела средстава из буџета Аутономне Покрајине Војводине за издавање новина покрајинског значаја („Службени лист АП Војводине“, број: 4/08) обезбеђује средства за издавање новина покрајинског значаја. Ради остваривања права националних мањина и етничких заједница у информисању на сопственом језику и неговању сопствене културе и идентитета уговором се обезбеђују средства и стварају услови за издавање јавних гласила на језицима националних мањина.“

„Средства за издавање новина покрајинског значаја, обезбеђују се у буџету Аутономне Покрајине Војводине издавачима новина покрајинског значаја: - за издавање новина, чији је издавач правно лице над којим су пренета оснивачка права са Скупштине Аутономне Покрајине Војводине, средства се утврђују најмање у висини средстава утврђених у време преузимања оснивачких права националних савета националних мањина;

- за издавање осталих новина покрајинског значаја, средства се утврђују у складу са висином средстава која се обезбеђују за новине исте динамике излажења. Покрајински секретаријат, у складу са могућностима буџета АП Војводине, финансијским планом утврђује висину средстава за новине покрајинског значаја.”

„Средства за издавање новина покрајинског значаја, обезбеђују се у буџету Аутономне Покрајине Војводине, а уговори се закључују са издавачима новина покрајинског значаја и реализују у складу са прописима који уређују буџет.”

Обезбеђивање дела средстава или других услова за несметано коришћење права инвалида, хендикепираних лица и других лица са посебним потребама у јавном информисању је такође уређено посебним одредбама:

„Покрајински секретаријат у складу са чланом 5. став 2. Закона о јавном информисању, уговором обезбеђује део средстава или других услова за несметано коришћење права инвалида, хендикепираних лица и других лица са посебним потребама у јавном информисању, а посебно слободе примања идеја, информација и мишљења. Средства за остваривање права лица из члана 13. овог Правилника, обезбеђују се у буџету Аутономне Покрајине Војводине, а уговори се закључују са покрајинском организацијом савеза слепих и слабовидих и савеза глувих и наглувих Војводине и реализују у складу са прописима који уређују буџет.”

Како се може видети, ни за овај вид финансирања није предвиђено организовање јавног конкурса, већ директна буџетска дотација унапред одређеном удружењу.

Суботица

Предлог Правилника о додели средстава у области јавног информисања (градско веће Суботице) позива се на члан 24. ст. 1. Закона о локалној самоуправи и Статут Града. Предлог одлуке је из 2010. године.

Овим Правилником уређују се начин, мерила и критеријуми за избор програма и пројеката у области јавног информисања који се финансирају или суфинансирају из буџета Града Суботице. У области јавног информисања врши се финансирање или суфинансирање програма и пројеката јавних гласила од локалног значаја на језицима који се користе на територији Града. Висина средстава за финансирање или суфинансирање програма и пројеката утврђује се сваке године одлуком о буџету Града. Средства утврђена буџетом Града распоређују се у оквиру функције - Услуге емитовања и издаваштва. Средства за финансирање или суфинансирање програма и пројеката додељују се на основу јавног конкурса.

Мерила и критеријуми за избор програма и пројеката у области јавног информисања који се финансирају и суфинансирају из буџета Града су:

- програми, пројекти и чланци који се баве радом и активношћу локалне самоуправе – нарочито манифестације, културни и други програми локалне самоуправе од општег интереса за грађане Града;
- програми, пројекти и чланци који се баве свакодневним питањима од општег интереса за грађане Града;
- програми, пројекти и чланци који доприносе афирмацији вредности заједничког живота, мултикултуралности и мултиконфесионалности на територији Града.

Ова мерила и критеријуми (која је разлика?) су релевантни, али је потребна разрада, како би могло да се одлучује у конкретним случајевима хоће ли средства бити додељена или не, у којем обиму ће бити опредељена у буџету итд. Посебно је осетљиво питање начина праћења из прве наведене ставке, како би се избегла ситуација да се финансира похвално извештавање о активностима органа локалне самоуправе и јавних функционера.

