

# STRATEGIJA

## RAZVOJA RADIODIFUZIJE U REPUBLICI SRBIJI DO 2013. GODINE

*("Sl. glasnik RS", br. 115/2005)*

### I UVOD

Strategija razvoja radiodifuzije u Republici Srbije obuhvata 10 osnovnih oblasti:

**1. Ocena postojećeg stanja.** U izradi Strategije razvoja radiodifuzije u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Strategija) pošlo se od postojećeg stanja u Republici u ovoj oblasti koje je neuređeno u smislu korišćenja frekvencija od strane emitera bez odgovarajućih dozvola i opterećeno problemima nasleđenim iz prošlosti. U etru postoji prevelik broj emitera. Veliki broj emitera ne poštuje osnovne zakonske odredbe. Dobar deo njih nikada nije ni dobio bilo kakvu dozvolu za emitovanje programa. RTS nije transformisan u ustanove javnog radiodifuznog servisa.

**2. Transformacija Javnog preduzeća Radio-televizija Srbije(u daljem tekstu: RTS).**

Transformacija RTS-a u javni servis sada ima jasnu dinamiku jer je usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji kojima se taj rok jasno utvrđuje (30. april 2006. godine). Transformacija RTS-a ima tri osnovna aspekta: sprovođenje zakonskih procedura (usvajanje "deobnog bilansa" RTS-a između radiodifuznih ustanova Srbije i Vojvodine, izbor upravnih i programskih odbora, izbor rukovodilaca javnih radiodifuznih ustanova); rešenje pitanja

finansiranja ustanova javnog servisa (naplata pretplate); i programska transformacija na osnovu specifičnih zakonskih obaveza koje javni servis ima.

**3. Broj i vrsta emitera u Republici Srbiji.** S obzirom na to da je broj mreža namenjenih ustanovama javnih servisa određen Zakonom o radiodifuziji (u daljem tekstu: Zakon), ova tačka se odnosi na procenu broja nacionalnih, regionalnih i lokalnih stanica. Republička radiodifuzna Agencija (u daljem tekstu: RRA) smatra da u Srbiji u analognoj radiodifuziji može postojati najviše pet komercijalnih TV emitera za nacionalno područje emitovanja, do četrdeset regionalnih televizija i do 160 lokalnih TV emitera. Kada je o radiju kao mediju reč, u analognoj zemaljskoj radiodifuziji moguće je funkcionisanje četiri do pet emitera na nacionalnom području, do pedeset regionalnih radio stanica i do 390 lokalnih radija. Koliko će lokalnih stanica imati status stanica civilnog sektora - pokazaće javni konkurs jer iskustvo sa ovim oblikom radiodifuzije u Srbiji praktično ne postoji. Strategija naglašava da je broj emitera ograničen prirodnim resursima i tehničkim mogućnostima - brojem raspoloživih kanala, a Zakon nalaže da se konkursi moraju raspisivati čim se za to po Planu raspodele radiofrekvencija stvore uslovi. Strategija naglašava potrebu da se u Vojvodini zbog specifičnosti etničkog sastava povede računa o razvoju lokalne radiodifuzije, što značajno utiče na mogućnost izdavanja pokrajinskih dozvola za komercijalnu radiodifuziju.

**4. Privatizacija elektronskih medija čiji su osnivači lokalne samouprave.** Elektronski mediji čiji su osnivači lokalne samouprave (opštine ili gradovi) posebno su osetljivi na političke pritiske jer njihova rukovodstva biraju organi lokalne samouprave. Budući da stanica ove vrste u Srbiji ima mnogo (po trenutnoj evidenciji čak 113), neophodno je u što kraćem roku obaviti njihovu privatizaciju. RRA će svojim aktima (preporukama i obavezujućim uputstvima) nastojati da stimuliše i ubrza proces privatizacije stanica lokalne zajednice. Onim stanicama kojima u međuvremenu RRA izda dozvolu, a do kraja 2007. godine ne okončaju proces privatizacije, dozvola će biti oduzeta.

**5. Komercijalna radiodifuzija.** Imajući u vidu odredbe Zakona, RRA je definisala osnovne standarde na osnovu kojih će se izdavati dozvola, bez prihvatanja obaveze da je reč o njihovoj konačnoj listi. Standardi se mogu podeliti na šest formalnih minimalnih uslova eliminatorne prirode i četiri supstancijalna kriterijuma kojima se prilikom odlučivanja o dozvolama rukovodi

Savet RRA. Formalni uslovi su: tehnički minimum, organizacioni minimum, programski minimum, ekonomski minimum, transparentnost strukture vlasništva i finansija i nepostojanje nedozvoljene medijske koncentracije. Kriterijumi se dele na kvantitativne (gledanost/slušanost i finansijski uspeh) i kvalitativne (kvalitet programa i "ponašanje stanice u prošlosti"). Iznos naknade za emitovanje programa, biće inicijalno određen prema zonama pokrivanja, odnosno potencijalnom broju slušalaca/gledalaca. S obzirom na to da je odredbom člana 50. stav 1. tačka 4. Zakona izričito propisano da oglas kojim se raspisuje javni konkurs za izdavanje dozvola za emitovanje programa mora da obuhvati i "visinu godišnje naknade za dobijeno pravo na emitovanje programa i visinu naknade koja se plaća za korišćenje radio frekvencija na osnovu izdate dozvole za radiodifuznu stanicu" i činjenicu da se unapred ne može znati koje će i kakve stanice dobiti dozvolu za emitovanje programa, RRA će, shodno kriterijumima iz člana 66. stav 4. Zakona, odlučiti da li je posle isteka roka od šest meseci, za koji se po Zakonu naknada plaća unapred, neophodno naknadno obaviti korekciju naknada, tj. ima li zakonskog i supstancijalnog opravdanja različitim emiterima sa istom zonom pokrivanja odrediti različitu visinu naknade.

**6. Kablovski i satelitski sistemi.** RRA smatra da je uloga Agencije za telekomunikacije u ovoj oblasti primarna, te da izdavanje dozvola za kablovsko emitovanje pojedinačnih programa koji se ne mogu slobodno videti/čuti na teritoriji Srbije, koje jeste u nadležnosti RRA, na red može doći tek posle prethodnog sistemskog uređenja ove oblasti. Tada će se i znati ko je sve ovlašćen da obavlja ovu delatnost. Do tada će RRA evidentirati programe za koje Kablovsko-distributivni sistem (u daljem tekstu: KDS) operateri treba da pribave dozvolu.

**7. Digitalna radiodifuzija.** RRA će stimulisati što brži prelazak na digitalni način emitovanja programa. Iako je prema Zakonu (član 78) javni radiodifuzni servis jedini u zakonskoj obavezi da "realizuje planove prelaska na nove digitalne tehnologije", RRA će se zalagati da pristup eksperimentalnim digitalnim kanalima dobiju svi zainteresovani emiteri.

**8. Nadzor nad radom emitera.** Pod stalnim nadzorom biće svi nacionalni emiteri, a ostali će se kontrolisati po šemi koju utvrdi RRA. Predmet nadzora su: poštovanje minimalnih programskih kriterijuma, poštovanje odredaba o reklamiranju, poštovanje autorskih i drugih prava i

poštovanje odredaba o medijskoj koncentraciji. Pod posebnim režimom biće ustanove javnog servisa jer one po Zakonu imaju i posebne obaveze.

**9. Jedinostveni emisioni sistem.** Stanje je i u ovoj oblasti haotično jer su predajnici komercijalnih emitera postavljani bez ikakvog plana i poštovanja zakonskih propisa i tehničkih standarada. S druge, strane, emisioni sistem RTS-a je ruiniran NATO bombardovanjem. Zbog toga RRA smatra da bi stvaranje jedinstvenog emisionog sistema, na bazi obnovljene emisione infrastrukture RTS-a, doprinelo sređivanju stanja u radiodifuziji.

**10. Delatnost RRA na unapređenju postojeće regulative.** RRA će inicirati one promene Zakona koje će Zakon učiniti efikasnijim i jasnijim. Neće se dovoditi u pitanje bazični principi na kojima je on zasnovan. Svoje inicijative Savet RRA će pokretati javno. Kao najveće probleme u ovoj oblasti trenutno vidi činjenicu da Zakon nije predvideo koji je organ zadužen za direktno izvršavanje odluka RRA, kao i mnoštvo slabih rešenja u oblasti visine predviđenih kazni i mehanizama kažnjavanja radio-pirata i ostalih prekršilaca Zakona.

## II OSNOVNI PRAVCI RAZVOJA RADIODIFUZIJE U REPUBLICI SRBIJI

### ***1. Ocena postojećeg stanja***

Strategija razvoja radiodifuzije (u daljem tekstu: Strategija) dokument je koji određuje glavne pravce razvoja u oblasti radiodifuzije kao oblasti koja je od najveće važnosti za javno informisanje građana Srbije. Strategija se oslanja na Ustavnu povelju državne zajednice Srbija i Crna Gora (član 10), Ustav Srbije (član 46), Zakon o radiodifuziji, Zakon o telekomunikacijama i Zakon o javnom informisanju, zatim na međunarodne ugovore i konvencije, kao što su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (član 19), Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 10), Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji kao i preporuke Saveta Evrope koje se odnose na slobodu informisanja i elektronske medije. Dokument je rezultat saradnje sa Republičkom agencijom za telekomunikacije, od njenog osnivanja, konsultacija sa predstavnicima RTS, asocijacijama emitera, novinarskim udruženjima, kao i razmene mišljenja sa predstavnicima relevantnih evropskih i međunarodnih organizacija. Ovako široka razmena mišljenja rezultat je neodložne potrebe da se nesređeno

stanje u radiodifuziji normativno uredi u skladu sa novim tehnološkim i društvenim okolnostima i međunarodnim obavezama i standardima.

Osnovni ciljevi Strategije treba da budu dostignuti u roku od osam godina, koliko traje period važenja pojedinačne dozvole za emitovanje programa.

Polazeći od potrebe da se radiodifuzni sistem u Republici Srbiji celovito uredi, Savet RRA je zaključio da Strategija treba da obuhvati sledeća područja:

- 1) ocena postojećeg stanja;
- 2) transformaciju RTS-a u ustanove javnog radiodifuznog servisa;
- 3) utvrđivanje broja i vrste emitera;
- 4) potrebu privatizacije elektronskih medija čiji su osnivači lokalne samouprave;
- 5) komercijalnu radiodifuziju;
- 6) kablovske i satelitske sisteme;
- 7) digitalnu radiodifuziju;
- 8) nadzor nad radom emitera;
- 9) jedinstveni emisioni sistem;
- 10) delatnost RRA na unapređenju postojeće regulative.

