



Crna Gora
AGENCIJA ZA ELEKTRONSKE MEDIJE
Broj: 02 – 1300
Podgorica, 03.11.2014.godine

MINISTARSTVO KULTURE

Gospodin Željko Rutović, generalni direktor Direktorata za medije

Podgorica

Predmet: Nacrt zakona o izmjenama i dopunama zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore

Poštovani gosposine Rutoviću,

U prilogu Vam dostavljamo mišljenje Agencije za elektronske medije na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore.

Za sve dodatne informacije Vaše nadležne službe mogu se obratiti Sektoru za pravne i ekonomske poslove (tel: 020 247 258, fax: 020 201 440, e-mail: ard@ardcg.org).

S poštovanjem,

Prilog:

- Opšte i pojedinačne primjedbe

Dostavljeno:

- Savjet Agencije za elektronske medije
- Arhiva

DIREKTOR

Abaz Beli Džafić



OPŠTE PRIMJEDBE

Osnovu zakonskog okvira koji reguliše rad elektronskih medija u Crnoj Gori čine Zakon o medijima i Zakon o elektronskim medijima, kao i set podzakonskih akata donesenih na osnovu ovih zakona.

Zakonom o elektronskim medijima ("Sl.list CG", br. 46/10, 40/11, 53/11, 06/13) uređuju se prava, obaveze i odgovornosti pravnih i fizičkih lica koja obavljaju djelatnost proizvodnje i pružanja audiovizuelnih medijskih usluga; usluga elektronskih publikacija putem elektronskih komunikacionih mreža; nadležnosti, status i izvori finansiranja Agencije za elektronske medije; sprječavanje nedozvoljene medijske koncentracije; podsticanja medijskog pluralizma i druga pitanja od značaja za oblast pružanja audiovizuelnih medijskih usluga (u daljem tekstu: AVM usluga), u skladu s međunarodnim konvencijama i standardima.

Ovim zakonom, u značajnoj mjeri je postignuto usaglašavanje crnogorskog zakonodavstva sa EU Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMS Direktiva). Upravo imajući to u vidu, navedeni zakon, pored već tradicionalnih usluga radija i televizije te usluga oglašavanja, telešoping i sponzorstva, daje nove definicije i podjelu AVM usluga. One su sistematizovane kao:

- Elektronski mediji (radijski ili televizijski program),
- AVM usluge na zahtjev - usluga kojom se omogućava prijem radio i/ili televizijskog programa na osnovi pojedinačnog zahtjeva korisnika i kataloga programa odabranih od strane pružaoca AVM usluge (kablovski, MMDS, satelitski i IPTV operatori), a koja je dostupna isključivo na osnovu korisničkog ugovora ili drugog oblika prethodne individualne autorizacije i
- komercijalne audiovizuelne komunikacije u obliku radijskog i televizijskog oglašavanja, telešopinga, sponzorstva ili plasmana proizvoda.

Posebno napominjemo da Zakon o elektronskim medijima, kao krovni zakon za oblast audiovizuelnih medijskih usluga, sadrži odredbe koje se odnose na javne emitere (nacionalne i lokalne). Tako su navedenim zakonom propisani način osnivanja javnih emitera, ostvarivanje javnog interesa, način finansiranja, imenovanja organa upravljanja i dr.

Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore ("Sl.list CG", br. 79/08, 45/12), koji mora biti u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima, reguliše rad Javnog preduzeća Radio i Televizija Crne Gore, emitera javnih radio-difuznih servisa Crne Gore.