„Право на подношење пријаве за финансирање или суфинансирање програма односно пројекта у области јавног информисања имају оснивачи јавних гласила (новина, радио програма, телевизијских програма и др.) за услуге јавног информисања на језицима који се користе на територији Града. Оснивачи јавних гласила имају право да поднесу пријаву за финансирање или суфинансирање програма односно пројекта у области јавног информисања под условом да им је регистровано седиште на територији Града.”

„Поред ових услова подносилац пријаве – оснивач телевизијског програма треба да испуњава и следеће услове:

- да обезбеди квалитетно емитовање телевизијског сигнала за најмање 60% становништва на територији Града (жељена зона сервиса – опслуживања);
- да располаже одговарајућим техничким и кадровским капацитетима за покривање жељене зоне сервиса (опслуживања);
- да располаже важећом дозволом за емитовање, у складу са законом или уговором закљученим са КДС дистрибутером.

Поред ових услова подносилац пријаве – оснивач радио програма треба да испуњава и следеће услове:

- да обезбеди квалитетно емитовање радио сигнала за најмање 60% становништва на територији Града (жељена зона сервиса – опслуживања);
- да располаже одговарајућим техничким и кадровским капацитетима за покривање жељене зоне сервиса (опслуживања);
- да располаже важећом дозволом за емитовање у складу са законом.”

Услови су углавном јасно дефинисани, мада може бити дилема, нарочито у погледу „одговарајућих техничких и кадровских капацитета”, који би морали да буду прецизирани условима конкурса.

Јавни конкурс за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области јавног информисања расписује и конкурсни поступак спроводи Комисија за доделу средстава у области јавног информисања, најмање једном годишње.

„Комисија има председника, заменика председника и три члана. Председника, заменика председника и чланове Комисије именује Скупштина града Суботице на мандатни период од четири године. Комисија има следеће надлежности:

- сачињава текст конкурса за доделу средстава за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области јавног информисања;
- разматра пријаве на конкурс;
- доставља списак поднетих пријава на конкурс националним саветима националних мањина ради давања предлога за расподелу средстава правним и физичким лицима која обављају информисање на језику националне мањине;
- врши избор програма и пројеката у области јавног информисања који се предлажу за финансирање или суфинансирање и
- предлаже Градоначелнику доношење решења о расподели средстава.”

Овим одредбама је уређено именовање и надлежности Комисије, али не и питање ко може бити њен члан, евентуалног сукоба интереса и друга питања од значаја за рад овог тела.

„Текст конкурса садржи:

- намену средстава за које се расписује конкурс;
- одређење лица која су овлашћена за подношење пријаве на конкурс;
- ознаку прилога који се обавезно прилажу уз пријаву;
- рок за подношење пријаве;
- адресу на коју се пријаве упућују односно предају;
- напомену да се непотпуне и неблаговремене пријаве неће узети у разматрање;
- друге елементе конкурса.

Конкурс се објављује у “Службеном листу Града Суботице” и на званичној интернет страници Града (веб-сајт Града). Обавештење средствима јавног информисања о расписаном и објављеном конкурсном прослеђује се путем службе Градске управе надлежне за односе са медијима.”

Начин објављивања је добар. У погледу текста конкурса требало би објавити и друге податке а пре свега критеријуме који ће бити од значаја за одлучивање о поднетим пријавама.

Пријава на конкурс подноси се Комисији на обрасцу “Пријава на Конкурс за финансирање или суфинансирање програма односно пројекта у области јавног информисања” (Образац број 1.) који је у прилогу овог Правилника и чини његов

саставни део. За сваки програм (програмску шему) односно пројекат подноси се посебна пријава. Уз пријаву подносилац пријаве дужан је да обавезно приложи:

- доказ о подносиоцу пријаве - извод из регистра у којем је подносилац пријаве регистрован;
- преглед основних података о подносиоцу пријаве (историјат, опис делатности, досадашњи пројекти и сл.), сачињен од стране подносиоца пријаве и
- детаљан опис програма односно пројекта у области јавног информисања за чије финансирање или суфинансирање се подноси пријава.

Оснивач телевизијског програма дужан је да приложи и:

- доказ о располагању важеће дозволе за емитовање у складу са законом или уговором закљученим са КДС дистрибутером и
- изјаву о располагању одговарајућим техничким и кадровским капацитетима и покривању жељене зоне сервиса (опслуживања).