Strategija se u skladu sa članom 3. Zakona bazira na načelima:

- 1) slobode, profesionalizma i nezavisnosti radiodifuznih javnih glasila;
- 2) racionalnog i efikasnog korišćenja radiofrekvencijskog spektra kao ograničenog prirodnog bogatstva;

- 3) zabrane svakog oblika cenzure i/ili uticaja na rad radiodifuznih javnih glasila, čime se garantuje njihova nezavisnost, nezavisnost njihovih redakcija i novinara;
- 4) pune afirmacije građanskih prava i sloboda, a posebno slobode izražavanja i pluralizma mišljenja;
- 5) primene međunarodno priznatih normi i principa koji se odnose na oblast radiodifuzije, a naročito poštovanja ljudskih prava u ovoj oblasti;
- 6) ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina i etničkih zajednica na informisanje na sopstvenom jeziku i negovanje sopstvene kulture i identiteta (član 5. Zakona o javnom informisanju);
- 7) objektivnosti, zabrane diskriminacije i javnosti postupka izdavanja dozvola za emitovanje;
- 8) podsticanja razvoja radiodifuzije i stvaralaštva u oblasti radija i televizije u Republici Srbiji.

Na području Republike Srbije regularnih konkursa za izdavanje dozvola za komercijalne radio i TV stanice gotovo da nije ni bilo u poslednjih 15 godina. Prvenstveno zbog nedostatka političke volje da se ova oblast uredi po standardima uobičajenim u Evropi, u ovoj oblasti je stvoren pravni vakuum i proizveden kaos. Opšta neuređenost radiodifuzije rezultirala je time da mnogi emiteri rade po programskim i tehničkim kriterijumima koji su ispod svakog profesionalnog minimuma. Posledica ovakvog stanja jeste preveliki broj radio i televizijskih stanica sa lošim tehničkim kvalitetom emitovanja i nekvalitetnim programskim sadržajima. Većina emitera u međuvremenu izgubili su naviku plaćanja elementarnih zakonskih obaveza kao što su naknade za autorska i srodna prava ili naknada za emitovanje programa. Zbog toga će proces uređenja oblasti radiodifuzije neminovno biti dugotrajan i praćen različitim otporima i nerazumevanjima.

Na osnovu javnog poziva i podataka dobijenih od nadležnih službi Ministarstva za kapitalne investicije (sektora za telekomunikacije) RRA je evidentirala 755 emitera - od toga 543 isključivo radiostanica; 73 isključivo TV stanica i 139 stanica koje emituju i radio i TV program. Budući da veliki broj ovih stanica poseduje veći broj umreženih predajnika, broj trenutno aktivnih lokacija/frekvencija (predajnika) u Srbiji je veći. Zbog prezasićenja etra, naročito u većim

gradovima, dolazi do zagušenja i međusobnog ometanja signala, posebno kada je reč o radijskim programima. Veliki broj emitera ni od kog organa nije dobio dozvolu za rad. Iako je članom 119. Zakona u julu 2002. godine praktično naložen moratorijum na zatečeno stanje u radiodifuziji, veliki broj emitera je i posle ovog roka postavljao nove predajnike, iako dozvole za emitovanje programa i posedovanje radiostanice od tada pa do danas nisu izdavane, a nikao je i veliki broj sasvim novih stanica (čak 221 od 775!). Gotovo svi veliki emiteri su svoje mreže postavili na osnovu postojanja trenutne političke volje, a ne na osnovu važećih propisa, što znači da je radio piraterija u Srbiji praksa a ne izuzetak od pravila.

Kašnjenje transformacije RTS u republičku i pokrajinsku ustanovu javnog radiodifuznog servisa izazvalo je komplikacije ne samo u načinu finansiranja tog preduzeća (a budućih ustanova) već i utvrđivanju Plana raspodele radiofrekvencija čije je postojanje nužan uslov za raspisivanje konkursa za dodelu dozvola za emitovanje programa. Zakon (član 84. stav 3) predviđa da Radiodifuzna ustanova Srbije televizijski program emituje na dve mreže (u VHF/UHF opsegu), što ne odgovara trenutnoj situaciji u kojoj RTS emituje svoje programe na tri mreže u ovim opsezima. To znači da treća RTS-ova TV mreža (sadašnji Treći kanal) zauzima veliki radiofrekvencijski prostor koji je predviđen da bude predmet konkursa za dodelu dozvola za emitovanje. Postoji i jedna radijska mreža "viška" (Radio 101), koja stvara slične probleme. Poseban problem takođe predstavlja i Radio Niš, jedna od najstarijih stanica u Republici, koja posluje u okviru sistema RTS-a. Za višak emisione tehnike (predajnika na atraktivnim lokacijama) koji će se pojaviti nakon usklađivanja rada ustanova javnih radiodifuznih servisa sa Zakonom i prestanka emitovanja na mrežama koje po Zakonu ne pripadaju javnim servisima nije predviđeno zakonsko rešenje. Vlada Srbije takođe mora da pronađe rešenje za status zaposlenih u RTS-u koji su do 1999. godine radili u RTV Priština.

Nasleđeni problem predstavlja i tzv. "Radio-televizija Jugoslavija" u čijem sastavu se nalaze jedan FM (VHF) radio ("JU radio"), jedna VHF/UHF TV mreža (kanal "JU INFO") i sistem kratkotalasnih (HF) predajnika namenjenih emitovanju programa u inostranstvu (bivša "Radio Jugoslavija"). Ova institucija pravni je naslednik Radio Jugoslavije, radio stanice koja je u vreme postojanja SFRJ imala zadatak da na kratkotalasnim (HF) frekvencijama obavlja posao propagande politike ove države u inostranstvu. Ni RRA dostupni akti državne zajednice, ni zakoni o radiodifuziji Republike Srbije i Republike Crne Gore ne poznaju ovu instituciju, ali ona

još uvek funkcioniše. Neizvesna je i sudbina emisionih kratkotalasnih (HF) postrojenja Radio Jugoslavije jer se ona čak više ni ne nalaze na teritoriji državne zajednice, već u susednoj Bosni i Hercegovini. Istina, član 84. stav 1. Zakona kaže i da "...radiodifuzna ustanova Srbije emituje program van područja Republike na HF frekvencijskim područjima", ali ne objašnjava bliže koje vrste programa i kome namenjene, tj. da li buduća radiodifuzna ustanova Srbije treba da preuzme posao Radio Jugoslavije ili je reč o nečem drugom. U svakom slučaju, radiodifuzija na kratkim talasima (HF frekvencijskom području) je legitimno pravo svake države. Ipak, ova vrsta aktivnosti po pravilu se finansira iz budžeta, čak i kada se (kao u slučaju BBC-a) formalno obavlja u sastavu institucija javnog radiodifuznog servisa. Povodom problema obnove srednjetalasnih predajnika (MF opseg) i budućnosti kratkotalasne radiodifuzije (HF opseg) načelan stav RRA je da postrojenja ove namene treba obnavljati ili graditi uz primenu adekvatnih digitalnih standarda.

Poseban problem predstavlja privatizacija medija čiji su osnivači lokalne zajednice, tzv. opštinske i gradske stanice. Ovaj proces nije ni započet, a rok za njegovo okončanje ističe krajem 2007. godine (član 96. Zakona). Budući da je uticaj lokalnih vlasti na uređivačku i kadrovsku politiku ovih radio stanica očigledan i da stanica ove vrste ima čak 113, jasno je da je reč o problemu od strateškog značaja.

Postojanje interesnih grupa koje iz potpuno partikularnih interesa kontinuirano i organizovano pokušavaju da opstruiraju napore za regulisanje stanja u radiodifuziji prirodna je posledica opšte neuređenosti radiodifuzne sfere. RRA je do sada pokazala visok stepen imuniteta na različite oblike pritisaka, što i jeste deo njene zakonske obaveze, ali i politika koje će se u svom radu dosledno pridržavati Savet RRA.

Konačno, Zakon ima nedostatke i nedorečenosti koji su doprineli odlaganju njegove primene, iako je od njegovog donošenja proteklo više od tri godine.

## ***2. Transformacija RTS-a u javne radiodifuzne servise***

### **2.1. Redosled zakonom propisanih aktivnosti**



Od najveće je važnosti da Vlada u saradnji sa Izvršnim većem AP Vojvodine i RTS-om obavi posao sastavljanja "deobnog bilansa" JP "Radio televizija Srbije", posle čega treba da usledi formiranje javnih radiodifuznih ustanova Srbije i Vojvodine. Tek po okončanju podele imovine RTS na imovine dve javne radiodifuzne ustanove, Savet RRA može da pokrene postupak imenovanja upravnih odbora javnih radiodifuznih ustanova Srbije i Vojvodine.

Nacrt Statuta RRA predviđa javnu procedura imenovanja upravnih odbora republičke i pokrajinske javne radiodifuzne ustanove. Novoimenovani upravni odbori na osnovu javnog konkursa imenovaće rukovodioce na svim nivoima obe ustanove. Paralelno sa tim, RRA će blagovremeno inicirati imenovanje programskih odbora, i Narodnoj skupštini Republike Srbije i Skupštini AP Vojvodine predložiti 12 članova (2/3 članstva) programskih odbora obe javne radiodifuzne ustanove. RRA će voditi računa o tome da programski odbori treba da budu imenovani u isto vreme kada i rukovodioci republičkog i pokrajinskog javnog radiodifuznog servisa, kako bi se ostvario Zakonom neophodan širi društveni uticaj na kreiranje uređivačkog koncepta javnog radiodifuznog servisa.

Time se zakonska ovlašćenja RRA u transformaciji RTS-a u ustanove javnog radiodifuznog servisa iscrpljuju u formalnom smislu. Upravni odbori, generalni direktori i rukovodioci javnih radiodifuznih ustanova Srbije i Vojvodine, svaki u saradnji sa svojim Programskim odborom, samostalno će, u skladu sa Zakonom, utvrditi uređivački koncept i programsku šemu obe institucije. RRA će novim rukovodstvima javnih radiodifuznih servisa preporučiti da se o programskom konceptu javnog servisa povede javna rasprava koja podrazumeva učešće svih društvenih grupa kojima je postojanje javnog radiodifuznog servisa od vitalnog interesa. Takođe, RRA smatra da programi novih ustanova javnog radiodifuznog servisa treba da ostvare permanentnu vezu sa publikom, kako bi korekcija trenutne programske šeme uvek bila moguća i zasnovana na autentično iskazanim potrebama građana Srbije. Zbog toga će RRA insistirati na kreiranju programskog koncepta ustanova javnih servisa koji u potpunosti garantuje ispunjenje posebnih obaveza javnih servisa propisanih čl. 77-79. Zakona. Po slovu Zakona, programi koji se proizvode i emituju u okviru javnog radiodifuznog servisa od opšteg su interesa i obuhvataju "programe informativnog, kulturnog, umetničkog, obrazovnog, verskog, naučnog, dečjeg, zabavnog, sportskog i drugih sadržaja, kojima se obezbeđuje zadovoljavanje potreba građana i drugih subjekata i ostvarivanje njihovih prava u oblasti radiodifuzije".

