



ANEM

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

REPUBLIKA SRBIJA

MINISTARSTVO FINANSIJA I PRIVREDE

Kneza Miloša 20

11000 Beograd

Beograd, 20.3.2013.

Predmet: Prilog za javne konsultacije povodom Nacrta Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara – primedbe i predlozi za izmene Nacrta zakona

Poštovani,

Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM) pozdravlja napore Ministarstva finansija i privrede da učini transparentnim aktivnosti Ministarstva i da omogući zainteresovanim akterima da daju svoje komentare u vezi sa Nacrtom Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara (u daljem tekstu: Nacrt zakona).

ANEM aktivno učestvuje u procesu donošenja strateških i zakonodavnih akata iz oblasti javnog informisanja i medija.

Nacrt zakona polazi od postavke da se naknade za korišćenje javnih dobara, određivanje visine naknade i postupak naplate utvrdi jednim zakonom uz određivanje jednog centralnog mesta u koje će se slivati svi prihodi po osnovu naknada za korišćenje javnih dobara (posebni računi Uprave javnih prihoda).

ANEM se slaže sa načelnom potrebom da se uredi oblast javnih finansija, naročito u pogledu naknada za korišćenje javnih dobara. Međutim, ovim putem želimo da istaknemo da pojedina rešenja Nacrta mogu da dovedu do značajnog smanjivanja finansijske nezavisnosti regulatornih tela iz oblasti medija i elektronskih komunikacija.

Za medije su posebno značajne odredbe koje se odnose na naknade regulatornim telima, kao i odredbe koje se odnose na naknade za javni radiodifuzni servis. U skladu sa Nacrtom zakona, radi se o tri naknade, a to su: Naknada za emitovanje programa, Naknada za javni radio-difuzni servis (koje su

zbirno nazvane: Naknade za korišćenje radio-difuznog prostora) i naknada za korišćenje radio frekvencija.

Smatramo da se pitanja naknada koje ubiraju regulatorna tela moraju, ipak, u potpunosti regulisati sektorskim zakonima (Zakonom o radiodifuziji, odnosno Zakonom o elektronskim medijima koji je u izradi i Zakonom o elektronskim komunikacijama), a posebno zato što su pojedina rešenja Nacrta zakona u suprotnosti sa tim zakonima.

Naime, članovi 72. i 73. Nacrta zakona utvrđuju da se za ove naknade obveznici, visina, plaćanje, raspodela, namena i druga značajna pitanja uređuju Zakonom o radiodifuziji, odnosno Zakonom o elektronskim komunikacijama. Ove odredbe jasno upućuju na sektorske zakone i ne predstavljaju naročit problem, polazeći od potrebe da se nijednim drugim zakonom ne mogu uvoditi nove naknade koje se odnose na korišćenje javnih dobara.

Član 142. Nacrta zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara predviđa pripadnost sredstava i to tako da regulatornim telima iz oblasti medija i elektronskih komunikacija pripadaju sredstva do planiranih rashoda predviđenih finansijskim planom - regulatornim telima čak ne pripadaju ni sredstva koja su predstavljala planirani rashod a nisu utrošena. Ovakvim rešenjem se smanjuju sredstva regulatornih tela, što može u velikoj meri da utiče na njihovu nezavisnost. Ovakvim rešenjem se urušava i jedinstvo pravnog poretka, imajući u vidu da je u suprotnosti sa oba sektorska zakona. Ovaj član ne uzima u obzir nepredviđene izdatke koje regulatorna tela mogu da imaju u toku godine. Zato prava visina rashoda može da se utvrdi isključivo godišnjim izveštajima (obračunima) a ne na osnovu planiranih rashoda iz Finansijskog plana.

Sama tehnika uplate (po članu 143. Nacrta zakona) je da se sve naknade usmeravaju na propisane uplatne račune javnih prihoda u Upravi za trezor – centralizovani sistem uplata. Sa tih uplatnih računa u Upravi za trezor se sredstva automatski usmeravaju na račun regulatornih tela dok ne dostignu nivo rashoda predviđenog finansijskim planom regulatornog tela. Ovakvim rešenjem se suštinski zadire u finansijsku nezavisnost regulatornih jer više ne postoji mogućnost da regulatorna tela ubiraju direktno prihode od naknada, a ne postoji ni garancija da će ta sredstva zaista biti usmerena na račune regulatornih tela.

Što se tiče javnih servisa, Nacrt zakona načelno određuje da naknada za JRS pripada javnom radiodifuznom servisu na nacionalnom nivou, a naknada za JRS ostvarena u Vojvodini u iznosu od 70 % pripada javnom radiodifuznom servisu autonomne pokrajine ali uz izvesno ograničenje – da eventualni višak prihoda nad rashodima pripada budžetu. Postupak naplate je isti kao i za regulatorna tela, pa su i javni servisi onemogućeni da primaju uplate direktno, nego posredno, putem centralnog računa a bez garancija i eventualnih sankcija ako uplata ne usledi.