Оснивач радио програма дужан је да приложи и:

- изјаву о располагању одговарајућим техничким и кадровским капацитетима и покривању жељене зоне сервиса (опслуживања);
- доказ о располагању важеће дозволе за емитовање у складу са законом.

Детаљан опис програма односно пројекта у области јавног информисања садржи следеће елементе: учеснике програма односно пројекта, значај, место и време реализације програма односно пројекта (приложити опис највише на две странице, уз опис је могуће приложити публикације, други штампани материјал, аудио, видео, дигитални и други материјал о програму односно пројекту).

Саставни део пријаве је изјава о прихватању обавезе подносиоца пријаве у случају да Град финансира или суфинансира пријављени програм односно пројекат у области јавног информисања, према којој одговорно лице подносиоца пријаве, под кривичном и материјалном одговорношћу, изјављује:

- да су сви подаци наведени у Пријави истинити и тачни;
- да ће додељена средства бити наменски утрошена;
- да ће у законском року бити достављен извештај о реализацији програма односно пројекта у области јавног информисања на прописаном обрасцу са финансијском документацијом;
- да ће се доставити два примерка реализованог пројекта (на ЦД - у , ДВД - у, новине и сл.)
- да ће током реализације програма односно пројекта у публикацијама и другим медијима бити назначено да је реализацију подржао Град.

Подносиоцима пријаве Образац “Пријава на Конкурс за финансирање или суфинансирање програма односно пројекта у области јавног информисања” приступан је и на званичној интернет страници Града (веб-сајт Града). Пријаве се подnose у штампаном облику, предајом у Градском услужном центру Града

Суботице или поштом а обавезно и у електронском облику на и-мејл адресу назначену у конкурс.

Чини се да су сви битни елементи за пријављивање обухваћени, у складу са прописаним условима.

Комисија је дужна да у року од 15 дана од дана закључења конкурса размотри све приспеле пријаве. Непотпуне и неблаговремене пријаве Комисија неће узети у разматрање.

Након утврђивања благовремених и потпуних пријава, Комисија доставља националним саветима националних мањина списак поднетих пријава на конкурс са позивом да у року од 15 дана доставе предлог за расподелу средстава правним и физичким лицима која обављају информисање на језику националне мањине. Након истека рока за доставу предлога за расподелу средстава, Комисија, имајући у виду достављене предлоге националних савета националних мањина и примењујући критеријуме из члана 5. овог Правилника, врши избор програма и пројеката и сачињава предлог решења о расподели средстава. На основу предлога Комисије Градоначелник доноси решење о расподели средстава. Решење Градоначелника је коначно. Решење се објављује на званичној интернет страници Града (веб-сајт Града).

Из овог описа се види да раније представљени општи критеријуми за доделу средстава нису прецизирани, као ни начин одлучивања чланова комисије (нпр. објективно или субјективно оцењивање у вези са сваким од побројаних критеријума). Осим тога, када је реч о програмима на мањинским језицима, комисија одлучује на основу претходних предлога мањинског савета. Није прецизирано да ли градоначелник може на неки начин да модификује предлог Комисије. За решење се каже да је коначно (што значи да против њега није допуштена жалба). Пошто ништа није речено, постоји могућност вођења управног спора. Ни овде се не помиње могућност приговора против предлога комисије.

„Након коначности решења о расподели средстава, са изабраним подносиоцима пријаве закључују се уговори о финансирању или суфинансирању програма односно пројекта у области јавног информисања. Уговор у име Града потписује Градоначелник. Уговором се уређују међусобна права и обавезе уговорних страна, начин и рок за пренос одобрених средстава, рок за реализацију програма односно пројекта у области јавног информисања, обавеза подношења извештаја о реализацији програма односно пројекта у области јавног информисања, као и друга права и обавезе уговорних страна.”