## **2.2. Finansiranje javnih servisa**

Paralelno sa transformacijom RTS u javne radiodifuzne ustanove Srbije i Vojvodine, neophodno je rešavati pitanja njihovog finansiranja, u skladu sa Zakonom (član 80). Način raspodele sredstava dobijenih od pretplate utvrđen je članom 83. Zakona.

Posebno pitanje predstavljaju dugovanja RTS-a. Budući da Zakon predviđa prestanak rada ovog preduzeća i osnivanje dve potpuno nove javne radiodifuzne ustanove (Srbije i Vojvodine), njima se mora garantovati "čisti start", odnosno početni bilans nula. Ovaj stav je u potpunoj saglasnosti sa mišljenjem eksperata Evropske radiodifuzne unije.

Bez javnih izvora prihoda nema ni tzv. javnog servisa. Izmenama i dopunama Zakona koje je Narodna skupština Republike usvojila u avgustu 2005. godine stvorena je mogućnost efikasne naplate RTV pretplate. Nedoumice oko toga kako Elektroprivreda Srbije treba da obavi svoju zakonsku obavezu ubiranja pretplate - putem dostavljanja računa ili efektivnom naplatom utvrđenog iznosa RTV pretplate - nema utemeljenja u Zakonu. Zakon jasno kaže da Elektroprivreda Srbije *naplaćuje* pretplatu, a efikasna naplata nužno podrazumeva sistem objedinjene i jedinstvene naplate utrošene električne energije i zakonom predviđene RTV pretplate, bez izdavanja posebnih ("dvostrukih") uplatnica.

## **3. Broj i vrsta emitera u Republici Srbiji**

Upotreba etra za sve radiofrekvencije i korisnike regulisana je Zakonom o telekomunikacijama, međunarodnim sporazumima i tehničkim standardima. Za oblast radiodifuzije upotreba etra specifikovana je i odredbama Zakona. Iz svih ovih dokumenata proizlaze dva bazična dokumenta: Plan namene radiofrekvencija i Plan raspodele radiofrekvencija. RRA mora imati u vidu da oba pomenuta dokumenta ne spadaju u njenu nadležnost, iako je zakonska obaveza RRA da, u saradnji sa Agencijom za telekomunikacije, ovom strategijom "utvrdi broj i vrstu emitera u Republici Srbiji" (član 9. Zakona). Sasvim je jasno da je broj aktivnih radio i TV predajnika u etru određen osnovnim tehničkim zahtevom da ti predajnici ne izazivaju tzv. štetne smetnje, kako na domaćem tako i na međunarodnom planu. Zbog toga su radiofrekvencije i definisane kao "ograničeno prirodno bogatstvo".

### **3.1. Broj radiodifuznih mreža javnih servisa**

Što se broja programa koje emituju ustanove javnog radiodifuznog servisa Srbije i Vojvodine tiče, tu su zakonske odredbe (član 84. Zakona) nedvosmislene. Radiodifuzna ustanova Srbije emituje radio program na tri mreže u MF opsegu (srednji talasi) i na tri mreže u VHF opsegu (UKT ili FM radio), a televizijski program na dve mreže u VHF/UHF opsegu. Ustanova javnog radiodifuznog servisa autonomne pokrajine emituje radio program na dve mreže u MF opsegu i tri mreže u VHF opsegu, a televizijski program na dve mreže u VHF/UHF opsegu. RRA će insistirati na doslednom poštovanju ovih zakonskih odredbi, naročito ako se ima u vidu da je za potrebe javnih servisa u Srbiji već izdvojen veći broj mreža nego što je to u Evropi uobičajeno, čime su stvoreni znatni problemi u izradi realističnog Plana raspodela radiofrekvencija.

### **3.2. Broj radiodifuznih mreža komercijalnih emitera**

Kao što je već naglašeno, situacija u komercijalnoj radiodifuziji je potpuno haotična. Podaci kojima raspolaže RRA jasno pokazuju da u velikom broju slučajeva emiteri (po pravilu: ilegalno) "okupiraju" kanal/frekvenciju koju koriste 24 sata dnevno, iako realno imaju mnogo manje proizvedenog i/ili emitovanog programa. Zbog toga će RRA, radi racionalnog korišćenja radio frekvencija kao ograničenog prirodnog resursa, posebno ohrabrivati emitere na zajedničko korišćenje iste predajničke mreže (*time-sharing*) na svim nivoima, pod uslovima propisanim članom 48. Zakona.

Pre utvrđivanja broja i vrste potrebnih emitera u Republici Srbiji RRA je organizovala široku raspravu sa relevantnim faktorima - emiterima, profesionalnim udruženjima i organizacijama i odgovarajućim međunarodnim organizacijama. RRA je formirala i dva tima grupe koje su Savetu RRA pomogle u izradi ove strategije - tim koji se bavio opštim aspektima problematičnog stanja u radiodifuziji i specifičnu (tehničku) komisiju koja je imala zadatak da postojeći Nacrt plana raspodele radio frekvencija rastumači svim zainteresovanim stranama, tj. da ispita broj mogućih frekvencija/lokacija i radio i/ili TV mreža koje bi bile predmet javnog konkursa. Inicijalna ideja koju su podržali svi učesnici u raspravi bila je da za potrebe komercijalne radiodifuzije na svim nivoima treba obezbediti što više mesta u etru. Polazeći od te činjenice, a na osnovu međunarodnih standarda, tehničkih mogućnosti i ograničenja, procenjenog javnog interesa i potreba u Republici Srbiji, specifičnih potreba emitera, i polazeći od postojećeg stanja, RRA

smatra da u Srbiji u analognoj radiodifuziji u ovom trenutku može postojati najviše pet komercijalnih TV programa za nacionalno područje emitovanja, do četrdeset regionalnih televizija i do 160 lokalnih TV emitera. Kada je o radiju kao mediju reč, u analognoj zemaljskoj radiodifuziji moguće je funkcionisanje četiri do pet komercijalnih radio programa na nacionalnom području, do pedeset regionalnih radio stanica i do 390 lokalnih radija. U Srbiji program emituje daleko veći broj radio i TV stanica nego što to dozvoljavaju zakonski propisi i tehnički standardi. Ova činjenica sama po sebi govori o velikom interesovanju brojnih kandidata za dobijanje svih vrsta dozvola. S druge strane, gledaoci i slušaoci žele što veći broj lako dostupnih programa, o čemu empirijski svedoči tehnička i poslovna ekspanzija kablovsko-distributivnih sistema koji u ponudi imaju daleko veći broj programa od onog koji se bilo gde u Srbiji može odjednom naći u etru (u ponudi KDS operatera su i zakonski dopustivi satelitski i lokalni programi). Stoga RRA smatra da je predloženi (u tehničkom pogledu: maksimalni) broj emitera na svim nivoima u saglasnosti sa principima slobodnog tržišta, sa stavom da zdrava konkurencija može doneti samo kvalitet programa domaćih emitera, ali i sa zainteresovanošću auditorijuma.

U AP Vojvodini situacija je posebno složena jer su čak četiri TV mreže rezervisane za programe javnih radiodifuznih ustanova Srbije i Vojvodine, čime se značajno smanjuje prostor u etru namenjen komercijalnoj radiodifuziji. Slična je situacija i sa VHF (UKT, FM) frekvencijama namenjenim radijskim programima. Posebnu teškoću predstavlja specifična konfiguracija terena koja dodatno smanjuje broj raspoloživih frekvencija/lokacija na teritoriji Vojvodine. Da li je uopšte tehnički moguće dodeliti komercijalnu TV mrežu za celu teritoriju Vojvodine kojom se ne bi ugrozilo ili onemogućilo normalno funkcionisanje ostalih emitera pokazaće Plan raspodele radiofrekvencija. Prema preliminarnim tehničkim podacima, a imajući u vidu međunarodne obaveze koje državna zajednica Srbija i Crna Gora u oblasti radiodifuzije ima prema Hrvatskoj, Mađarskoj i Rumuniji, u Vojvodini se nikako ne može izdati više od jedne dozvole za komercijalnu televiziju koja bi obuhvatala celu pokrajinu kao željenu zonu servisa. Ova činjenica bi emitera koji bi takvu dozvolu eventualno dobio stavila u privilegovan (gotovo monopolski) položaj u odnosu na ostale vojvođanske emitere. Čak i izdavanje jedne dozvole za pokrivanje cele teritorije Vojvodine značajno bi smanjilo tehnički mogući broj regionalnih i lokalnih emitera. Ova posledica se svakako mora imati u vidu zbog specifičnosti etničkog sastava Vojvodine. Pojedinačne etničke zajednice svakako su više zainteresovane za postojanje specifičnih lokalnih stanica (najverovatnije u statusu stanica civilnog sektora) nego za postojanje jednog ili

dva pokrajinska komercijalna emitera koji bi uništili lokalnu i regionalnu radiodifuziju u Vojvodini. S druge strane, član 47. Zakona zaista predviđa postojanje komercijalnih stanica na pokrajinskom nivou. Moguće pomirenje ova dva zahteva leži u dozvoljenom umrežavanju (do tri sata dnevno) više zainteresovanih emitera ili u zajedničkom korišćenju jedne pokrajinske komercijalne mreže (*time sharing*).

### **3.3. Okvirne radiodifuzne oblasti u Republici Srbiji**

Pošto Zakon ne definiše pojam regiona, niti ovaj pojam postoji u pravnom sistemu Republike Srbije, Savet RRA je, posle konsultacija sa Republičkom agencijom za telekomunikacije i ekspertima, preliminarno i okvirno sačinio mapu radiodifuznih oblasti Republike Srbije, vodeći se tehničkim, demografskim, kulturnim i geografskim kriterijumima. Savet RRA je definisao *devet radiodifuznih oblasti*: Beogradsku, Centralnu, Novosadsku, Južnu, Banatsku, Mačvansku, Istočnu, Zapadnu i Rašku oblast. Pojam "radiodifuzna oblast" je pomoćno tehničko sredstvo koje služi razvrstavanju i grupisanju geografski bliskih servisnih zona namenjenih regionalnim stanicama i ne predstavlja "region" u zakonskom smislu. "Regionalnom" će se u smislu ove strategije smatrati svaka stanica koja svoj program emituje na području dve ili više opština u okviru jedne definisane radiodifuzne oblasti i signalom pokriva 60% stanovništva servisne zone. Konkretno servisne zone pojedinačnih regionalnih stanica biće određene na osnovu Plana raspodele radiofrekvencija koji se donosi u Zakonom propisanoj proceduri.

U skladu sa Zakonom o radiodifuziji i Zakonom o telekomunikacijama u okviru definisanih zona pokrivanja biće dopušteno postavljanje predajnika za dodatno pokrivanje ukoliko RRA proceni da je takav zahtev opravdan i ako Agencija za telekomunikacije proceni da je postavljanje dodatnih predajnika tehnički moguće.

