

Име и презиме: Милорад Тадић, председник Асоцијације независних електронских медија (АНЕМ)

Име организације и институције (ако постоји): Асоцијација независних електронских медија - АНЕМ, Таковска 9, 11000 Београд

Контакт телефон: 011/32-25-852, 011/ 30-38-383, 011/ 30-38-384

Е-пошта: anem@anem.org.rs

Нацрт закона о јавним медијским сервисима

Датум: 31. Октобар 2013. Године

1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона о јавним медијским сервисима као целину

1. Став ANEM-а је да модел финансирања одређује да ли ће закон који се односи на јавне медијске сервисе бити добар легислативни текст или не.

Нажалост, овај Нацрт у потпуности одступа од претплате као модела финансирања, што повлачи са собом бројна друга контроверзна питања, од оног како ће се финансирати програмске функције које су у јавном интересу, преко питања независности уређивачке политике, па до бојазни да ће овај начин финансирања можда довести до понављања грчког сценарија и укидања јавних сервиса.

Нацрт предвиђа као основни модел финансирања претплату, а као допунске комерцијалне изворе прихода. Ово решење је у директној супротности са Медијском стратегијом која је изричито на становишту да је претплата основни облик финансирања и да је нужно подићи ниво њеног убирања. Финансирање јавних сервиса из буџета, Медијска стратегија предвиђа само као привремену и супсидијерну могућност до подизања нивоа убирања претплате на прихватљиву меру, али и у том периоду у складу са правилима о контроли државне помоћи, која подразумевају јасну дефиницију функције и обавеза јавног сервиса, надзор над испуњавањем такве функције и обавеза, јавност финансијске контроле, јасна правила за увођење нових услуга, забрану преплаћивања (при чему се морају узети у обзир и комерцијални приходи), сразмерност и понашање на тржишту које не нарушава прописе о заштити конкуренције. Оваква опредељења Стратегије у потпуности су у складу са Комуникацијом Европске комисије о примени правила о државној помоћи на јавне радиодифузне услуге (*Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting 2009/C 257/01*).

Медијска стратегија, између осталог, утврђује и принцип *балансирања* прихода од претплате и комерцијалних прихода и то на такав начин да се, када приходи по основу претплате достигну ниво *довољан за остваривање основних функција*

јавних РТВ сервиса, право на комерцијалне приходе (превасходно од оглашавања) јавних сервиса сужава и ограничава. Ово је важно са аспекта очувања независности јавног сервиса и екви дистанце и у односу на највеће оглашиваче. Тај принцип Медијске стратегије чини се непримењивим ако се потпуно укине претплата, а очување независности јавног сервиса у односу на највеће оглашиваче свакако није интерес који би требало олако занемарити и запоставити.

С друге стране, постоји сумња у погледу тога да ли у буџету уопште постоје средства за ове намене. Сматрамо да је одлуци о моделу финансирања јавних сервиса, морала да претходи анализа наплативости претплате која би евентуално могла да оправда одустанак од тог система, који се у бројним земљама, упркос кризи, показао као једино одрживо и стабилно решење за финансирање програмских функција јавног сервиса. Није јасно ни зашто се до 2015. године потпуно укида претплата ако су по том основу ипак убирана нека средства (на основу доступних информација између 30-40%). Са друге стране, не треба занемарити ни приходе јавних сервиса по основу оглашавања и других комерцијалних активности. Тек када се саберу обе врсте прихода може се извршити процена о успешности система финансирања. С друге стране, ако претпоставимо да је процена о потребама јавних сервиса од око 9 милијарди динара донета на основу износа које су јавни сервиси трошили у претходном периоду, онда би она заправо могла бити нереално ниска, будући да се јавним сервисима, а посебно РТС-у, већ дужи временски период толерише да не плаћа неке од својих обавеза, као што су, између осталог, обавезе према колективним организацијама за заштиту ауторских и сродних права (Сокој, ОФПС, Пи), обавезе по основу накнада за коришћење радио-фреквентног спектра (Рател), обавезе по основу накнада за услуге емитовања (ЈП Емисиона техника и везе). Такође, нејасно је да ли се приликом давања процене од 9 милијарди динара уопште размишљало о неопходности рационализације пословања и смањења трошкова јавних сервиса. Ово говори да одлуци о укидању ТВ претплате, по свему судећи, није претходила адекватна анализа.

