



**ANEM**

**A s o c i j a c i j a n e z a v i s n i h e l e k t r o n s k i h m e d i j a**  
**A s s o c i a t i o n o f I n d e p e n d e n t E l e c t r o n i c M e d i a**  
**Beograd, Takovska 9, tel/fax: + 381 11 322 5852, 3038 384**

REPUBLIČKA RADIODIFUZNA AGENCIJA  
Trg Nikole Pašića 5  
11000 Beograd

**SAVETU RRA**

## **PREDLOZI ANEMA ZA IZRADU NOVE STRATEGIJE RADIODIFUZIJE U REPUBLICI SRBIJI**

---

### **I UVOD**

Strategija razvoja radiodifuzije do 2013. godine je u velikoj meri uvažavala potrebe medijskog tržišta koje je postojalo 2005. godine, mada je i tada kritikovan zbog netransparentnog postupka usvajanja i odbacivanja, bez ikakvog obrazloženja, sugestija koje su dolazile iz novinarskih i medijskih udruženja. Dodatno, ovaj regulatorni dokument nastao je u trenutku, kada je dominiralo zemaljsko, *free-to-air* emitovanje, kada je tek trebalo da budu raspisani prvi javni konkursi za dozvole za nacionalno, regionalno i lokalno pokrivanje, sa nasleđenim haosom u etru i uz vrlo malo slobodnih frekvencija.

U tom periodu započelo je razdvajanje RTS-a i RTV i njihova transformacija od državnih medija ka javnim servisima, a svoj rad su počela i nezavisna regulatorna tela u oblasti radiodifuzije i telekomunikacija. Prvi put se tada krenulo i u otklanjanje regulatornih prepreka za vlasničku transformaciju medija u državnoj svojini (uključujući i one koji su u vlasništvu lokalnih samouprava). Evropski standardi vezani za medijsko tržište još uvek nisu primenjivani, a digitalizacija zemaljske televizije još nije postala obaveza država članica Međunarodne unije za telekomunikacije (ITU). Pravila o transparentnosti vlasništva u medijima, medijskoj

koncentraciji, kontroli državne pomoći, i zaštiti konkurencije na medijskom tržištu još uvek nisu bila, ili su tek postajala deo našeg pravnog sistema.

Strategija u velikoj meri prati sistem koji je uspostavljen za zemaljsku radiodifuziju. U međuvremenu su se razvijale nove tehnologije za distribuciju medijskih sadržaja, poput KDS, DTH, web casting-a, IPTV-a, dok je i proces digitalizacije zemaljske televizije u velikoj meri napredovao, i po svemu sudeći će se okončati 2015. godine.

Regulatorni okvir zaostajao je za tehnološkim razvojem i promenama na medijskom tržištu. U periodu od 2005. do 2013. godine, donet je veliki broj zakona i strategija koji se odnose na medije, ali Zakon o javnom informisanju i Zakon o radiodifuziji, osim minimalno, suštinski nisu menjani.

Nadzorna funkcija RRA u velikoj meri bila je zasnovana na postojećem regulatornom okviru, a elektronski mediji su se uhodavali i učili zajedno sa nezavisnim regulatorom.

Cilj ovog dokumenta je da pruži analizu regulatornog okvira i njegovog efekta na razvoj oblasti elektronskih medija, imajući u vidu sveobuhvatnu medijsku reformu, kao i da predloži osnovne smernice za izradu nove Strategije razvoja elektronskih medija.

## II REGULATORNI OKVIR

Ova analiza polazi od važećeg regulatornog okvira u Republici Srbiji, a uzima u obzir i Nacrt zakona o javnom informisanju i medijima, Nacrt zakona o elektronskim medijima i Nacrt zakona o javnim medijskim servisima, u verzijama koje su bile dostupne javnosti na javnim raspravama u martu, odnosno oktobru.

### ***2.1. Regulatorni okvir u Republici Srbiji***

Regulatorni okvir za radiodifuzna javna glasila u Republici Srbiji čine:

- **Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine** („Službeni glasnik RS“, broj 75/11), koja propisuje osnovne smernice politike razvoja

sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, a naročito u odnosu na javni interes u oblasti javnog informisanja, ulogu države u medijskoj sferi, ulogu javnih radio i TV servisa u ostvarivanju javnog interesa, medijski pluralizam i prelazak sa analognog na digitalno emitovanje RTV programa.