"Predivanje" signala iz jedne radiodifuzne oblasti u drugu, ili iz regiona u region, koje je u izvesnim slučajevima neminovna posledica geografskih okolnosti i tehničkih parametara predajnika, tolerisaće se jedino pod uslovom da emiter poštuje uslove iz dozvole za radiostanicu koju je izdao Upravni odbor Republičke agencije za telekomunikacije.

### **3.4. Lokalni emiteri i stanice civilnog sektora**

Lokalnim emiterom, u smislu ove strategije, smatraće se stanica koja emituje svoj program sa jedne lokacije/frekvencije (predajnika) i pokriva 60% stanovništva u datoj lokalnoj servisnoj zoni. Trenutno ih ima 585, a procenjuje se da se njihov broj mora značajno smanjiti uz bitno podizanje postojećih programskih i tehničkih standarda lokalne radiodifuzije.

Komercijalnim stanicama, u smislu ove strategije, smatraju se radio i televizijske stanice (preduzeća registrovana za delatnosti proizvodnje i emitovanja programa) osnovane privatnim kapitalom ili one koje su privatizovane u postupku prodaje društvenog/državnog kapitala na aukcijama ili tenderima, a koje se finansiraju isključivo prihodima ostvarenim na tržištu. Komercijalne stanice su slobodne i nezavisne u izboru svoje programske koncepcije, a ukoliko na osnovu koncepcije dobiju dozvolu za emitovanje, obavezne su da takvu koncepciju sprovode. Programski koncept koji stanica priloži kao deo konkursne dokumentacije smatraće se sastavnim delom dozvole za emitovanje programa.

Stanicama civilnog sektora smatraće se, u skladu sa članom 95. stav 1. Zakona, one stanice koje zadovoljavaju specifične interese pojedinih društvenih grupa i organizacija građana. U tom kontekstu, RRA će nastojati da im omogući, tamo gde postoji interes i koncentracija takvih grupa i organizacija, korišćenje lokalnog radiodifuznog prostora prvenstveno u obliku vremenske podele iste frekvencije (*time sharing*). Pri tome će se voditi računa da prioritet imaju one grupe i organizacije koje su se dokazale na polju afirmacije ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda i koje rade u širem interesu svih potencijalnih korisnika takvih programa u lokalnoj zajednici. To se posebno odnosi na različite etničke grupe, organizacije građana sa posebnim potrebama, kulturno-umetničke grupe, omladinske organizacije i organizacije za brigu o deci, udruženja za zaštitu i edukaciju potrošača, ljubitelja prirode i životinja, na ekološke i druge nevladine organizacije i udruženja građana.

Pokušaj političkog delovanja stanica civilnog sektora smatraće se ozbiljnim prekršajem člana 95. stav 3. Zakona. RRA neće dopustiti ni to da se, radi sticanja zakonskih (oslobođenje od naknade za emitovanje programa) i drugih olakšica, pod maskom stanica civilnog sektora, osnivaju komercijalne stanice. Tačan broj budućih stanica civilnog sektora koje po Zakonu mogu dobiti samo dozvolu za emitovanje programa na lokalnom nivou ne može se tačno proceniti jer ovakvih stanica u Srbiji trenutno gotovo i da nema (u Srbiji radi samo 27 stanica

ovog tipa od ukupno 775), a koliki će se broj nevladinih organizacija i udruženja građana javiti na javni konkurs, nije moguće egzaktno proceniti.

RRA će podržati *demetropolizaciju radiodifuzije*. To u praksi znači: jačanje pozicija lokalnih i regionalnih stanica i mogućnost da nacionalni komercijalni emiteri ne moraju imati sedište u Beogradu, što je u skladu sa politikom RRA o ravnomernom razvoju radiodifuzije u Republici.

Aktuelni nacrt Plana raspodele radiofrekvencija namenjen je analognoj radiodifuziji. Očekuje se da će prelazak na tehnologiju zemaljske digitalne radiodifuzije emiterima pružiti daleko više mogućnosti u pogledu broja programa koji se istovremeno mogu naći u etru.

Tačan i konačan broj lokacija/frekvencija i mreža za sve nivoe radiodifuzije (od nacionalnog do lokalnog) odrediće Republička agencija za telekomunikacije i nadležno ministarstvo donošenjem plana raspodele radiofrekvencija. U ovom poslu RRA, shodno članu 9. Zakona o radiodifuziji i članu 82. Zakona o telekomunikacijama, ima prava sugestije i predlaganja, ali ne i donošenja konačnih odluka. Međutim, Republička agencija za telekomunikacije i nadležno ministarstvo već su se izjasnili da procene iznete u Strategiji pružaju osnov za konstruisanje predloga plana raspodele radiofrekvencija. Prilikom izrade nacrta plana raspodele u obzir su uzeti stavovi izneti u javnoj raspravi povodom izrade nacrta ove strategije, kao i rezultati do kojih je došao stručni tim kojeg je formirala RRA. Brojke koje se odnose na broj budućih emitera u Srbiji preuzete su iz Strategije razvoja radiodifuzije. Na osnovu njih su napravljeni nacrti mreža na svim nivoima.

Podaci govore da je u 2004. godini na oglašavanje u elektronskim medijima potrošeno ukupno skromnih 55 miliona eura, od toga 52 miliona na reklamu na televiziji i samo tri na reklamiranje na radiju. Budući da od 2001. godine trend investiranja u reklame na elektronskim medijima kontinuirano raste, ali opadajućim tempom, realno je pretpostaviti da će u Srbiji 2005. godine na oglašavanje na radiju i televiziji biti ukupno potrošeno najviše 65 miliona eura, što je optimistička procena. Postavlja se pitanje: koliko emitera ovakvo tržište može da izdrži?

Iako će Savet RRA voditi računa o ekonomskoj realnosti, nikako se ne može zanemariti ni slobodni tržišni pristup koji omogućava onoliko emitera koliko se može imati na osnovu Plana raspodele radiofrekvencija. Tržište, a ne RRA će odrediti koji komercijalni emiteri mogu opstati,

a koji ne. S druge strane, Zakon ograničava broj emitera samo prirodnim resursima, odnosno tehničkim mogućnostima koje proističu iz Plana raspodele radiofrekvencija. Naime, član 49. Zakona kaže: "Javni konkurs se *obavezno* raspisuje kada na osnovu Plana raspodele radiofrekvencija postoje mogućnosti za izdavanje novih dozvola za emitovanje programa." Budući da Plan raspodele frekvencija uvek obuhvata sve raspoložive frekvencije/lokacije, intencija zakonodavca je ovde više nego jasna: ne mogu postojati namerno neiskorišćene ("rezervne") frekvencije/lokacije ili radio i TV mreže.

### **3.5. Vrste emitera prema programskom sadržaju**

Emiteri koji se ne budu kvalifikovali u konkursima za dodelu frekvencija biće podsticani da rešenje nađu u korišćenju KDS-a ili u sistemu zajedničkog korišćenja frekvencija (*time sharing*), kako je to predviđeno Zakonom.

Shodno članu 45. Zakona prema programskom sadržaju emiteri mogu biti:

- 1) emiteri celokupnih programa, koji obuhvataju informativne, obrazovne, kulturne, naučne, sportske i zabavne sadržaje, kao pretežni deo svojih aktivnosti;
- 2) emiteri specijalizovanih programa, čiji je sadržaj u osnovi tematski iste vrste (sportski, kulturni, muzički, obrazovni ili dr.);
- 3) emiteri čiji se program u celini bavi reklamiranjem i prodajom roba i usluga.

Prema evidenciji kojom raspolaže RRA, u oblasti televizije apsolutni primat trenutno imaju emiteri celokupnih programa. Što se radija tiče, programski koncept većeg broja radio-stanica nije lako odrediti, ali se može reći da prevagu odnose muzičko-zabavne radio stanice. Veliki broj emitera ne poštuje odredbe o količini sopstvene produkcije, što dodatno otežava procenu. Ipak, moguće je proceniti da će u oblasti televizije posle završenih konkursa biti najveći broj "emitera celokupnih programa", dok će RRA politikom izdavanja dozvola za emitovanje suzbiti tendenciju neopravdanog povećanja muzičkih radio-stanica koje praktično i ne proizvode sopstveni program. Emiteri specijalizovanih programa i EPP programi uglavnom će biti usmeravani na kablovsko i/ili satelitsko emitovanje. Ipak, imajući u vidu potrebu stimulisanja različitosti



programske ponude, RRA ne isključuje unapred visokokomercijalne specijalizovane stanice (npr. muzičkog, sportskog ili filmskog programa) iz kruga kandidata kojima će se izdati dozvola za emitovanje programa na bilo kom nivou.

#### ***4. Privatizacija elektronskih medija čiji su osnivači lokalne samouprave***

Obaveza privatizacije elektronskih medija čiji su osnivači lokalne samouprave (opštine ili gradovi) nije samo obaveza koju propisuje Zakon već je i strateško opredeljenje Saveta RRA. Ove stanice posebno su osetljive na političke pritiske jer njihova rukovodstva biraju organi lokalne samouprave. Budući da stanica ove vrste u Srbiji ima mnogo (po trenutnoj evidenciji čak 113), neophodno je u što kraćem roku obaviti njihovu privatizaciju.

Privatizacija lokalnih elektronskih glasila koji su u statusu javnih ili društvenih preduzeća u nadležnosti je Ministarstva kulture, Ministarstva za privredu i privatizaciju, Agencije za privatizaciju i RRA.

Zadatak RRA je da u procesu privatizacije onemogući da radiodifuzni prostor bude monopolizovan kupovinom lokalnih RTV stanica koje su u statusu javnog ili društvenog preduzeća, tj. da supstancijalno identifikuje svaki pokušaj stvaranja nedozvoljene medijske koncentracije.

Imajući u vidu da dozvola za emitovanje predstavlja supstancu tržišne vrednosti elektronskog glasila, te da elektronsko glasilo koje ostane bez takve dozvole nema nikakvu ni tržišnu ni praktičnu vrednost, najbolje je rešenje da javni konkursi za izdavanje dozvola za emitovanje prethode procesu privatizacije elektronskih medija. Međutim, malo je verovatno da će svi konkursi biti realizovani do kraja 2007. godine kada, shodno usvojenim izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji, ističe krajnji rok za privatizaciju stanica lokalne samouprave. Budući da se dozvola za emitovanje programa ne može unapred garantovati nikome, jasno je da rizik kupovine stanice koja zbog kratkoće zakonskih rokova nije prošla proceduru javnog konkursa za dodelu dozvola za emitovanje programa snosi kupac. RRA će svojim aktima (preporukama i obavezujućim uputstvima) nastojati da stimuliše i ubrza proces privatizacije stanica lokalne zajednice. Onim stanicama koje u međuvremenu dobiju dozvolu, a do kraja 2007. godine ne okončaju proces privatizacije, dozvola će biti oduzeta.

