

III MONITORING PROCESA USVAJANJA NOVIH ZAKONA

1. *Zakon o javnom informisanju i medijima i Zakon o elektronskim medijima*

Medijska reforma je očigledno zastala, a jedan od razloga je nedostatak vizije države i nesaglasnost u pogledu implementacije najbitnijih stavki Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji, koja je u javnosti poznatija kao Medijska strategija. Posle više od šest meseci rada na medijskim zakonima, te puna dva meseca nakon okončanja javne rasprave o nacrtu Zakona o javnom informisanju i medijima, ovaj nacrt i dalje nije upućen skupštini na usvajanje, dok Nacrt zakona o elektronskim medijima čak nije ušao ni u fazu javne rasprave. Čini se da vlast i dalje nema jasnu sliku o tome kako bi postigla neke od ključnih zahteva Medijske strategije. Pre svega, odlaganje usvajanja novih zakona vodi ka odlaganju privatizacije preostalih medija u javnoj svojini. Drugo, odlaganje usvajanja novih zakona vodi i ka problemima u implementaciji koncepta projektnog finansiranja medija u 2014. godini. Treće sporno pitanje jeste ono koje se odnosi na nalaženje održivog modela za finansiranje funkcija javnih medijskih servisa. Zbog prisutnosti ove teme u medijima stiče se utisak da je ona glavni “kamen spoticanja” medijske reforme. Po izjavama najviših funkcionera vlade, evidentno je da se od finansiranja javnih servisa putem pretplate, barem privremeno, odustalo. Ovo je u direktnoj suprotnosti sa Medijskom strategijom koja je izričito na stanovištu da je pretplata osnovni oblik finansiranja i da je nužno samo podići nivo njenog ubiranja. Finansiranje javnih servisa iz budžeta, Medijska strategija predviđa samo kao privremenu i supsidijernu mogućnost do podizanja nivoa ubiranja pretplate na prihvatljivu meru, ali i u tom periodu u skladu sa pravilima o kontroli državne pomoći, koja podrazumevaju jasnu definiciju funkcije i obaveza javnog servisa, nadzor nad ispunjavanjem takve funkcije i obaveza, javnost finansijske kontrole, jasna pravila za uvođenje novih usluga, zabranu preplaćivanja (pri čemu se moraju uzeti u obzir i komercijalni prihodi), srazmernost i ponašanje na tržištu koje ne narušava propise o zaštiti konkurencije. Ovakva opredeljenja Strategije u potpunosti su u skladu sa Komunikacijom Evropske komisije o primeni pravila o državnoj pomoći na javne radiodifuzne usluge (Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting 2009/C 257/01). Medijska strategija, između ostalog, utvrđuje i princip *balansiranja* prihoda od pretplate i komercijalnih prihoda i to na takav način da se, kada prihodi po osnovu pretplate dostignu nivo *dovoljan za ostvarivanje osnovnih funkcija javnih RTV servisa*, pravo na komercijalne prihode (prevashodno od oglašavanja) javnih servisa sužava i ograničava. Ovo je važno sa aspekta očuvanja nezavisnosti javnog servisa i ekvidistance i u odnosu na najveće oglašivače. Taj princip Medijske strategije čini se neprimenjivim ako se potpuno ukine pretplata, a očuvanje nezavisnosti javnog

servisa u odnosu na najveće oglašivače svakako nije interes koji bi trebalo olako zanemariti i zapostaviti.

Stiče se utisak da su medijske reforme sada u onoj fazi u kojoj bi bila dovoljna jedna nepromišljena odluka, jedan odmak u populizam i demagogiju, umesto jasne fokusiranosti na interese javnosti, pa da se karakter predstojećih promena potpuno izmeni. Ta nepromišljena odluka mogla bi biti upravo opredeljivanje za budžetsko finansiranje javnog servisa uz zanemarivanje zahteva iz citirane Komunikacije Evropske komisije. Ona bi mogla da uruši sistem pretpostavljen Medijskom strategijom i teško postignut balans i ravnotežu suprotstavljenih interesa različitih zainteresovanih strana. S druge strane, postoji sumnja u pogledu toga da li u budžetu uopšte postoje sredstva za ove namene. Informacije koje su se mogle saznati iz medija nisu dovoljno pouzdane i jako su štute, ali se pominje cifra od 9 milijardi dinara, odnosno nešto manje od 90 miliona evra, koju će oba medijska servisa dobijati na 12 mesečnih rata. Pre svega, treba napomenuti da je ova cifra određena potpuno proizvoljno, bar po javno dostupnim podacima. Izostala je analiza o sredstvima koja su potrebna javnim servisima (i to odvojeno za RTS i RTV) za finansiranje njihovih programskih funkcija. Takođe, ne postoji ni analiza naplativosti pretplate koja bi eventualno mogla da opravda odustanak od tog sistema, koji se u brojnim zemljama, uprkos krizi, pokazao kao jedino održivo i stabilno rešenje za finansiranje programskih funkcija javnog servisa. Nije jasno ni zašto se na period od tri godine potpuno ukida pretplata ako su po tom osnovu ipak ubirana neka sredstva. Da ponovimo, naplativost je, po raspoloživim informacijama u ovom trenutku na oko 30%, što čini negde oko 30 miliona evra. Ne treba zanemariti ni prihode javnih servisa po osnovu oglašavanja i drugih komercijalnih aktivnosti. Tek kada se saberu obe vrste prihoda može se izvršiti procena o uspešnosti sistema finansiranja. S druge strane, ako pretpostavimo da je procena o potrebama javnih servisa od oko 9 milijardi dinara doneta na osnovu iznosa koje su javni servisi trošili u prethodnom periodu, onda bi ona zapravo mogla biti nerealno niska, budući da se javnim servisima, a posebno RTS-u, već duži vremenski period toleriše da ne plaća neke od svojih obaveza, kao što su, između ostalog, obaveze prema kolektivnim organizacijama za zaštitu autorskih i srodnih prava (Sokoj, OFPS, Pi), obaveze po osnovu naknada za korišćenje radio-frekventnog spektra (Ratel), obaveze po osnovu naknada za usluge emitovanja (JP Emisiona tehnika i veze). Takođe, nejasno je da li se prilikom davanja procene od 9 milijardi dinara uopšte razmišljalo o neophodnosti racionalizacije poslovanja i smanjenja troškova javnih servisa. Ovo govori da odluci o ukidanju TV pretplate, po svemu sudeći, nije prethodila adekvatna analiza.

