



ANEM

Asocijacija nezavisnih elektronskih medija
Association of Independent Electronic Media
Beograd, Takovska 9, tel/fax: + 381 11 322 5852, 3038 384

МИНИСТАРСТВО КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА
Влајковићева 3
11000 Београд

КАБИНЕТ МИНИСТРА

ПРЕДМЕТ: СУГЕСТИЈЕ АНЕМА ЗА ИЗРАДУ ЗАКОНА О ЈАВНИМ СЕРВИСИМА

Поштовани,

Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) активно учествује у процесу израде свих стратешких и регулаторних докумената из области јавног информисања. Како је Министарство културе и информисања започело рад на сету медијских закона, АНЕМ жели да пружи свој допринос путем давања препорука у погледу основних смерница за које АНЕМ сматра да су у интересу медијског сектора и да их треба узети у обзир приликом израде Закона о јавним сервисима.

Пре свега, сматрамо да **није неопходно донети посебан закон** који регулише јавне сервисе и да не постоји предмет закона, посебно имајући у виду да се ова питања углавном регулишу законом који се бави електронским медијима. Ипак, узимајући у обзир Стратегију развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године која предвиђа такву могућност, ову прилику користимо да укажемо на основне смернице које би требало узети у обзир приликом израде овог закона.

Имајући у виду стратешко опредељење државе да не буде власник медија и да се медији који се финансирају из јавних прихода, ограниче на постојеће јавне сервисе (на републичком нивоу и нивоу Аутономне покрајине Војводине), АНЕМ предлаже да се при изради закона поштују следећи принципи:

1) При остваривању јавног интереса у области јавног информисања неопходно је инсистирати на програмском аспект, а не нужно и на стварању нових, институционално организованих јавних сервиса. Предлогу који се могао чути у стручним расправама у оквиру медијске заједнице да је у плану оснивање неколико јавних сервиса који би требало да остварују јавни интерес у области јавног информисања на регионалном нивоу (са центрима у Београду, Крагујевцу, Нишу, Ужицу, Зајечару и Новом Пазару) могу се упутити озбиљне критике. Основни проблем код овог предлога је непостојање критеријума код оснивање нових јавних сервиса

који репрезентују јавни интерес на регионалном нивоу. Закон о територијалној организацији Републике Србије разликује само два нивоа децентрализације, и то општине као јединице локалне самоуправе и Аутономну покрајину Војводину. Региони тренутно не постоје у уставноправном поретку Републике Србије, а једино што је слично овој категорији су тзв. Управни окрузи које предвиђа Уредба о управним окрузима донета на основу Закона о државној управи. Може се претпоставити да се, при одређивању регионалних јавних сервиса, пошло од управних округа (Крагујевац-Шумадијски УО, Ниш-Нишавски УО, Зајечар-Зајечарски УО и Ужице-Златиборски УО). За Београд се може претпоставити да је неопходно формирање регионалног јавног сервиса који би задовољио јавни интерес у главном граду, а за Нови Пазар се може претпоставити да је у питању заштита интереса у области јавног информисања за припаднике бошњачке националне мањине. Тако долазимо до три различита критеријума који стварају несигурност у овој области (главни град, седишта управних округа и права мањина). При том, треба нагласити да су управни окрузи органи централне власти на територији више општина, основани подзаконским актом. А у погледу критеријума који се односи на остваривање права националних мањина, спорно је опредељивање за једну мањину и занемаривање осталих (које су територијално дислоциране). Различитост критеријума води провизорности а нема гаранција да су одабрани центри заиста репрезенти одређеног региона (на пример, зашто то нису Пожаревац или Врање). У прилог овоме иде и чињеница да је процес дигитализације увелико одмакао и да је у складу са Стратегијом за прелазак са аналогног на дигитално емитовање радио и телевизијског програма и Законом о потврђивању завршних аката Регионлане конференције о радио-комуникацијама за планирање дигиталне терестричке радиодифузне службе у деловима Региона 1 и 3, фреквенцијским опсезима 174-230 МХз и 470-862 МХз, одређено да Србија има на располагању одређени број зона расподеле или алотмента. Због карактеристика дигиталног емитовања могуће је веће покривање сигналом. Ако се усвоји ова подела регионалних јавних сервиса, преклапаће се зоне расподеле а програм регионалног јавног сервиса ће моћи да прате и други „региони“. Тако би, хипотетички, програм Регионалног јавног сервиса из Крагујевца могли да прате и у Подунавском управном округу, а програми РС из Ниша би се преклапали са програмом из Зајечара. Ово преклапање није безазлено јер утиче и на конципирање финансирања јавних сервиса. Наиме, основни је принцип да се јавни сервис финансирају из јавних прихода „региона“ где се тај локализовани јавни интерес остварује. Иако је непознато како би се финансирани јавни сервис на регионалном нивоу, може се претпоставити да би то било из буџета општина које улазе у састав „региона“. Тако би се због непоклапања алотмента са територијом управног округа могло десити да општина Лесковац финансира јавни сервис из Ниша, а само због чињенице да се налази у истом алотменту. Остаје и питање транспарентности у пословању јавних сервиса, као и обезбеђивање контроле јавности и то како у начину избора органа управљања тако и у начину трошења средстава. Ови недостаци су могли да се уоче и у пословању два постојећа јавна сервиса. Са друге стране, потребно је улагати у продукцију и у прављење квалитетног програма који ће остваривати јавни интерес у области јавног информисања а који ће моћи да праве и комерцијалне телевизије, у складу са принципима слободе конкуренције и контроле државне помоћи (што предвиђа и Медијска стратегија). Поред тога, сматрамо да приликом одређивања регионалних јавних сервиса није урађена анализа потребе и анализа ефеката. Поставља се питање да ли постојећи локални медији, без обзира на начин финансирања (јавни или приватни) остварују јавни интерес у области јавног информисања и да ли постоји потреба да се формирају нови организациони облици ако је тај интерес на задовољавајући начин остварен. Такође, да ли је обезбеђена економска одрживост јавних сервиса на регионалном нивоу и да ли ће медији који нису јавни сервис моћи да опстану. Наиме, један од основних принципа у функционисању јавних сервиса је да се право за пружање медијске услуге добија