## **5. Komercijalna radiodifuzija**

Zakon eksplicitno razlikuje uslove i kriterijume za izdavanje dozvola za emitovanje programa. Uslovi su navedeni u članu 50. stav 1. tač. 2) i 3) Zakona, a o kriterijumima se govori u članu 53. Zakona. Uslove i kriterijume odlučivanja RRA će objaviti i blagovremeno predstaviti javnosti u skladu sa Zakonom. Detaljne uslove i kriterijume za izdavanje svih vrsta dozvola RRA će utvrditi posebnim aktom - Pravilnikom o izdavanju dozvola, a u ovom dokumentu navešće se samo strateški principi kojima će se RRA rukovoditi prilikom propisivanja konkretnih uslova i kriterijuma.

Prema tumačenju RRA, uslovi za dobijanje dozvole su minimalni formalni standardi bez čijih ispunjenja podnosilac prijave na javnom konkursu ni ne može da bude uzet u obzir kao kandidat za izdavanje dozvole. S druge strane, kriterijumi su supstancijalna merila kojima se Savet RRA rukovodi kada za upražnjeno mesto u etru ima više kandidata.

### **5.1. Uslovi za izdavanje dozvola**

Zakon (član 50) poznaje tri vrste uslova koje mora da ispuni podnosilac zahteva za izdavanje dozvole za emitovanje programa: tehničke, organizacione i programske. Iz ovih uslova izvedena je obaveza emitera da prilikom javljanja na konkurs dostavi svoju organizaciono-tehničku koncepciju i kadrovsku strukturu (član 52). Uz to, emiter mora da na konkursu pruži dokumentaciju kojom dokazuje da ispunjava i uslove propisane Zakonom o telekomunikacijama. Kada je o uslovima reč:

- 1) RRA će svojim Pravilnikom definisati tehnički nivo kvaliteta slike/tona, ali i zahteve u pogledu drugih minimalnih tehničkih uslova za proizvodnju i emitovanje programa kao što su: posedovanje i/ili zakup odgovarajućih prostorija, tehnička opremljenost studija i minimalni kvalitet produkcione opreme. Za izradu ovog dela Pravilnika o izdavanju dozvola biće oformljena posebna Tehnička komisija koja će i proveravati ispunjenje propisanih uslova.
- 2) RRA će sarađivati sa Republičkom agencijom za telekomunikacije radi provere toga da li emiter ispunjava uslove iz Zakona o telekomunikacijama.

3) RRA smatra da organizacioni uslovi u minimalnom smislu podrazumevaju: postojanje pravnog lica registrovanog za delatnost proizvodnje i emitovanja programa, postojanje pravnih akata kojim se reguliše broj zaposlenih i vrsta poslova, minimalan broj stalno angažovanih radnika za određene vrste poslova (različit broj za različite vrste emitera) i slične standarde koji će biti propisani Pravilnikom. Savet RRA će se u načelu starati da prednost prilikom izdavanja dozvola dobiju oni emiteri kojima je proizvodnja i emitovanje radio ili televizijskog programa osnovna ili jedina delatnost, tj. preduzeća koja nisu deo većeg sistema koji nema veze sa radiodifuzijom već organizaciono i finansijski samostalno pravno lice specijalizovano za oblast radiodifuzije.

4) RRA smatra da programski uslovi podrazumevaju postojanje osmišljenog programskog koncepta i odgovarajuće programske šeme. Programski koncept i programska šema koju emiter priloži na konkursu smatraće se sastavnim delom dozvole za emitovanje programa, a njihovo nepoštovanje povlačiće za sobom izricanje Zakonom predviđenih mera. Emiter će biti dužan da na konkursu pruži dokaz o kadrovskoj i finansijskoj osposobljenosti za ostvarenje priloženog koncepta i šeme.

Za sve emitere RRA će u Zakonom predviđenoj formi opšteg obavezujućeg uputstva propisati minimalne programske standarde, zasnovane na članu 68. Zakona o radiodifuziji. Smisao ovog uputstva biće definisanje donje granice zakonski dopustivog ponašanja emitera i njihovih formalnih obaveza (poput identifikacija programa, prenošenja hitnih saopštenja i sl.), ali ne i propisivanje konkretnog sadržaja programa koje radio i TV stanica emituju jer je to nadležnost i odgovornost urednika programa. Programska koncepcija i uređivačka politika elektronskih medija ne može biti propisana aktima RRA jer bi prekomeran uticaj RRA na programsku orijentaciju i uređivačku politiku emitera mogao odvesti u različite oblike cenzure ili propagande. Stoga RRA smatra da je njen zadatak da u oblasti radiodifuzije stvori zdrav ambijent koji omogućava slobodnu tržišnu i programsku utakmicu lišenu političkih uticaja i pritisaka. Imajući u vidu načelo slobode izražavanja, RRA se neće upuštati u vrednosnu ocenu programa za koji je izdata dozvola, osim ako nije reč o poštovanju Zakona, obavezujućih uputstava i drugih akata RRA, uslova pod kojima je izdata dozvola ili obaveza proisteklih iz važećih novinarskih kodeksa. U definisanju i proceni ispunjenja minimalnih programskih standarda Savetu RRA će pomagati posebna komisija (Etički komitet).

Konačno, treba naglasiti da Zakonom utvrđena lista uslova koje mora da ispuni pravno lice koje konkuriše za izdavanje dozvole nije dovoljno iscrpna. Stoga se ona mora proširiti, a među uslovima koje pravno lice mora da zadovolji da bi ispunilo formalne zahteve javnog konkursa svakako će se naći još tri:

5) U slučaju komercijalnih emitera u obzir se svakako mora uzeti i trenutno ekonomsko stanje i status preduzeća koje se javlja na konkurs. Primera radi, preduzeća sa velikim gubicama, preduzeća koja nemaju imovinu ili relevantno veliki kapital (sada je moguće osnovati preduzeće sa kapitalom od samo 500 američkih dolara), preduzeća koja ne mogu da pruže nikakvu garanciju da mogu da pribave neophodnu tehniku i/ili realizuju predloženi uređivački koncept, kao i preduzeća kojima prethodni stečaj ne mogu se smatrati kandidatima za dozvolu.

6) Sa prethodnim uslovom ekonomskog minimuma povezan je i uslov transparentnosti strukture vlasništva, realne veličine kapitala i finansiranja elektronskih medija. Radi eliminacije mogućih zloupotreba, ali i radi razjašnjenja specifičnih pozicija pojedinačnih emitera, RRA će insistirati na transparentnosti vlasničke strukture, ali i na transparentnosti izvora finansija. Činjenica je da vlasnik i/ili finansijer u određenoj meri utiče na uređivačku politiku stanice, ali je i demokratska tekovina da u tom slučaju javnost ima pravo da zna čijim kapitalom je osnovana i na koji način se ta stanica finansira. Netransparentnost finansiranja nekih novina u Srbiji neprekidni je izvor sumnje u njihov kredibilitet. Stoga analognu situaciju u oblasti radiodifuzije svakako treba izbeći. Stanice sa netransparentnom vlasničkom strukturom i stanice koje odbiju da RRA stave na uvid sve izvore svojih finansija neće se kvalifikovati za kandidata za dobijanje dozvole za emitovanje.

7) Nepostojanje nedozvoljene medijske koncentracije nije navedeno među uslovima konkursa, ali je nedozvoljena medijska koncentracija direktno zabranjena Zakonom. Stoga se i ovaj uslov mora uzeti u obzir. U procesu privatizacije RTV stanica lokalnih i regionalnih zajednica RRA će, saglasno postojećoj zakonskoj regulativi o privatizaciji, davati svoje mišljenje Agenciji za privatizaciju u pogledu postojanja medijske koncentracije. Pod uslovima propisanim članom 41. Zakona, ova nadležnost RRA će se odnositi i na strana fizička ili pravna lica koja mogu učestvovati u osnivačkom kapitalu emitera.

Konačan spisak uslova koje pravno lice mora da ispuni da bi se formalno kvalifikovalo za supstancijalno procenjivanje mogućnosti izdavanja dozvole za emitovanje programa, biće definisan Pravilnikom o izdavanju dozvola.

## 5.2. Kriterijumi za izdavanje dozvola

Zakon u članu 53. nalaže da RRA utvrdi i objavi "...nediskriminatorske, objektivne i merljive kriterijume odlučivanja, koji odgovaraju aktivnostima za čije se obavljanje izdaje dozvola". Budući da Zakon ne specifikuje koji su to kriterijumi, jasno je da je ovde reč o supstancijalnoj nadležnosti Agencije. Zahtev za objektivnošću i merljivošću poklapa se sa opštom intencijom RRA da se postupak izdavanja dozvole što više formalizuje, iako je kvantifikaciju ("merljivost") nekih merila koja se moraju primeniti veoma teško obaviti.

Nediskriminatorsnost kriterijuma za izdavanje dozvola postići će se njihovom formalizacijom i univerzalnošću, tj. donošenjem Pravilnika o izdavanju dozvola koji će se odnositi na sve emitere bez izuzetka.

Objektivnost i merljivost kriterijuma postići će se uključivanjem onih kriterijuma koji su podložni kvantifikaciji. Postoje dva osnovna kriterijuma ove vrste:

1) *Gledanost/slušanost*. Budući da je ovde reč o komercijalnoj radiodifuziji, ovaj kriterijum se nameće po logici stvari. Agencije koje se u Republici Srbiji bave istraživanjem javnog mnjenja već su postigle zavidan nivo preciznosti merenja gledanosti TV programa. Instalirani "piplmetri" već sada mogu da pokažu trenutni i dugoročni rejting pojedinih stanica. Kada je o radiju reč, ova istraživanja su mnogo manje pouzdana jer se još uvek zasnivaju na anketama koje u rezultate unose subjektivni element. Ipak, i ovako nepouzdana istraživanja mogu da posluže kao orijentiri za procenu relativnog odnosa slušanosti pojedinačnih stanica. Osim toga, razlog za uvršćenje gledanosti/slušanosti među kriterijume odlučivanja o dodeli dozvola leži u članu 3. Zakona koji zahteva "racionalno i efikasno korišćenje radiofrekvencijskog spektra kao ograničenog prirodnog bogatstva". Kada je reč o stanicama koje se već nalaze u etru, ovaj kriterijum se ne može zaobići jer predstavlja objektivni pokazatelj uspešnosti stanice, koja svakako spada u elemente "racionalnog i efikasnog iskorišćenja radiofrekvencijskog spektra". Izdavanje dozvole izuzetno nisko gledanim/slušanim stanicama, kojih u Srbiji i u ovom trenutku ima previše,

značilo bi kršenje člana 3. Zakona. Ipak, iako možda najmerljiviji, kriterijum gledanosti/slušanosti ne može biti ni osnovni ni presudan jer Zakon dopušta da se na konkurs jave i oni koji još uvek ne emituju program. Obaveza emitovanja programa po članu 56. Zakona nastaje tek 60 dana po dobijanju dozvole.