„Изабрани подносиоци пријаве, којима су додељена средства за финансирање или суфинансирање програма односно пројекта у области јавног информисања, дужни су да у року од 15 дана по завршетку програма односно пројекта за који су додељена буџетска средства, а најкасније до 31. јануара наредне године, поднесу

извештај о реализацији тих програма односно пројеката у области јавног информисања и доставе доказе о наменском коришћењу финансијских средстава Градоначелнику. Извештај о реализацији програма односно пројекта у области јавног информисања подноси се Градоначелнику на обрасцу “Извештај о реализацији програма односно пројекта у области јавног информисања” (Образац број 2.) који је у прилогу овог Правилника и чини његов саставни део. Извештај о реализованим програмима и пројектима у области јавног информисања који су финансирани или суфинансирани из буџета Града путем конкурса Градоначелник доставља Скупштини града Суботице до 31. марта текуће године за претходну годину.”

Извештавање је прописано, али не и објављивање података из извештаја. Извештај, према приложеном обрасцу, обухвата и финансијске аспекте и резултате остваривања програма. Нису предвиђена средства обезбеђења у случају да обавезе не буду извршене или за случај да добијени новац не буде наменски утрошен. Није детаљније уређена контрола реализације програма и трошења средстава.

Зајечар

У одлуци о формирању комисије за расподелу средстава намењених медијима на територији града Зајечара, коју је донео Пивремени орган града 8.8.2013, садржана су и нека правила о раду овог тела. Критеријуми које „комисија нарочито узима у обзир приликом разматрања конкурсне документације” налазе се мерила попут „значај информативног програма за остваривање права на јавно информисање”, „допринос разноликости медијских садржаја и плурализам идеја и вредности” итд. Није одређен релативни значај ни једног од ових широко формулисаних критеријума (колико испуњавање сваког од њих носи бодова или нешто слично).

Комисија осим тога има задатак да сачини текст конкурса, спроведе поступак, сачини предлог за расподелу средстава и достави га Градском већу.

У образложењу се наводи да су планирана средства за услуге информисања и да она нису утрошена, те да је потребно расписати нови конкурс.

Из докумената који су достављени из Зајечара не може се закључити на основу чега је комисија предложила медије за добијање помоћи, нити због чега је предложила баш оне износе који су наведени.

Ваљево

Одлуком Уставног суда број ИУо-395/2013 утврђено је да Правилник о начину, мерилима и критеријумима за избор пројеката у области јавног информисања који се финансирају и суфинансирају из буџета града Ваљева, број 110-1/2012-09 од 17. јануара 2012. године, који је донео начелник Градске управе за друштвене

делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Ваљево, није у сагласности са Уставом и законом.

Подносилац иницијативе сматрао је да оспорени Правилник није у сагласности са Уставом и законом, јер је доносилац овог правилника прекорачио своје надлежности утврђене Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07), Статутом града Ваљева („Службени гласник града Ваљева”, број 19/08) и Одлуком о градским управама града Ваљева („Службени гласник града Ваљева”, број 24/08), имајући у виду правну природу акта и питања која се њиме уређују. Сагласно наведеном, иницијатор даље наводи да оспорени Правилник садржи норме које на општи начин уређују начин, мерила и критеријуме за избор пројеката у области јавног информисања који се финансирају из средстава буџета града Ваљева, што га чини општим правним актом, док је чланом 52. Закона о локалној самоуправи прописана надлежност градске управе, у коју не спада и надлежност за доношење општих правних аката. Стога, иницијатор закључује да је за доношење општих правних аката искључиво надлежна Скупштина града Ваљева, сагласно одредбама члана 191. став 2. Устава и члана 30. став 1. тачка 5) Закона о локалној самоуправи, из чега следи да оспорени Правилник није могао донети начелник градске управе за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Ваљево. Иницијатор такође указује да је оспорени Правилник донет супротно одредбама члана 59. Статута града Ваљева и члана 36. став 1. алинеја 7 Одлуке о градским управама града Ваљева, које је доносилац овог акта означио као правни основ за његово доношење.