Napominjemo da je procenat naplate RTV pretplate jako nizak. Čak ni zakonom predviđeni mehanizam ne funkcioniše na najbolji mogući način. Smatramo da ovo rešenje može samo da smanji nivo naplate RTV pretplate. Takođe naglašavamo da je u toku izrada Nacrta zakona o elektronskim medijima koji bi, između ostalog, regulisao i pitanje pretplate. Iz istih razloga koje smo naveli gore, predlažemo da se i sva pitanja vezana za RTV pretplatu regulišu medijskim zakonima.

Smatramo da je Nacrt zakona u odnosu na sporne članove u suprotnosti sa dva sektorska zakona, a naročito u vezi sa njihovom finansijskom nezavisnošću. U prilog toj tvrdnji ćemo navesti i nekoliko bitnih članova iz ovih zakona.

Član 6. Zakona o radiodifuziji utvrđuje da je Republička radiodifuzna agencija samostalna, odnosno nezavisna organizacija koja vrši javna ovlašćenja u skladu sa tim zakonom i propisima donetim na osnovu ovog zakona. Ovaj član takođe predviđa da je agencija samostalni pravni subjekt i da je funkcionalno nezavisna od bilo kog državnog organa, kao i od svih organizacija i lica koja se bave delatnošću proizvodnje i emitovanja radio i televizijskih programa i/ili sa njom povezanim delatnostima.

Član 34. Zakona o radiodifuziji predviđa da se finansiranje Republičke agencije za radiodifuziju vrši u skladu sa finansijskim planom koji za svaku godinu donosi Savet RRA. Finansijskim planom se utvrđuju ukupni prihodi i rashodi Agencije, rezerve za nepredviđene izdatke, kao i elementi za celovito sagledavanje politike zarada i zaposlenosti u Agenciji. Takođe, godišnji obračun utvrđuje da li su ukupni prihodi veći od ukupnih rashoda. Ako je to slučaj razlika se uplaćuje na račun budžeta. U slučaju da su rashodi veći od prihoda, nedostajuća sredstva se obezbeđuju iz budžeta, u skladu sa članom 35. Zakona. Član 35. utvrđuje još da se sredstva obezbeđuju isključivo od naknada za emitovanje programa.

Član 7. Zakona o elektronskim komunikacijama predviđa da je Republička agencija za elektronske komunikacije samostalna organizacija sa svojstvom pravnog lica, koja vrši javna ovlašćenja u cilju efikasnog sprovođenja utvrđene politike u oblasti elektronskih komunikacija, podsticanja konkurencije elektronskih komunikacionih mreža i usluga, unapređivanja njihovog kapaciteta, odnosno kvaliteta, doprinosa razvoju tržišta elektronskih komunikacija i zaštite interesa korisnika elektronskih komunikacija, u skladu sa odredbama ovog zakona i propisa donetim na osnovu njega. Isti član navodi da je Agencija funkcionalno i finansijski nezavisna od državnih organa, kao i organizacija i lica koja obavljaju delatnost elektronskih komunikacija.

Član 27. Zakona o elektronskim komunikacijama, utvrđuje da Upravni odbor Agencije donosi godišnji finansijski izveštaj Agencije. Godišnji finansijski izveštaj podleže reviziji od strane nezavisnog ovlašćenog revizora. Finansijski izveštaj zajedno sa izveštajem se dostavlja Vladi, a potom i objavljuje u skladu sa zakonom koji uređuje oblast računovodstva i revizije i na internet strani agencije. Finansijsko poslovanje Agencije podleže kontroli od strane državne revizorske institucije u skladu sa zakonom. Sredstva koja predstavljaju razliku prihoda i rashoda utvrđenih godišnjim finansijskim izveštajem Agencije uplaćuju se na odgovarajući račun propisan za uplatu javnih prihoda budžeta Republike Srbije i koriste se preko Ministarstva za unapređenje i razvoj oblasti elektronskih komunikacija i informacionog društva. Deo razlike sredstava, srazmeran prihodima ostvarenim od operatora elektronskih komunikacionih mreža i usluga na teritoriji autonomne pokrajine, uplaćuje se na račun budžeta autonomne pokrajine i koriste se preko organa autonomne pokrajine nadležnog za poslove elektronskih komunikacija za unapređenje i razvoj oblasti elektronskih komunikacija i informacionog društva na teritoriji autonomne pokrajine.