2) *Poslovni uspeh/ekonomska samoodrživost*. I ovaj kriterijum u direktnoj je pojmovnoj vezi sa terminom "komercijalna radiodifuzija". Iskazana realna dobit trebalo bi da bude relevantan faktor za procenu toga da li komercijalni emiter zaslužuje da mu se na upravljanje dozvolom na određeni rok ustupi redak resurs kakav je radiofrekvencija. Ipak, za primenu ovog kriterijuma potrebna je globalna procena ekonomske moći kandidata i njegovog poslovnog plana jer postoji mogućnost da se na konkurs javi neko ko se ranije uopšte nije bavio radiodifuzijom ili neko ko na određeno vreme (u periodu "uhodavanja programa") svesno hoće da radi sa gubitkom. S druge strane, kao što je ranije već naznačeno, ekonomski standardi mogu biti i eliminatorni: ako podnosilac prijave na javnom konkursu za izdavanje dozvole ne može da dokaže da ima dovoljno tehničkih i finansijskih resursa za kontinuiranu proizvodnju programa, onda se on i ne može smatrati kandidatom za izdavanje dozvole. Tada ekonomsko stanje nije kriterijum na osnovu kojeg se nekome daje prednost već minimalni uslov koji mora biti ispunjen da bi podnosilac prijave uopšte ušao u konkursnu proceduru. Zbog svega ovoga će se od svih kandidata, na osnovu člana 52. Zakona, na konkursu tražiti razrađeni poslovni plan, a za najtraženije (nacionalne i regionalne) dozvole i odgovarajuće garancije. U svakom slučaju, i ovde važi konstatacija koja važi za kriterijum gledanosti/slušanosti: zahtev za efikasnim iskorišćenjem radiodifuznog spektra sugeriše da dozvole treba izdavati uspešnim radiodifuznim kompanijama. Izdavanje dozvole emiteru za kojeg se unapred objektivno može proceniti da će biti ekonomski neuspešan značilo bi kršenje člana 3. Zakona o radiodifuziji.

Slede dva kriterijuma koje je teže kvantifikovati, ali se moraju uzeti u obzir s obzirom na njihovu važnost i činjenicu da ih Zakon u članu 53. izričito pominje:

3) *"Garancija doprinosa većem kvalitetu i raznovrsnosti programa"* iz člana 53. stav 1. tačka 5) Zakona je važan kriterijum koji je verovatno najteže kvantifikovati. Pre izdavanja najznačajnijih dozvola (nacionalnih i najvažnijih regionalnih) RRA će organizovati interno istraživanje kojim će se od ispitanika tražiti da anonimno ocene kvalitete pojedinačnih radio i TV programa. Takođe

će se ceniti predloženi programski koncept u smislu predloženog odnosa različitih programskih sadržaja (npr. međusobni odnos igranog, muzičkog, zabavnog s jedne, i kulturnog, naučnog i dečjeg programa s druge strane). Međutim, Zakon dozvoljava da se na konkurs jave i pravna lica koja trenutno ne emituju program. Od takvih kandidata RRA će tražiti posebne garancije za ostvarivanje predložene programske šeme. U takvim slučajevima vodiće se računa i o tome da li osnivači pravnog lica koje se javlja na konkurs imaju iskustva u radiodifuziji ili srodnim delatnostima. Prednost će se, pored ostalih jednakih uslova i u slučaju postojećih radio TV stanica i u slučaju kandidata koji se javljaju na konkurs bez prethodnog emitovanja programa, davati organizacijama koje radiodifuziju vide kao svoju osnovnu delatnost i o tome pruže adekvatne garancije.

4) *Ponašanje u prethodnom periodu.* Zakon predviđa: "Savet će, prilikom donošenja odluke o izdavanju dozvole za emitovanje programa, uzeti u obzir i doprinos tog podnosioca prijave ostvarivanju načela uređenja odnosa u oblasti radiodifuzije, utvrđenih članom 3. ovog zakona, u prethodnom periodu emitovanja". Na osnovu ove zakonske odredbe procenjivaće se sveukupno ponašanje emitera do trenutka raspisivanja konkursa - od kvaliteta emitovanog programa, preko procene profesionalnog ponašanja emitera u smislu propagandnog delovanja u korist bilo koje od političkih opcija u proteklom periodu ili drugog oblika kršenja profesionalnih standarda, do toga da li je emiter prekršio odredbe Zakona o radiodifuziji i Zakona o telekomunikacijama kojima se zabranjuje radio-piraterija, uključujući tu i odredbe iz člana 119. Zakona. U obzir će se uzeti i podaci koje je uspostavljenim sistemom monitoringa prikupila Stručna služba RRA. Očigledno je da je ovaj kriterijum neprimenjiv na podnosiocima prijave koji u trenutku raspisivanja konkursa ne emituju program.

Proces izdavanja dozvola za emitovanje programa biće vođen na najtransparentniji mogući način. Specifični podaci o emiterima mogu se uskratiti samo ako Savet RRA proceni da je reč o vrsti podataka koji imaju karakter poslovne tajne. Za izdavanje dozvola na nacionalnom nivou Savet RRA će obavezno organizovati javne razgovore sa kandidatima. Ovi razgovori će po potrebi biti organizovani i prilikom dodele dozvola na regionalnom i lokalnom nivou.

## **5.5. Visina naknada za emitovanje programa**

Član 50. stav 1. tačka 4. Zakona izričito kaže da oglas kojim se raspisuje javni konkurs za izdavanje dozvola za emitovanje programa treba da "sadrži visinu godišnje naknade za dobijeno pravo na emitovanje programa i visinu naknade koja se plaća za korišćenje radio frekvencija na osnovu izdate dozvole za radiodifuznu stanicu". To znači da RRA ima obavezu da u tekstu javnog oglasa unapred objavi tačno određeni dinarski iznos koji emiter treba da plati kao naknadu za pravo na emitovanje programa. S druge strane, član 66. Zakona predviđa dva osnovna parametra za utvrđivanje visine naknada za emitovanje programa: broj stanovnika u željenoj zoni servisa i programski koncept. S obzirom na to da dozvola za emitovanje programa nije garantovana nikome i imajući u vidu izričitu zakonsku odredbu koja predviđa da se visina naknade mora utvrditi *pre raspisivanja konkursa* za izdavanje dozvola za emitovanje programa jasno je da se drugi kriterijum iz člana 66. može primeniti tek nakon izdavanja dozvole za emitovanje i početka emitovanja programa određenog emitera.

Svi emiteri prilikom otpočinjanja emitovanja programa shodno članu 66. stav 9. Zakona imaju obavezu da naknadu za emitovanje programa plate šest meseci unapred, što znači da inicijalna cena za jednu zonu pokrivanja mora biti određena ne samo unapred već i uniformno. Bez ove cene ne bi se moglo odrediti koliko novca emiteri treba da plate unapred. RRA će posle isteka ovog roka, shodno kriterijumima iz člana 66. stav 4. Zakona, u okvirima Zakona, a na osnovu posebnog Pravilnika o visini naknada i rezultata sopstvenog monitoringa programskih sadržaja kao dela opšteg nadzora nad radom emitera, odlučiti da li postoje pravni i supstancijalni osnov za korekciju naknada, tj. ima li realnog programskog opravdanja nekom od emitera sa istom zonom pokrivanja odrediti popust na inicijalno utvrđenu cenu. Time će se poštovati i zakonska odredba iz člana 66. koja utvrđuje programski koncept kao kriterijum za određivanje visine naknade. Zakon, naime, izričito govori o visini *godišnje* naknade za emitovanje. Ako se korekcija obavi posle isteka inicijalne šestomesečne uplate koju predviđa Zakon, onda je rešenje za koje se RRA zalaže sasvim u skladu sa Zakonom jer dopušta mogućnost da emiteri sa istom zonom pokrivanja na *godišnjem nivou* zaista i plate različitu naknadu. RRA načelno smatra da ovakvom stimulativnom strateškom sredstvu treba pristupiti izuzetno oprezno kako se smanjenje naknade jednih emitera ne bi protumačilo kao kažnjavanje drugih emitera ili favorizacija jednog ili nekolicine emitera. Stoga visina odobrenog stimulativnog popusta može iznositi najviše 20% od inicijalno utvrđene cene, a sam popust može trajati samo onoliko koliko rezultati monitoringa pokazuju da je to opravdano.



RRA će prilikom utvrđivanja naknade za emitovanje programa imati u vidu i procenjene mogućnosti komercijalizacije programa i tržišta reklama, kao i iskustva iz zemalja u okruženju, odnosno obaviće komparaciju tržišta reklama u Srbiji i susednim zemljama. Pri tome će se voditi računa da u sadašnjim uslovima mnogi emiteri pod striktno komercijalnim uslovima, koji podrazumevaju i plaćanje svih usluga i dažbina kao preduslova za regularan rad (autorska i srodna prava, porezi, dozvola za emitovanje i sl.), ne bi mogli da prežive na skučenom oglasnom tržištu, kao što je srpsko. Međutim, ova procena neće uticati na ispunjenje jasne zakonske obaveze da se konkursi raspisuju čim to Plan raspodele radiofrekvencija dozvoli.

RRA će se truditi da zaštiti i stimuliše razvoj radija kao medija. Pri tome RRA polazi od procene da nepovoljniji uslovi na tržištu reklama ne smeju da ugroze razvoj radija u odnosu na televiziju.

## ***6. Kablovski i satelitski sistemi***

Kao posledica nesređene regulative u oblasti KDS (Kablovsko distributivni sistem), nema preciznih podataka o broju KDS pretplatnika, niti o broju KDS operatera. Izuzetno mali broj mreža izgrađen je sa valjanim dozvolama za izgradnju i uz poštovanje pređašnjeg ili novog Zakona o izgradnji. Procenjuje se da u Srbiji ima više od 400.000 uključenih korisnika (što podrazumeva do milion i po gledalaca kablovskih TV kanala) i da posluje (stalno promenljiv broj) nekoliko desetina operatera. Iako je najveći deo pretplatnika uključen u poslednjih nekoliko godina, mreže su i dalje pretežno koaksijalne i po svojim osobinama najčešće omogućavaju isključivo jednosmeran rad (distribuciju radio i TV programa). U poslednje vreme sve više se instaliraju i mreže sa optičkim kablovima za višestruke namene.

Na prilično neuređenom tržištu KDS u Republici Srbiji KDS operateri posluju uglavnom na osnovu načelne sudske registracije o pružanju usluga ili poslovanju u oblasti telekomunikacija. Prethodni republički Zakon o sistemima veza nije predviđao izdavanje posebnih dozvola. Na žalost, odlaganje donošenja, a zatim i primene Zakona o telekomunikacijama (uz neke druge faktore) dalje su doprineli održanju haotičnog stanja u oblasti KDS. Zaštita korisnika i okoline (od ometanja izazvanim lošim instalacija KDS) ne postoji.

Ukupno tržište u Srbiji, prema procenama resornog ministarstva iznosi dva miliona korisnika.