на основу самог закона без потребе прибављања дозвола. Такође, јавни сервиси су ослобођени од плаћања накнада регулаторним телима и осталим државним органима. Електронски медији, а посебно на локалу, имају бројне проблеме, између осталог и проблем немогућности остваривања права из дозвола, због великог броја пиратских станица које ометају сигнал и не плаћају никакве накнаде а остварују приход од оглашавања. Већ у оваквим тржним условима није извесно да ће локални медији опстати а њихов положај би се додатно погоршао у случају оснивања нових регионалних јавних сервиса.

2) Избор и престанак функције члана УО и директора мора да буде транспарентан и по правилима која су унапред прописана и самим законом.

Закон мора да пропише јасне услове и процедуру приликом избора директора и управног одбора, избором између два модела (аналогно решењима предложеним у Преднацрту закона о електронским медијима):

1. **Чланове УО бира РРА на основу претходно спроведеног јавног конкурса**, уз јасно прецизирање услова које они морају да испуњавају (стручност и искуство у области медија и функционисања јавних сервиса, уз поштовање правила о неспојивости функција). Процедура избора мора да буде таква да на недвосмислени начин утврђује прецизне кораке од објављивања конкурса до самог избора;

2. **Чланове УО бира РРА на основу предлога овлашћених предлагача** (систем који предвиђа важећи Закон о радиодифузији) уз јасније прецизирање овлашћених предлагача и давање већег утицаја медијским удружењима и удружењима грађана. У овом моделу је такође неопходно да се услови за избор предвиде унапред, самим законом и да овлашћени предлагачи буду везани правилима у погледу стручности и искуства уз поштовање правила о неспојивости функција.

Директора треба да изабере УО, на основу претходно спроведеног јавног конкурса, квалификованом већином гласова, водећи рачуна о томе да директор мора да испуњава исте услове као и чланови УО.

Закон, такође мора да води рачуна и о томе како престаје функција члану УО или директору

Пре свега треба предвидети начин престанка функције:

1. **Престанак функције на основу самог закона**, где орган који је вршио избор само констатује престанак. То би били: истек мандата, оставка, смрт итд.

2. **Престанак функције разрешењем којем претходи одлука органа** који је извршио избор уз јасно прецизирање разлога за разрешење (кривично дело, повреда правила о неспојивости функције исл.)

3) Јавност рада и контрола јавности мора да се огледа у следећем:

- финансијски план и план рада за сваку годину мора да буде доступан најширој јавности на начин да она буде упозната са њима и са могућношћу коментарисања тих планова;

- Испуњеност финансијског плана и плана рада, такође мора да буде под „будним оком јавности“, тако да је неопходно прописати законску обавезу подношења извештаја (и за директора и за УО, свако из оквира своје надлежности);

- Одговорност мора да буде јасно стипулисана, у случају неиспуњења планова и ненаменског трошења средстава;

4) Технички аспект је неопходно третирати искључиво законом који уређује електронске комуникације а наметање операторима обавезе преноса (муст царру) не сме да буде несразмерно. На пример, ако би се наметнула обавеза ЈП ЕТВ да пружа услуге примарне и секундарне дистрибуције и мултиплексирања по некомерцијалним условима свим јавним сервисима, то би значајно утицало на могућност економске одрживости ЈП ЕТВ-а, а посебно имајући у виду могућност повећања броја јавних сервиса са два на осам (у мултиплекс може да стане 20 канала стандардне резолуције, ако се у обзир узме да садашњи јавни сервиси имају по два канала и да би будући имали још најмање по један, то значи укупно 10 канала, односно пола простора у мултиплексу, или чак цео, ако се неки од њих емитују и у ХД резолуцији). Такође, чињеница да се ЈП ЕТВ финансира из јавних прихода не сме да буде једини критеријум код наметања обавеза, већ се морају стриктно применити правила о анализи тржишта и о регулаторним обавезама која су предвиђена Законом о електронским комуникацијама.