- **Strategija razvoja elektronskih komunikacija u Republici Srbiji od 2010. do 2020. godine** („Službeni glasnik RS“, broj 68/10) koja uspostavlja okvir za razvoj elektronskih komunikacija u Republici Srbiji i identifikuje glavne aktivnosti koje treba preduzeti kako bi se postigli politički ciljevi razvoja elektronskih komunikacija do 2020. godine, a između ostalog daje osnovne smernice za prelazak s analognog na digitalno zemaljsko emitovanje.
- **Strategija za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje radio i TV programa u Republici Srbiji** („Službeni glasnik RS“, broj 52/09) koji definiše okvir za prelazak na digitalno emitovanje ovih programa, a koji se zasniva na savremenim dostignućima u digitalnoj radiodifuziji, kao i u oblastima koje na nju utiču ili iz nje proističu, radi što efikasnije i kvalitetnije isporuke televizijskih, radio, multimedijalnih i drugih značajnih sadržaja do krajnjeg korisnika.
- **Zakon o radiodifuziji** („Službeni glasnik RS“, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 - dr. zakon, 62/06, 85/06 i 41/09) koji uređuje uslove i način obavljanja radiodifuzne delatnosti, u skladu sa međunarodnim konvencijama i standardima, osnivanje RRA, kao i ustanove javnog radiodifuznog servisa, utvrđivanje uslova i postupak za izdavanje dozvola za emitovanje radio i televizijskog programa, uređivanje i drugih pitanja od značaja za oblast radiodifuzije.
- **Zakon o javnom informisanju** („Službeni glasnik RS“, br. 43/03 i 61/05) uređuje pravo na javno informisanje kao pravo na slobodu izražavanja mišljenja, kao i prava i obaveze učesnika u procesu javnog informisanja.
- **Zakon o elektronskim komunikacijama** („Službeni glasnik RS“, broj 44/10 i 60/13-US) propisuje pravni okvir za oblast elektronskih komunikacija, koji se delom odnosi i na elektronske medije, naročito u pogledu obaveza operatora koji pružaju uslugu distribucije medijskih sadržaja (*must carry*).

- **Zakon o autorskom i srodnim pravima** („Službeni glasnik RS“, broj 104/09, 99/11, 119/12) propisuje opšti pravni okvir za zaštitu autorskog i srodnih prava.
- **Zakon o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine** („Službeni glasnik RS“, broj 46/06, 104/09 - dr. zakon), propisuje ovlašćenja za nadležne organe, pa i RRA u pogledu zaštite prava intelektualne svojine.
- **Zakon o oglašavanju** („Službeni glasnik RS“, broj 79/05) propisuje pravni okvir za oglašavanje putem različitih platformi, pa i putem elektronskih medija, propisujući ograničenja u pogledu udela oglašavanja u dnevno emitovanom programu emitera i u toku jednog sata, zabranu oglašavanja alkohola, cigareta, ograničenja u oglašavanju piva i vina, zabranu plasiranja proizvoda (*product placement*) prevarnog i upoređujućeg oglašavanja, kao i posebna pravila za oglašavanje na programima javnog radiodifuznog servisa.
- **Zakon o kontroli državne pomoći** („Službeni glasnik RS“, broj 51/09) propisuje opšte uslove i postupak kontrole državne pomoći u cilju zaštite slobodne konkurencije.
- **Zakon o lokalnoj samoupravi** („Službeni glasnik RS“, broj 129/07) propisuje pravni okvir za funkcionisanje lokalne samouprave, ali utvrđuje i pravo lokalnim samoupravama da osnivaju RTV stanice.
- **Zakon o glavnom gradu** („Službeni glasnik RS“, broj 129/07) propisuje pravni okvir za funkcionisanje glavnog grada, ali utvrđuje i pravo glavnog grada da osniva RTV stanice.
- **Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina** („Službeni glasnik RS“, broj 72/09) propisuje pravni okvir za funkcionisanje nacionalnih saveta nacionalnih manjina, ali propisuje i pravo savetima da osnivaju privredna društva i ustanove, koje će biti osnivači RTV stanica.
- **Zakon o kinematografiji** („Službeni glasnik RS“, broj 99/2011 i 2/2012 - ispr) propisuje pravni okvir za razvoj kinematografije, ali pojedinim odredbama utiče na finansijsku nezavisnost nezavisnih regulatora iz oblasti elektronskih medija (radiodifuzije) i elektronskih komunikacija, kao i javnih medijskih servisa.