Pozdravljajući predlog za izmjenu navedenog zakona cijenimo i očekujemo da će se istim dalje unaprijediti razvoj nacionalnih javnih radio-difuznih servisa Crne Gore. U tom smislu posebno skrećemo pažnju da bi rješenja koja se sada formulišu za RTCG trebalo imati u vidu i kao buduća rješenja koja će se analogno primjenjivati na lokalne javne emitere (čija pozicija, prava i obaveze su sistemski, kao i RTCG, regulisani Zakonom o elektronskim medijima). Jer, problem finansijske održivosti koji već duži period prati nacionalnog javnog emitera RTCG je i problem lokalnih javnih emitera. Stoga cijenimo da teška finansijska situacija u RTCG kao i u lokalnim javnim emiterima zahtijeva izmjene prvo lex specialis Zakona o elektronskim medijima a zatim i Zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore a sve sa ciljem da se utvrdi dobar stabilan model koji bi dugoročno obezbijedio finansijsku održivost javnih emitera kao i da rad istih bude u skladu sa Preporukom (96) 10 o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije. Time bi se, u krajnjem, pojačali efikasnost, profesionalizam i nezavisnost javnih emitera koji još uvijek nijesu u potpunosti ostavareni upravo zbog problema finansijske održivosti. Dakle, cilj je obezbijediti stabilno finansiranje javnih emitera kako bi isti, u krajnjem, mogli realizovati programske obaveze od javnog interesa.

Predloženim izmjenama i dopunama se na značajno drugačiji i detaljniji način definišu prava i obaveze javnih nacionalnih emitera kao pružalaca javnih usluga. S obzirom na izvor finansiranja iz javnih prihoda (budžet Crne Gore) to se ovim zakonom stvaraju uslovi da se do kraja definišu prava i obaveze ovog emitera vezane za ispunjavanje pravila o korišćenju sredstava koja imaju karakter državne pomoći.

Kako je to kompleksan zadatak, smatramo da sa značajnom pažnjom treba sagledati realnost rokova za primjenu predloženog modela finansiranja zasnovanog na „novom“ ugovoru. Imajući u vidu da je slično rješenje već postojalo u starom Zakonu o radio-difuziji te da je najslabija karika u svim dosadašnjim modelima finansiranja RTCG bila zapravo dosljedna implementacija, smatramo da izmjenama i dopunama posebnu pažnju treba posvetiti mehanizmima koji će garantovati ispunjenje obaveza svih ugovornih strana kao i mehanizme koji će se aktivirati ukoliko dođe do značajnog odstupanja od dogovorenog.

Samo na takav način možemo govoriti o predvidivom, stabilnom i održivom finansijskom okviru koji neće ostavljati prostor za neprimjereno miješanje u rad i ugrožavanje operativne i uređivačke nezavisnosti nacionalnog javnog emitera.

Pitanje koje je takođe neophodno sagledati je pitanje daljeg finansiranja troškova prenosa i emitovanja programa RTCG (član 19 važećeg Zakona).

S obzirom da su do sada za ove namjene bila (djelimično) izdvajana sredstva i za ovu namjenu, smatramo da treba Ugovorom koji se uvodi predloženim izmjenama i dopunama obuhvatiti i ova sredstva. Samo jasnim i transparentnim prikazivanjem sredstava koja se iz budžeta države izdvajaju za potrebe prenosa i emitovanja programa RTCG mogu se izbjeći optužbe za prikriveno finansiranje ove medijske kuće.

POJEDINAČNE PRIMJEDBE

Član 1

S obzirom da navedeni zakon treba biti u saglasnosti sa Zakonom o elektronskim medijima, naziv zakona bi trebao biti „Zakon o nacionalnom javnom emiteru „Radio Televizija Crne Gore” jer Zakon o elektronskim medijima ne prepoznaje termin „javni radio-difuzni servisi”.

Napominjemo da je članom 147 Zakona o elektronskim medijima propisana obaveza usklađivanja rada postojećih javnih radio-difuznih servisa sa navedenim zakonom.

Navedena primjedba odnosi se na kompletan zakon.

Član 2

Saglasno navedenom članu ukida se eksplicitna obaveza vezana za prenos i emitovanje programa RTCG pod nazivom Parlamentarna Televizija posredstvom radio-difuznih frekvencija i elektronskih komunikacionih mreža.