С друге стране, недостаци модела финансирања из буџета најбоље су видљиви на примеру шпанског јавног сервиса. РТВЕ је од увођења нових, комерцијалних ТВ и радио програма 90-их година прошлог века, у сталној потрази за одрживим моделом финансирања. Овај јавни сервис је један од ретких јавних сервиса у Европи који предвиђа, као основни модел, финансирање из буџета. Шпански случај показао је погубност овог модела будући да није издржао „тест економске кризе“ која је погодила ову земљу. Иако је шпански јавни сервис значајно већи од наших јавних сервиса и покрива и програме намењене аутономним регионима, постоје и заједничке карактеристике које олакшавају компарацију. Реформа законодавства која се односи на медијски јавни сервис у Шпанији уследила је због притиска Европске комисије, а нарочито због дотадашње могућности политичког утицаја на јавни сервис. У преамбули новог закона који регулише јавне сервисе, истакнуте су три кључне ствари које закон треба да обезбеди, а то су: гаранција независности

јавног сервиса, оптимална организациона структура и стабилни модел финансирања у циљу испуњења функција јавног сервиса на најефикаснији могући начин. Модел финансирања по том закону заснива се на три главне врсте прихода: из јавних средстава - буџета, из комерцијалне активности и оглашавања. Оглашавање је потпуно забрањено 2010. године, а налет економске кризе је утицао на то да је јавни сервис дошао на саму ивицу банкрота. До данас се шпански јавни сервис није опоравио. Ово је показало да је буџетско финансирање значајно непоузданији модел од финансирања претплатом, а пре свега због могућности политичког утицаја на уређивачку политику и велику рањивост у односу на општа економска кретања у земљи која утичу на пуњење буџета. Ако резимирамо, доћи ћемо до неколико кључних проблема у вези са буџетским финансирањем:

- најбољи примери из европске праксе углавном познају буџетско финансирање као допунско, и то за тачно одређене намене, уз рачуноводствено раздвајање, што је опредељење и наше Медијске Стратегије;
- државе ЕУ које су финансирале јавни сервис из буџета биле су под посебним надзором Европске комисије и наметнуте су им бројне обавезе које се односе на организационо одвајање различитих делова јавног сервиса, отпуштање великог броја запослених, као и на јасно и прецизно раздвајање прихода остварених по различитим основама;
- на примеру тешкоћа које ти јавни сервис имају, показује се да буџетско финансирање уопште није тако стабилан извор финансирања као што би на први поглед могло да изгледа;
- пракса је показала и то да је финансирање путем претплате најуспешнији и најодрживији модел финансирања јавног сервиса, те да власт у Србији могуће прави велики пропуст пропуштајући да макар покуша да постојећи модел унапреди, уместо да га укида;
- када се претплата једном укине као начин финансирања, јако тешко ју је вратити;
- уз модел финансирања јавних сервиса из буџета велике су могућности политичког притиска на независну уређивачку политику, а посебно без контролних механизма, рачуноводственог раздвајања прихода остварених по различитим основима и контроле независног регулатора, државне и екстерне ревизије.

2. Начин учешћа јавности у раду јавног сервиса није адекватно решен

Одредбе о Програмском савету су донекле унапређене у односу на Закон о радиодифузији, нарочито у погледу избора, а у циљу спречавања утицаја политике

на избор тог тела. Ипак, чини се да се у том погледу није много одмакло и да је Програмски савет задржао исту улогу као и Програмски одбор у Закону о радиодифузији. У Нацрту закона није довољно јасна ни функција тог тела.