## 2.2. *Pravni okvir EU*

Relevantni pravni okvir EU čine i:

- **Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama (Direktiva AVMS)**, propisuje osnovna pravila funkcionisanja medijskog tržišta, uključujući i tržište oglašavanja, pravila u pogledu posebne zaštite maloletnika i posebna pravila za On-Demand usluge, a u cilju stvaranja jednoobraznih pravila u svim članicama ;
- **Protokol uz Amsterdamski ugovor EU o sistemu javnog emitovanja u zemljama članicama Evropske unije** obavezuje zemlje članice da pronađu odgovarajući model finansiranja funkcija javnih medijskih servisa, koja će biti dovoljna za ostvarivanje njihovih funkcija u društvu uz puno poštovanje pravila o kontroli državne pomoći i zaštite konkurencije.
- **Komunikacija EK za primenu pravila državne pomoći javnom radiodifuznom servisu** utvrđuje primenu opštih pravila o kontroli državne pomoći u oblasti funkcionisanja javnih medijskih servisa.
- **Preporuka o zaštiti maloletnika i ljudskog dostojanstva, Preporuka o zaštiti maloletnika i Zaključak o primeni preporuka za zaštitu maloletnika**, propisuju osnovne smernice u pogledu zaštite maloletnika u odnosu na medijske sadržaje, oslanjajući se na AVMSD.
- **Zaključak o principima AV politike u EU** koji se zasniva na Direktivi o televiziji bez granica, pristupu digitalnim AV sadržajima (poput EPG), pravilima o zaštiti prava autorske svojine i borbe protiv piraterije, pravilima zaštite maloletnika u pogledu AV sadržaja, pravilima o oglašavanju i uspostavljanju pravnog okvira za filmsku umetnost.
- **Odluka o interaktivnom medijskom sadržaju** postavlja pravni okvir za dostupnost interaktivnog medijskog sadržaja u cilju stvaranja “društva znanja” u EU.
- **Preporuka Evropskog parlamenta i Saveta od 16. novembra 2005. o filmskom nasleđu i konkurentnosti srodnih industrijskih aktivnosti** koja poziva države članice da se filmovi koji predstavljaju evropsko nasleđe sistematski skupljaju, katalogiziraju, sačuvaju i digitalizuju kako bi bili dostupni i budućim generacijama.

### **III OCENA OSTVARENOSTI STRATEGIJE RAZVOJA RADIODIFUZIJE DO 2013. GODINE**

Strategija razvoja radiodifuzije u Republici Srbiji do 2013. godine utvrdila je 10 osnovnih ciljeva koji se odnose na razvoj radiodifuzije.

#### **3.1 Transformacija Javnog preduzeća Radio-televizija Srbije (u daljem tekstu: RTS) i finansiranje javnih servisa**

Strategija je utvrdila kratkoročne ciljeve kako bi došlo do transformacije RTS, i to najpre do strukturnog i imovinskog odvajanja RTS i RTV, a onda i do formiranja ustanova umesto javnih preduzeća, imenovanja organa upravljanja, direktora i Programskog odbora.

Dugoročni cilj bi bilo pronalaženje adekvatnog modela finansiranja za oba javna servisa putem pretplate koja bi se naplaćivala preko računa za električnu energiju.

**Ocena:** RTS i RTV su postali zasebni entiteti, sa sopstevnim organima upravljanja i programskim odborima. RRA je, na osnovu ovlašćenja u zakonu, u rokovima predviđenim zakonom ispunjavao svoje obaveze u imenovanju organa upravljanja. Stoga je formalno obezbeđena transformacija RTS i RTV u ustanove i uspostavljen odgovarajući sistem upravljanja, preko Upravnog odbora i direktora na jednoj strani, i Programskog saveta, kao organa koji predstavlja javnost u javnim servisima, na drugoj.