Sa druge strane ostavlja se vrlo veliki prostor za diskrecino odlučivanje RTCG da proizvodi i „druge, radio, audiovizuelne i multimedijalne programe i objavljuje ih putem zemaljskih i satelitskih mreža, interneta i drugog oblika prenosa”. Ako zakonodavac želi da pruži takvo pravo nacionalnom javnom emiteru, smatramo da mu treba propisati obavezu da prije proširivanja opsega javne usluge koju pruža treba da sprovede javnu raspravu i test javne vrijednosti (Public Value Test). Na taj način će se moći sagledati opravdanost uvođenje novog segmenta javne usluge koji bi trebalo finansirati iz javnih prihoda, kao i uticaj na razvoj (konkurenciju) tržišta AVM usluga.

Član 3

U članu 3 tj. u stavu 1 novog teksta člana 5 pojmove navedene u alineji 1 neophodno je usaglasiti sa Zakonom o elektronskim medijima te ista treba da glasi:

„1) pružanje komercijalnih audiovizuelnih usluga”;

Napominjemo da po definiciji pojam „komercijalne audiovizuelne usluge” uključuje: radio i televizijsko oglašavanje, sponzorstvo, plasman proizvoda i telešoping.

Takođe nije jasno šta se podrazumijeva pod „tržišne programske usluge” (alineja 3), pa predlažemo da se termin revidira.

Kako se izmjenama i dopunama predviđa da RTCG može obavljati i komercijalne usluge, neophodno je propisati da prihodi i troškovi vezani za obavljanje tih usluga moraju biti razdvojeni od prihoda i rashoda vezanih za pružanje javnih usluga RTCG.

U vezi navedenog ukazujemo da se mora voditi računa da će obavljanje komercijalne djelatnosti od strane RTCG, imati za posljedicu dodatne finansijske rashode. Naime, RTCG će plaćati naknade AEM-u i RDC-u za korišćenje resursa i to u visini procentualnog iznos dijela prihoda ostvarenog od komercijalnih usluga. Jer, RTCG je sada oslobođena plaćanja naknada prema AEM-u i RDC-u isključivo za pružanje javnih usluga.

Navedeno je u skladu sa Saopštenjem Komisije o primjeni pravila o državnoj pomoći za javne radiodifuzne usluge saglasno kojem funkcija javnih usluga podrazumijeva usluge koje se nude javnosti u opštem interesu. U navedenom Saopštenju je ukazano da javni emiteri mogu da obavljaju komercijalne djelatnosti kao što je na primjer prodaja oglasnog prostora radi ostvarivanja prihoda, ali da se takve djelatnosti ne mogu smatrati dijelom funkcije javnih usluga. Jer, kako je rečeno u navedenom dokumentu, državna pomoć ne bi se mogla koristiti za finansiranje djelatnosti koje ne donose dodatnu vrijednost u smislu služenja socijalnim, demokratskim i kulturnim potrebama društva.

Član 7 (koji se odnosi na novi član 15 a)

Stavom 2 navedenog člana propisno je da:

„Ukoliko RTCG postupi suprotno stavu 1ovog člana, Savjet RTCG će naložiti povraćaj nezakonito

utrošenih sredstava i njihovo isključivo korišćenje za obavljanje djelatnosti pružanja javnih usluga u skladu sa ovim zakonom. Povraćaj nezakonito utrošenih sredstava obavlja se uplatom na račun budžeta Crne Gore”.

Smatramo da navedeno rješenje treba preispitati. Takođe, neophodno je definisati neko drugo tijelo koje bi ovo utvrđivalo, kao i rokove u kojima se to ima utvrditi. Ovako izgleda kao da Savjet to treba da radi kontinuirano.

Predlog: Zajedno sa finansijskim izvještajem za prošlu godinu treba obavezati RTCG da dostavi dokument kojim se utvrđuje da li je ili ne RTCG postupila suprotno zakonu.

Ako je tako, onda na osnovu toga Savjet donosi odluku da se sredstva planirana za tu godinu umanjuju za iznos koji bi inače trebalo vratiti. Dakle, tek ako je potrošeno više od ovogodišnjeg plana (!), onda se sredstva vraćaju u budžet. Jer, u svakom slučaju djeluje nelogično odredba da se povraćaj izvrši a onda ponovo upotrijebi za RTCG djelatnost.