Нацрт закона предвиђа да је Програмски савет саветодавни орган који бира Управни одбор. Ипак, у поступку начина избора нису отклоњене могућности политичког утицаја. Наиме, иако у односу на Закон о радиодифузији, чланови Програмског савета не могу да буду народни посланици или посланици у скупштини АП, Одбор за културу и информисање има пуну контролу у формулисању листе од 30 кандидата (од оних који су се пријавили на конкурс) од којих Управни одбор бира половину. Значи скупштински одбор ради прво „филтрирање“ кандидата и процењује да ли испуњавају услове за чланство у Програмском савету. Поред тога, чак ни Скупштина аутономне покрајине нема могућност утицаја на листу кандидата.

Овај поступак избора обесмишљава и делокруг рада овог тела за које Нацрт предвиђа да се стара се о задовољењу интереса слушалаца и гледалаца у погледу програмског садржаја а да се притом контакт са јавношћу своди на организовање јавне расправе, једном годишње и то само у трајању од 15 дана.

Такође, Програмски савет разматра остваривање програмске концепције јавног медијског сервиса и у вези са тим даје препоруке и предлоге генералном директору и Управном одбору за унапређење радијског и телевизијског програма и прати спровођење програмских начела и обавеза утврђених законом, а у случају њиховог непоштовања писаним путем обавештава Управни одбор, генералног директора и одговорне уреднике. Притом није јасно какав је карактер тих препорука и предлога генералном директору и УО? Да ли би генерални директор или УО требало да се изјасне о препорукама и предлозима? Да ли се програмска концепција усклађује са тим препорукама и предлозима? На сва ова питања Нацрт закона не даје одговор.

Ако се претпостави да је функција овог тела да буде спона између јавности и јавног сервиса, то би заиста подразумевало потпуно другу природу овог тела. Пре свега, у циљу обезбеђивања равнотеже између јавног сервиса (који персонификују Управни одбор и генерални директор) и јавности (које персонификује Програмски савет), потребно је потпуно другачије уредити положај овог тела. Оно би истовремено и било у јавним сервисима али и независно од њих јер мора да заступа интересе јавности који не морају увек да се поклапају са интересима менаџмента (УО и директора).

Предложеним одредбама Нацрта, ово тело је другоразредни орган са нејасном функцијом и надлежностима.

Ако је суштина ових одредаба била обезбеђивање јавности рада јавног сервиса, зашто се није размишљало о правој реформи, односно потпуном укидању овог тела и већем отварању јавних сервиса према јавности и то од транспарентности

финансирања до правих јавних расправа које би имале за циљ да утичу на квалитет програмских садржаја. У оваквом облику ради се мање-више о истом систему са незнатним побољшањима.

3. Одредбе о оглашавању на програмима јавног сервиса су јако рудиментарно постављене.

Треба размислити о томе да одредбе овог Нацрту закона само упуте на Закон о оглашавању, посебно због тога што се и сада тамо налазе, као и због чињенице да је радна група за доношење новог закона који се односи на оглашавање формирана још у мају. У супротном, одредбе о оглашавању ће се налазити у три закона (Закон о електронским медијима, Закон о јавним медијским сервисима и Закон о оглашавању) што би утицало на правну сигурност и створило конфузију узајамног односа три закона.

Ако се прва варијанта не прихвати, Нацрт закона би морао бити допуњен великим бројем одредаба, односно морала би се предвидети и ограничења која би се односила на:

- забрану пласирања производа у програмима јавног сервиса;
- забрану посебних комерцијалних емисија и комерцијалних прилога;
- емитовање тв оглашавање и тв продаје само између емисија у приме тиме
- друга ограничења која потичу из специфичности јавног сервиса.

Ове сугестије имају смисла јер је првенствена функција јавног сервиса да остварује јавни интерес у области јавног информисања, а не да пружа комерцијалну услугу какво је оглашавање. Примарни извор финансирања јавног сервиса нису комерцијалне активности, већ финансирање из јавних прихода (буџет), што у старту ствара повољнију позицију на тржишту него што је имају комерцијални пружаоци медијске услуге. Зато у свим земљама Европе постоје ограничења за оглашавање на програмима јавног сервиса. Посебно је забрањено снижавање цена оглашавања („дампинг“ у оглашавању) на програмима јавних сервиса којим се крше и правила о заштити конкуренције и комерцијални емитери доводе у неповољан положај.