Obezbeđivanje finansijske nezavisnosti javnih servisa pokazalo se kao najveći izazov u funkcionisanju javnih servisa. Pretplata je u prvim godinama uspostavljanja, često premašivala 50%. Medijska strategija to konstatuje, navodeći da je činjenica je da je Javni servis Srbije, s mesečnom pretplatom od 500 dinara (približno pet evra) po domaćinstvu, i naplatom koja varira od 40% do 70%, jedan od najsiromašnijih javnih servisa u Evropi i regionu. Povećanjem ekonomske krize naplata TV pretplate je u stalnom padu i 2010. godine iznosila je oko 45%. Dodatni izvori finansiranja su komercijalni prihodi. Posle najava u maju 2013. godine da bi pretplata mogla biti ukinuta, beleži se istorijski pad naplate.

#### **3.2. Utvrđivanje broj i vrste emitera u Republici Srbiji**

Polazeći od pretpostavke da su radiofrekvencije „ograničeno prirodno bogatstvo“, Strategija navodi da je „broj aktivnih radio i TV predajnika u etru određen osnovnim tehničkim zahtevom

da ti predajnici ne izazivaju tzv. štetne smetnje“ iz čega proizilazi da je jedini kriterijum za izdavanje dozvola - tehnička mogućnost, odnosno raspoloživost slobodnih frekvencija.

**Ocena:** Ako se cilj Strategije posmatra usko, i tretira kao „utvrđivanje broja i vrste emitera u Republici Srbiji“, onda je u velikoj meri ispunjen. Međutim, čini se da nije nađen adekvatan model koji će utvrditi šta je optimalan broj elektronskih medija, u odnosu na tržišne pokazatelje i analize stvarnih potreba za javnim informisanjem na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou. Mada Strategija razvoja radiodifuzije navodi da će voditi računa o ekonomskoj realnosti, kao i da će podsticati „time-sharing“ u cilju optimalnog korišćenja radiofrekvencijskog spektra, u osmogodišnjoj primeni strategije, isključivo se polazilo od tehničkih mogućnosti i strogo tumačenja zakona da konkurs uvek mora biti raspisan kada je po Planu raspodele radiofrekvencija to moguće, što je donekle dovelo do toga da se broj medija održava na neprimereno visokom nivou.

Na osnovu poslednje sveobuhvatne analize koja je urađena za potrebe publikacije Medijske slobode u evropskom ogledalu (publikacija je javno predstavljena maja 2012. godine), u Srbiji, bez javnih servisa, po registru javnih glasila postoji 111 televizija (Strategija: 134), 214 radio programa (Strategija: 321). Podaci o broju elektronskih medija, po ova dva izvora, varirali su od 315 do 455. U svakom slučaju radi se o jako velikom broju elektronskih medija, koje ovo tržište ne može da izdrži. Zaključak je da tržišni uslovi nisu u dovoljnoj meri uzimani u obzir prilikom raspisivanja konkursa na svim nivoima, a može se reći da ni opcija time-sharing nije zaživela. Na prenatrpanom medijskom tržištu takođe operiše veliki broj emitera koji svoj program emituju neovlašćeno (piratske TV i radio stanice), i koje su, uprkos naporima obe regulatorne agencije i ministarstva nadležnog za telekomunikacije uspevale da opstanu, a taj broj se konstantno kretao od 30 do 50. Po poslednjim podacima Republičke agencije za elektronske komunikacije, broj nelegalnih emitera je 36 (32 radio i 4 TV). Pohvalan je trend smanjenja emitera (po navodima RATEL-a, od 2008. godine zatvoreno je oko 160 pirata), ali se čini da i dalje ne postoje sistemski mehanizmi za borbu protiv nelegalnog emitovanja.

Ako se posmatra vrsta emitera, po zoni pokrivanja razlikuju se nacionalni, regionalni i lokalni emiteri. Nacionalnih televizija je 6 (5), regionalnih 30, a lokalnih 98. Kod radio programa, nacionalnih je 5, pokrajinskih 49 (jedan za teritoriju AP) i 48 lokalnih. Uglavnom se radi o emiterima celokupnog programa. Stanice civilnog sektora su po samom zakonu i strategiji ograničeni na lokalna područja, pa ih ima svega 18 (6 televizija i 12 radio programa). Iako bi ovaj model bio adekvatan za funkcionisanje elektronskih medija na lokalnom području, njihov broj ukazuje da ova mogućnost nije dovoljno korišćena u periodu važenja strategije.