Što se tice organa koji bi mogao da ocjenjuje da li je bilo subvencioniranja: tu obavezu treba jasno dodijeliti određenoj instituciji (Državna revizorska institucija ili nezavisnom regulatornom tijelu za programske sadržaje, kojima bi to bio poseban zadatak).

Član 8

Navedeni član treba promijeniti da glasi:

“Iz budžeta Crne Gore za ostvarivanje osnovne djelatnosti RTCG preusmjeravaju se sredstva na godišnjem nivou u visini od 0,3% BDP (bruto domaćeg proizvoda) **za određenu godinu**, čiju procjenu utvrđuje Vlada Crne Gore usvajanjem smjernica makroekonomske i fiskalne politike.”

Član 11

Član 18 je brisan.

Smatramo da treba preispitati opravdanost postojanja člana koji definise dinamiku i način korišćenja sredstava.

Predlažemo da se član 18 mijenja i da glasi:

“Način i uslovi obezbjeđivanja sredstava iz budžeta Crne Gore ne smiju uticati na uredničku nezavisnost i samostalnost RTCG.

Isplata sredstava iz budžeta Crne Gore vršiće se u četiri jednake rate, saglasno Zakonu o budžetu.

Ugovor iz člana 9a ovog Zakona objavljuje se u na veb sajtu RTCG i dostavlja se na uvid nezavisnom regulatornom tijelu za programske sadržaje”.

Član 12 (koji se odnosi na član 19 važećeg zakona)

Članom 19 važećeg zakona predviđeni su izvori sredstava za plaćanje troškova prenosa i emitovanja programa RTCG (putem različitih platformi: zemaljskom radio-difuzijom, satelitto, ...).

Imajući u vidu da je jedan od tih izvora i budžet Crne Gore, postavlja se pitanje da li je sredstvima iz Ugovora iz člana 9a, odnosno procjenom od 0,3% BDP, obuhvaćen ovaj trošak. Naime, prema postojećem rješenju, jedan dio troškova je plaćan RDC-u od strane nadležnog organa, a po osnovu zaključenog ugovora. Navedenim članom takođe je propisana nadležnost regulatornog organa za programske sadržaje (AEM) u slučaju da se ne zaključi ugovor, po ovom osnovu. Sa druge strane, značajniji dio sredstava je dužna da obezbijedi RTCG. Polazeći od visine ovih izdataka, smatramo da ovom pitanju treba posvetiti pažnju kako ne bi bilo problema u kasnijoj implementaciji.

Član 14

Ovaj član treba revidirati da glasi:

„U članu 23 poslije stava 1 dodaje se novi stav koji glasi:

Savjet je dužan da stavi na uvid javnosti, putem veb sajta RTCG:

- Ugovor iz člana 9a ovog zakona najkasnije 15 dana po usvajanju;
- Program rada i finansijski plan za sljedeću godinu najkasnije 15 dana po usvajanju”.

Član 16 (koji se odnosi na novi član 61a)

Kako je uvođenje modela planiranja, realizacije i praćenja programskih i finansijskih obaveza koje se oslanjaju na ugovor između javnog emitera i Vlade Crne Gore, vrlo kompleksan proces i zahtijeva značajna unapređenja znanja i prakse kako unutar RTCG tako i organa koji će biti zaduženi za nadzor nad primjenom usvojenih zakonskih rješenja, smatramo da treba preispitati rokove za početak primjene ovog rješenja.

U tom smislu treba dopuniti prelazne i završne odredbe rješenjima koja će definisati rokove za izradu i realizaciju prvog jednogodišnjeg ugovora i to: sprovođenje javne rasprave o programskim obavezama RTCG za 2016. godinu, priprema i dostavljanje Vladi CG prijedloga Ugovora za 2016.godinu, kao i izrada i donošenje, na osnovu Ugovora za 2016. godinu, programa rada i finansijskog plana za 2017. godinu.

Takođe smatramo da je neophodno propisati rok do kojeg će RTCG biti obavezna da uspostavi sistem odvojenog računovodstva.

DIREKTOR
Abaz Beli Džafić