Satelitske komunikacije treba posmatrati kao komplement, odnosno kao integralni deo ukupnog sistema komunikacija u zemlji, uzimajući u obzir uočeni trend smanjenja govornog saobraćaja, a povećanje prenosa radiodifuznih signala i interneta (prenos podataka).

Nacionalni satelitski centar treba koncipirati kao inteligentnu platformu za sve radiokomunikacijske servise, uključujući radiodifuziju. U okviru priprema za demonopolizaciju, Telekom Srbije treba da pripremi projekat atraktivnog komercijalnog paketa za "podizanje" na satelit svih domaćih RTV programa koji za to imaju interes. Ovaj paket bi bio ponuđen svim TV stanicama.

### **6.1. Nadležnost RRA u oblast KDS i satelitske radiodifuzije**

Nadležnost RRA u oblast KDS i satelitske radiodifuzije svodi se na izdavanje dozvole za emitovanje programa bez procedure javnog konkursa (član 40. Zakona). RRA smatra da Agencija za telekomunikacije najpre treba da ispuni svoju zakonsku obavezu iz Zakona o telekomunikacijama i izda dozvole za kablovsku distribuciju signala operaterima. Većina nadležnosti RRA, u koju prevažodno spadaju izdavanje dozvola za emitovanje pojedinačnih programa, nadzor nad sadržajem emitovanih programa i nadzor poštovanja autorskih i srodnih prava mogu se realizovati tek nakon izdavanja dozvola za postavljanje KDS-a i sagledavanja broja legalnih KDS operatera u Srbiji.

RRA će nastojati da u oblasti zaštite autorskih i srodnih prava u okvirima Zakona svojim delovanjem utiče i na one programe i kablovske operatere za čije dozvole nije direktno nadležna. Nadležnosti RRA koje su najavljene nacrtom Zakona o zaštiti intelektualne svojine otvorile bi veći prostor za ovu vrstu delovanja.

U okviru priprema za izdavanje dozvola za emitovanje programa za KDS i satelitsko emitovanje i na osnovu svojih nadležnosti RRA će:

- evidentirati postojeće KDS i satelitske operatere, u saradnji sa Agencijom za telekomunikacije,
- evidentirati broj i vrstu programa za koje su KDS operateri dužni da pribave dozvolu za emitovanje,

- posebnim merama stimulisati prelazak na kablovske sisteme onih emitera/programa za koje ne bude bilo mesta u zemaljskoj analognoj radiodifuziji,
- stimulisati specijalizovane emitere (sportski, muzički, teletgovina, erotski i slični kanali) na emitovanje putem KDS-a ili satelita.

## **7. Digitalna radiodifuzija**

Dalji razvoj radiodifuzije, bilo da se radi o satelitskom, zemaljskom ili kablovskom prenosu ili emitovanju, zasnivaće se isključivo na digitalnim tehnologijama, čiji se standardi već koriste kao što su: DRM (*Digital Radio Mondiale*) za kratkotalasnu i srednjetalasnu zvučnu radiodifuziju, T-DAB (*Terrestrial Digital Audio Broadcasting*) za zvučnu radiodifuziju i familija DVB (*Digital Video Broadcasting*) standarda (*S-Satellite, C-Cable, T- Terrestrial i H-Handheld*) za televiziju. Digitalne tehnologije za zemaljsku radiodifuziju omogućavaju bolje iskorišćavanje postojećih frekvencijskih resursa (više programa u jednom kanalu) i veću otpornost na degradaciju kvaliteta prijema, čime se digitalni servis mnogo više po kvalitetu približava studijskom nivou u odnosu na analogni servis. U pogledu digitalne zemaljske radiodifuzije naša zemlja se već opredelila za *T-DAB* i *DVB-T* standarde.

Kako potpuna primena zemaljske digitalne radiodifuzije T-DAB u VHF (174-230 MHz) i DVB-T u VHF i UHF (470-862 MHz) frekvencijskim opsezima u Evropskoj radiodifuznoj oblasti nije moguća bez revizije važećeg međunarodnog plana (Štokholm 61), predviđena je Regionalna konferencija o radiokomunikacijama RRC04-06. Konferencija na svom drugom zasedanju (maj 2006. godine) treba da usvoji digitalni plan za DVB-T i T-DAB zemaljsku radiodifuziju. Na nacionalnom nivou novi digitalni plan za televiziju treba da bude definisan kroz broj multipleks-kanala.

Digitalizacija srednjetalasnih (MF, AM) i kratkotalasnih (HF) radio predajnika je proces koji će RRA podržati bez obzira da li je reč o javnom servisu ili komercijalnim radio stanicama. Međutim, budući da po Zakonu obavezu emitovanja u kratkotalasnom (HF) području ima jedino radiodifuzna ustanova Srbije, RRA s pravom očekuje da ova ustanova bude lider u prodoru novih digitalnih tehnologija u oblasti radija. Digitalizacijom srednjetalasnih i kratkotalasnih predajnika dobija se velika zona pokrivanja uz visok kvalitet prijema. RRA smatra da će

komercijalne radio stanice svoj interes naći pre svega u digitalnom emitovanju na srednjim talasima (u MF opsegu). Takođe, ukoliko se budu rekonstruisala NATO bombardovanjem uništena srednjetalasna postrojenja Radio Beograda, ove predajnike treba obnavljati kao osposobljene za digitalnu a ne samo za analognu radiodifuziju.

Postojeći Zakon se ne bavi digitalnom radiodifuzijom. Potrebno je celovito regulisati digitalnu radiodifuziju novim zakonom ili njegovom dopunom, jer za razliku od analogne, predstavlja sistem u čijem lancu od proizvodnje do emitovanja programa ima puno učesnika (*content provider, multiplex provider, transmission provider, broadcast provider*).

Primena digitalne zemaljske radiodifuzije trebalo bi da usledi nakon izrade programa i donošenja nacionalnog plana za prelazak na digitalno emitovanje sa davanjem prioriteta u primeni *DVB-T* sistema u odnosu na *T-DAB*. Uvođenje digitalne zemaljske televizije treba da prati i strategija implementacije budućih *HDTV (High Definition Television)* servisa i *DVB-H* standarda za ručni (*handheld*) prijem i ostalih multimedijalnih servisa.

RRA je sugerisala Agenciji za telekomunikacije i resornom ministarstvu da Planom raspodele predvidi posebne TV kanale namenjene eksperimentalnoj digitalnoj radiodifuziji. Kanali namenjeni digitalnoj radiodifuziji po svojim tehničkim karakteristikama treba da budu oni koji nisu pogodni za analognu radiodifuziju, tj. oni koji ne smanjuju maksimalan broj raspoloživih frekvencija/lokacija koje će se raspodeljivati na predstojećim javnim konkursima. Iako po slovu Zakona (član 78) samo ustanove javnog radiodifuznog servisa imaju obavezu prelaska na nove digitalne tehnologije, RRA će se truditi da svojim aktima obezbedi mogućnost pristupa svih zainteresovanih emitera eksperimentalnim digitalnim kanalima.

### **8. Nadzor nad radom emitera**

Prema članu 13. Zakona, RRA ima široka ovlašćenja za nadzor emitera u pogledu poštovanja uslova pod kojima je dozvola izdata, a naročito na vrstu, odnosno strukturu i sadržaj programa. Taj nadzor je po Zakonu moguće obaviti "samostalno ili angažovanjem ovlašćene organizacije". U okviru RRA će se stoga sačiniti pravilnik o nadzoru nad radom emitera i odrediti način praćenja programa, kao i procedura reagovanja na predstavke građana i emitera.

Pod stalnim nadzorom biće svi emiteri sa nacionalnom dozvolom. Ostali emiteri će biti kontrolisani po rasporedu koji će, kao službena tajna, biti dostupan samo članovima Saveta RRA i ovlašćenim službenicima RRA.

RRA će posebno voditi računa o zakonskoj obavezi emitera da vode programsku evidenciju, snimaju i 30 dana čuvaju snimljeni program.

RRA će posebno voditi računa o poštovanju i primeni zakonskih propisa kojima je zabranjeno objavljivanje sadržaja kojima se raspiruje rasna, nacionalna ili verska mržnja, mržnja zbog pripadnosti polu ili zbog seksualne opredeljenosti, hendikepiranosti, izbegličkog ili kojeg drugog društvenog statusa ili zanimanja, kao i zaštita maloletnih lica od štetnih sadržaja. Etički komitet će pomagati RRA u slučajevima kada je razlika između slobode govora i kršenja ovih propisa nejasna ili zakonski neprecizna.

Posebnim aktom ERA biće regulisano i kažnjavanje zloupotrebe programa elektronskih medija, a čiji je cilj napadna i jednostrana lična ili porodična promocija vlasnika, kao i drugih ličnosti koje mogu uticati na funkcionisanje tih medija.

U "otvorenoj" (nekodiranoj, svima dostupnoj) radiodifuziji neće biti dopušteno emitovanje programa koji sadrže pornografiju ili čiji sadržaji ističu i podržavaju ekstremno nasilje, narkomaniju ili druge vidove kriminalnog ponašanja, kao i programe koji zloupotrebljavaju lakovernost gledalaca ili slušalaca. Eksplicitno pornografski sadržaji biće dopušteni samo kao komercijalni servis u okviru kodiranih kanala kablovskih distributivnih sistema (KDS).

Emitovanje ostalih programa čiji sadržaji mogu da škode fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju dece i omladine neophodno je jasno označiti kao takve, i prikazivati ih samo između 00,00 i 05,00 časova, što će se posebno kontrolisati.

Pod posebnim režimom nadzora biće sadržaji programa ustanova javnih radiodifuznih servisa jer im Zakon propisuje posebne obaveze. Stoga će RRA posebno voditi računa o zastupljenosti i adekvatnom međusobnom odnosu svih vrsta programa koje Zakon (član 77) nalaže kao programsku obavezu javnih radiodifuznih ustanova Srbije i Vojvodine. Savet RRA će posebnu pažnju voditi i o ponašanju ustanova javnog radiodifuznog servisa u informativno-političkom

programu. Pod pojačanim nadzorom programi RTS-a, ali i svi nacionalni, regionalni i lokalni emiteri, nalaziće se u vreme predizborne kampanje. Emitovanje otvorene ili prikrivene političke propagande van predizborne kampanje smatraće se teškim prekršajem. U ovim poslovima Savetu RRA će, u svojstvu ekspertske savetodavne komisije, pomagati Etički komitet.

Poseban sistem monitoringa biće uspostavljen radi kontrole poštovanja propisa iz oblasti reklamiranja i ekonomske propagande. Odredbe koje se tiču reklamiranja više nisu deo Zakona, već su regulisane Zakonom o reklamiranju. Ipak, ingerencije Saveta RRA u ovoj oblasti i prema ovom Zakonu ostale su iste. RRA će stoga posebnu pažnju posvetiti poštovanju važećih odredaba o količini i načinu emitovanja reklama, kako u oblasti komercijalne radiodifuzije, tako i u programima javnih radiodifuznih servisa.