Podsećamo da je u prethodnom periodu postojala praksa da se zakonima koji nisu vezani za oblast elektronskih komunikacija i medija značajno zadire u sredstva regulatornih tela, koja ovim novim zadiranjem neće biti dovoljna za ostvarivanje svrhe regulacije. ANEM podseća da je u decembru 2011. godine, potpuno netransparentno i bez konsultovanja regulatornih tela usvojen Zakon o kinematografiji. Ovaj zakon, koji je još uvek važeći, u članu 19. tačke 2), 3) i 4) predviđa da RRA izdvaja 20 %, RATEL 10 % od svojih prihoda, a javni radiodifuzni servis (RTS) 1,5% od ukupno ostvarene mesečne pretplate za podsticanje razvoja domaće kinematografije. Već je i tim zakonom urušeno temeljno ustavno načelo jedinstva pravnog poretka, a regulatorna tela su morala da pronalaze modele kako da ta sredstva izdvoje i uplate na posebne račune filmskog centra, posebno zbog toga što nije jasno na koje se prihode misli (planirane ili utvrđenje godišnjim izveštajem, odnosno godišnjim obračunom). Ovde nije potrebno posebno naglašavati da se ovakvim potezima zakonodavca značajno urušava kapacitet regulatornih tela da vrše svoju osnovnu funkciju, regulacija medijske sfere i tržišta elektronskih komunikacija. U prilog ovoj tvrdnji treba napomenuti opservaciju iz Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije iz 2012. godine, gde se naročito navodi da je usvajanjem Zakona o kinematografiji, koji predviđa usmeravanje 10 % od prihoda RATEL-a na račune koji služe razvoju kinematografije, ograničena finansijska samostalnost ovog regulatornog tela. Nacrt zakona o naknadama na sličan način ograničava finansijski segment nezavisnost regulatornih tela ne uzimajući u obzir kompleksnost njihove funkcije i njihovu važnost za regulaciju na medijskom tržištu i tržištu elektronskih komunikacija. Ovim Nacrtom se nezavisnost ugrožava na dva načina: smanjivanjem sredstava fiksiranjem iznosa samo do visine planiranih (ne i stvarnih) rashoda i tehnikom naplate koja onemogućava bilo kakvu fleksibilnost u poslovanju regulatornih tela. Treba napomenuti obaveze koje proističu iz procesa pristupanja Evropskoj uniji. U skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji koji u članovima 104. i 106. predviđa obavezu Republike Srbije da usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti medija i elektronskih komunikacija. Takođe, u izveštajima Evropske komisije o napretku Republike Srbije, naglašena je potreba ojačavanja kapaciteta regulatornih tela, a imajući u vidu povećanje obima poslova ovih tela. Smanjivanjem sredstava regulatornim telima se u velikoj meri krše ove odredbe a regulatorna tela ne mogu adekvatno odgovoriti odgovornom zadatku regulacije, odnosno ne mogu ostvarivati svoje obaveze koje su predviđene sektorskim zakonima.

Takođe, ANEM izražava bojazan da će se smanjivanje sredstava kojima raspolažu regulatorna tela automatski odraziti i na visine naknada koje emiteri plaćaju RRA i RATEL-u. Mediji već u ovom trenutku teško izvršavaju svoje obaveze prema regulatornim telima i kolektivnim organizacijama za zaštitu autorskih prava. Eventualno povećanje naknade može da dovede do masovnog gašenja elektronskih medija, a naročito onih na lokalnom nivou.

Iz navedenih razloga, a naročito zbog poštovanja ustavnog načela jedinstva pravnog poretka, kao i zbog obaveza koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji, ANEM predlaže da se pripadnost prihoda od naknada za korišćenje javnih dobara koje naplaćuju nezavisna regulatorna tela u potpunosti prepusti regulaciji Zakona o radiodifuziji i Zakona o elektronskim komunikacijama. Isto važi i za javne servise. Zbog toga predlažemo brisanje članova 142. i 143. uz jasno upućivanje da se sva pitanja vezana za naknade koje naplaćuju regulatorna tela regulišu isključivo sektorskim zakonima

(Zakonom o elektronskim komunikacijama i Zakonom o radiodifuziji, odnosno Zakonom o elektronskim medijima, kada bude donet).

ANEM pozdravlja odredbe člana 144. Tačka 7) koja predviđa prestanak važenja člana 19. tačka 2), 3) i 4), kao i člana 20. Zakona o kinematografiji.

NAVEDENE PRIMEDBE I PREDLOGE ZA IZMENE NACRTA ZAKONA O NAKNADAMA ZA KORIŠĆENJE JAVNIH DOBARA U POTPUNOSTI PODRŽAVAJU I OSTALA UDRUŽENJA IZ MEDIJSKE KOALICIJE - NUNS, NDNV, UNS I LOKAL PRES.

Za ANEM

I OSTALA UDRUŽENJA

IZ MEDIJSKE KOALICIJE (NUNS, NDNV, UNS, LOKAL PRES),

Saša Mirković, predsednik ANEM-a