Правилник о начину, мерилима и критеријумима за избор пројеката у области јавног информисања који се финансирају и суфинансирају из буџета града Ваљева, број 110-1/2012-09, донео је начелник Градске управе за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Ваљево, 17. јануара 2012. године. Оспорени Правилник је донет на основу члана 52. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07), члана 59. Статута града Ваљева („Службени гласник града Ваљева”, број 19/08) и члана 36. став 1. алинеја 7. Одлуке о градским управама града Ваљева („Службени гласник града Ваљева”, број 24/08). Овим правилником уређују се критеријуми, услови, начин и поступак финансирања тематских пројеката у области јавног информисања из буџета града Ваљева. Правилник је ступио на снагу 25. јануара 2012. године, јер је истог дана када је донет објављен на огласној табли Градске управе за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Ваљево.

Разматрајући питање надлежности начелника Градске управе за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Ваљево да донесе оспорени Правилник, Уставни суд је најпре пошао од одредаба Закона о локалној самоуправи којима је одређена надлежност општинске, односно градске управе. Наиме, одредбама члана 52. Закона о локалној самоуправи одређена је надлежност општинске, односно градске управе, из које следи да је општинска, односно

градска управа носилац управне функције у општини, односно граду и да по питању аката које доносе органи власти у јединици локалне самоуправе, општинска, односно градска управа може само да припрема нацрте тих аката и да их извршава, а не и да их доноси, јер за то Законом није овлашћена, што значи да то овлашћење нема ни начелник који руководи општинском управом, осим када је реч о акту о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске, односно градске управе (који се доноси уз сагласност општинског, односно градског већа). Одредбама Статута града Ваљева су на истоветан начин као и Законом о локалној самоуправи уређена питања која се односе на надлежност градске управе града Ваљева (члан 59.).

Полазећи од наведеног, као и од правне природе оспореног Правилника, који представља општи правни акт којим су уређени критеријуми, услови и начин за избор пројеката у области јавног информисања који се финансирају и суфинансирају из буџета града Ваљева, Уставни суд оцењује да начелник Градске управе за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Ваљево није имао овлашћење за доношење оспореног Правилника. Како је Правилник донет од стране ненадлежног органа, то овај акт није у сагласности са законом.

Како се може видети из ових навода одлуке Уставног суда, искључиви разлог за стављање ваљевског правилника ван снаге била је чињеница да га је донео ненадлежни орган, док садржина тог акта није разматрана.

Суфинансирање програма по новом закону

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 конкурс као правило, услови за учешће на конкурс, 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. Рок за доношење овог подзаконског акта је 13. новембар 2014. 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.

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 (овај амандман није прихваћен од стране посланичких група којима је упућен), који је гласио:

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 неке теме и програми, који су несумњиво од јавног интереса, нису предвиђени на списку којим је у закону дефинисан јавни интерес. Предложеном допуном утврдило 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 начина, 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 конкурс, 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 да се може одредити највише 5% средстава од укупно одређених средстава за остваривање јавног интереса путем јавних конкурса.

Члан 18. уређује да се конкурс расписује за пројекте производње медијских садржаја и за организовање и учешће на стручним, научним и пригодним скуповима као и за пројекте 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, донесе 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 конкурс;

- 3) критеријуми за учешће на конкурсима;
- 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 конкурсима (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 конкурсима пружа већу гаранцију привржености професионалним и етичким медијским стандардима”, те да „ближи критеријуми за сваки расписани конкурс објављују се у јавном позиву за учешће на конкурсима”. 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 пројекта 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 амандман на овај члан, тако да се у ст. 4. иза речи „решење” додаје „и образложени предлог конкурсне комисије из ст. 1. овог члана, уколико није у потпуности садржано у решењу”.

Наиме, тренутно се предвиђа искључиво објављивање решења о додели средстава на конкурс. 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 конкурс и јавности о томе у којој мери се одлука (политичког) руководиоца органа разликује од онога што је предложила (стручна) комисија.

Овај амандман су предложили народне посланице Гордана Чомић и Александра Јерков, а предлагач га је одбио „из разлога што је предлог комисије са образложењем 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 средстава 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 конкурс, услове за

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

Главни проблеми и препоруке за њихово решавање:

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 и 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 и биће потребно да се то учини у подзаконском акту Министарства, како би се обезбедила уједначена примена закона од стране разних органа и ограничила самовоља код расписивања појединачних конкурса.
3. Питање квалификација и разрешавања сукоба интереса чланова конкурсне комисије није довољно прецизно утврђено, што се делимично може учинити 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.