S druge strane, nedostaci modela finansiranja iz budžeta najbolje su vidljivi na primeru španskog javnog servisa. RTVE je od uvođenja novih, komercijalnih TV i radio programa 90-ih

godina prošlog veka, u stalnoj potrazi za održivim modelom finansiranja. Ovaj javni servis je jedan od retkih javnih servisa u Evropi koji predviđa kao osnovni model finansiranja iz budžeta. Španski slučaj pokazao je pogubnost ovog modela budući da nije izdržao „test ekonomske krize“ koja je pogodila ovu zemlju. Iako je španski javni servis značajno veći od naših javnih servisa i pokriva i programe namenjene autonomnim regionima, postoje i zajedničke karakteristike koje olakšavaju komparaciju. Reforma zakonodavstva koja se odnosi na medijski javni servis u Španiji usledila je zbog pritiska Evropske komisije, a naročito zbog dotadašnje mogućnosti političkog uticaja na javni servis. U preambuli novog zakona koji reguliše javne servise, istaknute su tri ključne stvari koje zakon treba da obezbedi: garancija nezavisnosti javnog servisa, optimalna organizaciona struktura i stabilni model finansiranja u cilju ispunjenja funkcija javnog servisa na najefikasniji mogući način. Model finansiranja po tom zakonu zasniva se na tri glavne vrste prihoda: iz javnih sredstava - budžeta, iz komercijalne aktivnosti i oglašavanja. Oglašavanje je potpuno zabranjeno 2010. godine, a nalet ekonomske krize je uticao na to da je javni servis došao na samu ivicu bankrota. Do danas se španski javni servis nije oporavio. Ovo je pokazalo da je budžetsko finansiranje značajno nepouzdaniji model od finansiranja pretplatom, a pre svega zbog mogućnosti političkog uticaja na uređivačku politiku i veliku ranjivost u odnosu na opšta ekonomska kretanja u zemlji koja utiču na punjenje budžeta. Ako rezimiramo, doći ćemo do nekoliko ključnih problema u vezi sa budžetskim finansiranjem, i to:

- najbolji primeri iz evropska praksa uglavnom poznaju budžetsko finansiranje kao dopunsko, i to za tačno određene namene, uz računovodstveno razdvajanje, što je opredeljenje i naše Medijske Strategije;
- države EU koje su finansirale javni servis iz budžeta bile su pod posebnim nadzorom Evropske komisije i nametnute su im brojne obaveze koje se odnose na organizaciono odvajanje različitih delova javnog servisa, otpuštanje velikog broja zaposlenih, kao i na jasno i precizno razdvajanje prihoda ostvarenih po različitim osnovama; na primeru teškoća koje ti javni servisi imaju, pokazuje se da budžetsko finansiranje uopšte nije tako stabilan izvor finansiranja kao što bi na prvi pogled moglo da izgleda;
- praksa je pokazala da je finansiranje putem pretplate najuspešniji i najodrživiji model finansiranja javnog servisa, te da vlast u Srbiji moguće pravi veliki propust propuštajući da makar pokuša da postojeći model unapredi, umesto da ga ukida;
- kada se pretplata jednom ukine kao način finansiranja, jako teško ju je vratiti; ovo posebno ako uzmemo u obzir izjave državnih funkcionera koje uveliko najavljuju ukidanje pretplate na jesen, što već sada ima destimulišući efekat na procenat naplate, i može dovesti u pitanje finansijski opstanak javnih servisa već tokom leta ove godine;

- uz model finansiranja javnih servisa iz budžeta velike su mogućnosti političkog pritiska na nezavisnu uređivačku politiku, a posebno bez kontrolnih mehanizama, računovodstvenog razdvajanja prihoda ostvarenih po različitim osnovima i kontrole nezavisnog regulatora, državne i eksterne revizije.