5) Финансирање јавног сервиса мора да се заснива на принципу раздвајања прихода из претплате и по другим основама уз поштовање принципа да повећање наплативости претплате смањује могућност прибављања средстава путем оглашавања и из других извора.

Основни извор финансирања јавног сервиса треба да буде претплата, како је и предвиђено медијском стратегијом. Ипак, полазећи од реалног стања да је наплативост претплате јако мала, треба предвидети и друге изворе који су комерцијалног карактера. Ако би основни приход јавног сервиса постао приход по основу оглашавања, то би значајно утицало на капацитет комерцијалних пружалаца медијске услуге и довело би до немогућности да се обезбеди економска одрживост. Зато је неопходно пронаћи баланс између ова два главна начина финансирања. Овим путем предлажемо да се установе правила која омогућавају да се, у случају повећања наплативости претплате, смањују приходи које јавни сервис остварује на други начин (оглашавањем). У прилог овом моделу иде и решење Медијске стратегије, која предвиђа балансирање прихода по различитим основама, односно да кад приходи од претплате достигну ниво довољан за остваривање основних функција јавних РТВ сервиса, постоји могућност увођења додатних ограничења за оглашавање на програмима тих сервиса. Међутим, ову одредбу Стратегије је неопходно операционализовати. Поред тога, Медијска стратегија предвиђа и могућност додатног суфинансирање из буџета државе по правилима о државној помоћи. Финансирање из буџета мора да буде изузетак који треба тумачити јако рестриктивно. Пре свега, у самом закону треба инсистирати на доследној примени прописа о контроли државне помоћи, уз ненарушавање правила о конкуренцији на тржишту медија. Паралелно је неопходно пронаћи бољу организацију убирања прихода уз разграничење прихода који остварују РТС и РТВ, што би омогућавало могућност проналажења новог решења у убирању претплате ако систем наплате путем рачуна за електронску енергију није делотворан. Такође, неопходно је разграничење различитих врста прихода путем раздвајања финансијских планова и извештаја, и то:

1) прихода остварених на основу убирање претплате, који морају да се користе само за тачно одређене активности које су у функцији остваривања јавног интереса уз наглашавање принципа транспарентности.;

2) прихода из комерцијалних извора, који такође морају да буду сегментирани уз одвајање прихода од оглашавања и других комерцијалних прихода (на пример производња и продаја

аудиовизуелних програма, носача звука и носача звука и слике, програмско-техничких и других услуга);

3) **прихода из буџета**, који морају да се користе само за тачно одређене активности које су у функцији остваривања јавног интереса уз наглашавање принципа транспарентности.

У финансијским плановима и извештајима јавних РТВ сервиса морају се раздвајати приходи по основама прихода од претплате, комерцијалних прихода и другим основама, а њихови финансијски планови и извештаји морају бити доступни јавности у складу са Медијском стратегијом. Јавност мора да буде укључена и у само састављање планова.

У прилог овоме треба инсистирати на потпуној и доследној примени контроле државне помоћи у складу са тумачењем предвиђеним **Саопштењем Европске комисије о примени правила о државној помоћи на јавне радиодифузне сервисе (2009/Ц 257/01)**. То се односи на рачуноводствено раздвајање прихода по разним основама, усмереност прихода на тачно прецизиране сврхе које се односе на остваривање јавног интереса у области јавног информисања а по унапред познатим и транспарентним критеријумима. Та правила се односе на приходе из буџета и на приходе по основу претплате (која се такође третира као јавни приход).

б) **Одговорност органа управљања за остваривање јавног интереса у области јавног информисања**. Подразумева одговорност у погледу сачињавања планова рада, остваривања тих планова (извештаји) али и одговорност у неиспуњавању обавеза (општих и специфичних за јавни сервис). Одговорност може да буде прекршајна али и коришћењем механизма које познаје и закон о радио-дифузији (смернице, препоруке упутства) а нарочито имајући у виду значај јавног сервиса за информисање уопште. Такође, неопходно је инсистирати на томе да јавни интерес омогућава јачу контролу јавних сервиса од стране регулаторног тела надлежног за област радиодифузију. Јавни сервиси имају одговорности у погледу остваривања обавеза које су опште за све електронске медије али и у погледу остваривања јавног интереса у области јавног информисања. Те обавезе нису у претходном периоду на адекватан начин контролисане, тако на пример, јавни сервис на републичком нивоу не посвећује довољно пажње производњи програма који је намењен националним мањинама.

Надамо се да ће ове препоруке бити од значаја за формулисање коначног Нацрта закона, а спремни смо да на позив радне групе или надлежног Министарства дамо и конкретније предлоге.

Напомињемо да смо овај исти допис упутили и Радној групи Министарства за израду медијских закона.

Београд, 27.12.2012.

За АНЕМ,

Саша Мирковић,
председник