Predmet nadzora RRA biće i poštovanje autorskih i srodnih prava. Izbegavanje plaćanja zakonskih obaveza ovog tipa biće tretirano kao ozbiljan prekršaj.

Na osnovu postojeće zakonske regulative (čl. 97-102. Zakona) i na osnovu ovlašćenja da propisuje pojedinačna i opšta obavezujuća uputstva (član 12. Zakona), RRA će sprečavati pojave medijske koncentracije na svim nivoima sa ciljem da onemogući jednostrani politički i drugi uticaj na javno mnjenje. Takva aktivnost RRA odnosiće se i na eventualno stvaranje drugih monopola na medijskom i oglasnom tržištu radiodifuzije, kao i na povezivanje emitera koje može da naruši principe pluralizma i slobodne konkurencije (nedozvoljeno umrežavanje i sl.). Kontinuiranim uvidom u osnivačka akta emitera, kao i odgovarajuća akta njegovih osnivača, a koristeći i saradnju sa nadležnim državnim organima, RRA će proveravati svaki pojedinačni slučaj medijske koncentracije, kako u konkursnom postupku, tako i naknadno. U tom kontekstu, RRA će, shodno svojim zakonskim ovlašćenjima, razmatrati mogućnosti davanja saglasnosti prilikom svake pojedinačne promene vlasničke strukture emitera tokom trajanja dozvole za emitovanje.

U slučajevima ako se u nekim područjima iz objektivnih razloga stvori monopol (nedostatak većeg interesovanja za osnivanje radio i TV stanica), RRA će, u skladu sa tehničkim mogućnostima, redovno obnavljati konkurse, što će činiti i u svim drugim slučajevima u oblastima u kojima se naknadno pojave raspoložive radiofrekvencije.

RRA će insistirati na transparentnosti finansiranja svih elektronskih medija i s tim ciljem prikupljati odgovarajuće podatke.

Deo nadzora nad radom emitera predstavljaće i efikasan sistem za odgovor na predstavke i žalbe građana ili emitera.

### ***9. Jedinstveni emisioni sistem***

Situacija u kojoj jedan emiter (RTS) drži ključna emisiona postrojenja i njihovu odgovarajuću infrastrukturu ne garantuje ravnopravni položaj svih elektronskih medija. Osim toga, različiti emiteri svoje predajnike su postavljali bez ikakvih dozvola, ne poštujući pri tom elementarne propise i kriterijume, uključujući tu i propise o zaštiti životne sredine. Rezultat toga je činjenica da su predajnici u Srbiji postavljani bez ikakvog plana, pa čak i na mestima na kojima nikako ne bi smeli da se nalaze. Zbog toga je neophodno emisioni sistem i sistem za prenos signala izmestiti iz sastava sadašnjeg RTS-a (budućeg javnog servisa), kao i iz sastava komercijalnih emitera koji sada poseduju takva postrojenja. Ovu potrebu nameće i razvoj digitalne radiodifuzije koja omogućava emitovanje više programa na istoj frekvenciji.

Ova pitanja se mogu rešiti osnivanjem javnog preduzeća koje će svim emiterima koji dobiju dozvolu garantovati ravnopravan pristup emisionim objektima. Kako je emisiona infrastruktura RTS-a značajno oštećena prilikom NATO bombardovanja, neophodno je sistemski obezbediti rekonstrukciju porušenih postrojenja.

Kao kompenzaciju za ulaganje u infrastrukturu, javnim radiodifuznim ustanovama i svim drugim emiterima kojima je izuzeta pomenuta oprema, treba omogućiti adekvatnu kompenzaciju smanjenjem naknade za usluge ili privremenim oslobađanjem od plaćanja usluga novoosnovanog emisionog preduzeća.

### ***10. Delatnost RRA na unapređenju postojeće regulative***

Shodno proklamovanom cilju Strategije, RRA će svoje angažovanje usmeriti u cilju prilagođavanja postojećih zakonskih i drugih rešenja i njihovog usklađivanja sa realnim prilikama u procesu tranzicije radiodifuznog sistema u Srbiji. U tom smislu, RRA će kod

zakonodavnog organa inicirati i promene, odnosno dopune odgovarajućih zakonskih rešenja. Izmene i dopune Zakona biće inicirane isključivo radi ispravljanja uočenih nejasnoća koje on sadrži i povećanja efikasnosti njegove primene, bez dovođenja u pitanje osnovnih načela na kojima je on konstruisan. Sve ove postupke RRA će obavljati javno i u saradnji sa svim nadležnim institucijama.

Kao konkretan problem koji se hitno mora rešiti izmenom odgovarajućih zakona ili donošenjem podzakonskih akata javlja se problem inspeksijskog nadzora rada emitera i sprovođenja odluka Saveta RRA. Prema važećoj regulativi sprovođenje odluka RRA koje se odnose na suzbijanje piraterije (gašenje stanica kojima RRA neće izdati dozvole za emitovanje) direktno zavisi od Agencije za telekomunikacije. Međutim, prema Zakonu o telekomunikacijama ni ova institucija nema klasičnu inspeksijsku službu već poznaje instituciju "kontrolora radio-emisija" (član 27. Zakona o telekomunikacijama). Ipak, kontrolori radio emisija nemaju sva ovlašćenja koja su ranije imali inspektori radio-veza, kao što je, na primer, pravo privremenog oduzimanja vitalnih delova opreme piratskih radio-stanica. U svom postupanju kontrolori zavise isključivo od Upravnog odbora Agencije za telekomunikacije, ali ne i od Saveta RRA. Član 28. Zakona o telekomunikacijama zapravo Upravni odbor Agencije za telekomunikacije vidi kao krajnju kontrolnu instancu. U ovom članu se kaže da "ako telekomunikacioni operator ili drugo lice ne postupi u skladu sa izrečenom merom, Upravni odbor može, kao meru obezbeđenja, naložiti kontroloru telekomunikacija da zapečati objekte u kojima su smeštena telekomunikaciona sredstva, *uključujući i radio stanicu*, sve dok je izrečena mera na snazi." Dakle, "može", ali "ne mora", čak i u slučaju radiodifuzije, i čak i kada je Savet RRA prethodno već doneo odgovarajuću odluku. S druge strane, član 18. Zakona koji govori o merama koje emiterima izriče *Savet RRA* kaže da se "emiteru... mogu izreći i mere utvrđene posebnim zakonom kojim se uređuje oblast telekomunikacija kada se emiter ne pridržava propisanih obaveza." Tekst Zakona na ovom mestu ne precizira kako se izriču i sprovode ove mere.

Jasno je da navedene zakonske formulacije ne obezbeđuju dovoljno efikasan mehanizam sprovođenja odluka Saveta RRA. Drugim rečima, iz tekstova Zakona o radiodifuziji i Zakona o telekomunikacijama ne može se jasno zaključiti šta se tačno dešava kada Savet RRA donese odluku da se nekom emiteru ne izda dozvola (a on se već nalazi u etru) ili mu se dozvola privremeno ili trajno uskrati. Imajući u vidu činjenicu da će se RRA realno suočiti sa potrebom



redukcije postojećeg broja aktivnih radio i TV stanica, ova zakonska nejasnoća može predstavljati krupan problem i dovesti u pitanje smisao postojanja RRA. Potrebno je, naime, efikasno stati na put procvetaloj radio-pirateriji, kako zbog toga što to nalaže Zakon, tako i zbog međunarodnih obaveza koje naša zemlja u oblasti radiodifuzije ima. RRA koja donosi odluke za koje se ne zna ko tačno treba da ih sprovede, i pored toga što na papiru ima velika ovlašćenja, faktički ništa ne bi mogla da uradi. Zbog toga je neophodno odgovarajućim pravnim aktima nedvosmisleno odrediti organ koji odluke Saveta RRA može i mora efikasno da sprovede u delo. RRA se zalaže za postojanje organa koji bi imao ovlašćenje da odluke Saveta RRA direktno realizuje. Taj organ bi morao imati prava da, po zahtevu RRA, direktno i fizički onemogući emitovanje ilegalnih radio i TV programa, uz asistenciju svih državnih organa ako to situacija zahteva.

RRA smatra da su odredbe o kažnjavanju radio-piraterije i ostalih prekršaja iz Zakona o radiodifuziji nedorečene, neadekvatne problemima sa kojima RRA treba da izađe na kraj, i zbog toga, čak i stimulišuće za prekršioce zakona. Već sama ideja da regulatorna tela nemaju prava da direktno izriču novčane kazne, već se ionako dugačak i komplikovan proces kažnjavanja mora odvijati pod okriljem poslovično neefikasnih sudova za prekršaje, predstavlja ozbiljnu pretnju primeni Zakona. Visine zaprećenih kazni, kao i činjenica da je radio-piraterija već odavno kao krivično delo izbrisana iz Krivičnog zakona, ne garantuju efikasno odvratanje od kršenja zakonskih odredbi o radio-pirateriji i ostalim prekršajima predviđenim zakonima o radiodifuziji i telekomunikacijama. Stoga bi, u slučaju radio-piraterije, predviđene kazne morale biti drastično povećane i obračunavane po danu ilegalnog emitovanja, a ne jednokratno. Procedura izricanja i naplaćivanja kazne morala bi biti drastično skraćena i učinjena efikasnom. Slabost Zakona je i to što kao jedinu efektivnu meru koju zbog programskih prekršaja direktno izriče Savet RRA predviđa privremeno ili trajno oduzimanje dozvole. (U atmosferi haosa u etru, ostale Zakonom predviđene mere - interna "opomena" i "javno upozorenje" - teško da se uopšte mogu smatrati kaznom.) Visoke novčane kazne mogle bi biti efikasne i kada je reč o težim *programskim prekršajima*, o čemu svedoče iskustva iz Bosne i Hercegovine.

Odmah po usvajanju Strategije, Savet RRA će usvojiti okviran raspored aktivnosti, čiji je cilj da se u najkraćem mogućem periodu otpočne sa primenom odredaba ove Strategije i Zakona o radiodifuziji.

Strateško opredeljenje RRA jeste da u svom radu koristi najviše standarde i iskustava tehnički naprednih demokratskih zemalja i primenjuje ih u najvećoj meri na uslove i mogućnosti društva Republike Srbije.

U tom kontekstu, RRA će u najvećoj meri biti otvorena za sve konstruktivne predloge i sugestije koji imaju za cilj poboljšanje ukupnog ili parcijalnog stanja u oblasti radiodifuzije, a kao metod rada posebno će negovati javnost, efikasnost i realizam. RRA će i posle usvajanja ove Strategije ostati otvoren za saradnju sa svim relevantnim domaćim i međunarodnim organizacijama i institucijama.

### III ZAVRŠNI DEO

Ova strategija smatra se donetom kada na nju saglasnost da Vlada.

Ovu strategiju objaviti u "Službenom glasniku Republike Srbije".