2. Конкретан део Нацрт закона о јавним медијским сервисима чију измену предлагате и Ваш предлог за измену

Члан 11. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:

(1) Оглашавање у програмима јавног сервиса се уређује законом који регулише област оглашавања, односно електронских медија.

(2) Јавни медијски сервис има право да одбије објављивање огласних порука због садржаја који је супротан програмским обавезама утврђеним законом, другим прописима и правилима којима се уређују промоције и огласне поруке.

Члан 15. став 3. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:

(3) Јавни медијски сервис има право да му оператор електронске комуникационе мреже за земаљско емитовање обезбеди квалитетан пријем аналогног сигнала за најмање 90% становништва односно дигиталног сигнала за најмање 95% становништва на подручју на коме се пружа услуга јавног медијског сервиса као и да му обезбеди капацитете мултиплекса за дистрибуцију програма, техничке услове за емитовање у стандардној и високој резолуцији слике и техничку подршку за друга техничко-технолошка, програмска и сервисна унапређења.

Члан 16. став 6. Нацрта закона треба изменити тако да гласи:

(6) Чланови Управног одбора не могу бити носиоци јавних и политичких функција, као ни власници удела, акционари, чланови органа управљања запослени код пружоца медијске услуге и друга лица која имају интереса у лицима која се баве производњом радио и телевизијског програма, тако да би чланство таквог лица у Управном одбору могло да доведе до сукоба интереса;

3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона о јавним медијским сервисима

Образложење уз измену члана 11. Нацрта закона

Област оглашавања је до сада била регулисана Законом о оглашавању, без обзира о којим пружаоцима медијских услуга се ради. Због правне сигурности не треба ову област регулисати у овом закону, а нарочито ако се не уређују и друга битна питања у вези са пружањем аудиовизуелних комерцијалних комуникација (пласирање производа, спонзорство исл.). Такође видети општу примедбу број 3.

Образложење уз измену члана 15. став 3. Нацрта закона

Трошкови дистрибуције и пратећих услуга које ће у дигиталном емитовању пружати ЈП ЕТВ ће бити велика ставка у пословању емитера. Плаћање услуга мултиплексирања и дистрибуције ће у великој мери бити несразмерни терет за комерцијалне емитере. Ако би се јавним сервисима омогућило „опраштање дела трошкова“ комерцијални емитери би били стављени у неповољнији положај. Треба напоменути да су све услуге које су излистане у овој одредби комерцијалног карактера. Због специфичне улоге јавног сервиса у друштву, оператори су само дужни да обезбеде приступ електронским комуникационим мрежама, док се питање трошкова регулише уговором. Такође, ЈП ЕТВ као јавно предузеће задужено за техничко спровођење процеса дигитализације, мора да има стабилне изворе финансирања. Ако би се десило да јавни сервиси плаћају само део трошкова дистрибуције и мултиплексирања, постоји опасност да се они превале на комерцијалне емитере, што као крајњу последицу може да има гашење медија, посебно на локалном нивоу. Треба напоменути да и Стратегија за прелазак са аналогног на дигитално емитовање не познаје појам „некомерцијално“, већ предвиђа да је ЈП ЕТВ **дужно** да омогући приступ мултиплексу под јавним, недискриминаторним и објективним условима, док ће тарифни систем бити заснован на трошковном принципу и да ће га утврдити Регулаторна агенција за електронске комуникације. Значи, пружање услуга се врши применом „трошковног модела“, а не некомерцијално, и то у моменту преласка.

Образложење уз измену члана 16. став 6. Нацрта закона

Садашња формулација одредбе члана 16. став 6. се односи на неспојивост функција и предвиђа да она постоји само када је кандидат за члана УО запослен у пружаоцу медијске услуге, што није довољна гаранција. Зато неспојивост треба проширити и на власнике медија, акционаре, чланове управних одбора и друга лица која имају интерес у правним лицима која се баве производњом радио и телевизијског програма. Слична одредба постоји и у Закону о јавним сервисима Црне Горе.