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

Po poslednjim dostupnim podacima, broj elektronskih medija čiji su osnivači javna preduzeća, koja se finansiraju iz budžeta lokalnih samouprava je 82 (televizije 29, radio stanice 53). U periodu važenja Strategije radiodifuzije, po podacima Agencije za privatizaciju, privatizovano je 56 medija (štampanih i elektronskih), a za 37 je privatizacija obustavljena na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi.

Strategija razvoja radiodifuzije predviđa da je privatizacija elektronskih medija čiji su osnivači lokalne samouprave (opštine i gradovi), zakonska obaveza, ali utvrđuje i strateško opredeljenje, da proces vode, pre svega, ministarstvo nadležno za informisanje i ministarstvo nadležno za privatizaciju, kao i Agencija za privatizaciju, dok je uloga RRA „da u procesu privatizacije onemoguću 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.“

Strategija konstatuje da elektronski medij nema nikakvu vrednost bez dozvole, te naglašava da je „najbolje“ da privatizaciji prethode javni konkursi. Strategija izričito navodi da će dozvola biti oduzeta stanicama koje ne budu privatizovane do isteka rokova za privatizaciju.

**Ocena:** Većina medija još uvek nije privatizovana, nijedna dozvola nije oduzeta iako je zakonski rok za obaveznu privatizaciju prekoračen (duže od 6 godina), a RRA prati nejasnu državnu politiku u ovoj oblasti i na javnim konkursima dodeljuje nove dozvole i javnim preduzećima, te tako proces privatizacije dodatno podriva. Nacrt zakona o javnom informisanju i medijima, predviđa da je konačni rok za privatizaciju 31. decembar 2014. godine.

### ***3.4. Komercijalna radiodifuzija - uslovi za izdavanje dozvola, kriterijumi za izdavanje dozvola i visina naknade za emitovanje programa.***

Strategija za razvoj radiodifuzije konstatuje da zakon razdvaja uslove i kriterijume za izdavanje dozvole. Uslove Strategija vezuje za član 50. Zakona o radiodifuziji koji predviđa da oglas za javni konkurs sadrži, između ostalog, tehničke, organizacione i programske uslove za proizvodnju i emitovanje programa koje podnosilac prijave treba da ispunjava, kao i da će uslove RRA bliže



propisati svojim pravilnikom. Kriterijume Strategija vezuje za član 53. Zakona o radiodifuziji, a takođe potvrđuje i da će se i oni bliže urediti Pravilnikom.

U odnosu na naknadu za emitovanje TV programa, Strategija navodi da će se RRA kretati u okvirima zakona, da će doneti poseban pravilnik koji će bliže urediti način obračunavanja naknade, kao i da će naknade odrediti na osnovu tog pravilnika, rezultata sopstvenog monitoringa programskih sadržaja kao dela opšteg nadzora nad radom emitera, te u sklopu tog postupka i odlučiti da li postoje pravni i supstancijalni osnovi za korekciju naknada, tj. ima li realnog programskog opravdanja nekom od emitera sa istom zonom pokrivanja odrediti popust na inicijalno utvrđenu cenu. Strategija navodi i da će RRA 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 da će obaviti komparaciju tržišta reklama u Srbiji i susednim zemljama.

**Ocena:** Uslovi i kriterijumi za dodeljivanje dozvola su bliže precizirani Pravilnikom o izdavanju dozvola za emitovanje programa, ali ovaj pravilnik nije objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“, nego na Internet stranici RRA, a datum njegovog stupanja na snagu vezuje se za „dan objavljivanja na Internet stranici“, što dovodi u sumnju predvidivost pravila za dodeljivanje dozvole i ugrožava pravnu sigurnost jer omogućava da se tekst menja bez ikakvog zaštitnog mehanizma, što utiče i na ispunjavanje zakonske obaveze u pogledu toga da se pravila o dodeli dozvole unapred znaju. No, čak i ako pravilnik prihvatimo onakvim kakav je, on nije obezbedio merljivost i predvidivost odluka regulatora. Što se tiče naknada, nije u potpunosti jasno kako se ostvarenost programske koncepcije reflektuje na naknadu za emitovanje programa za lokalna i regionalna područja, s obzirom da se eventualni popusti odobravaju u skladu sa rezultatima monitoringa, a taj monitoring je ograničen na regionalna i lokalna područja.

### ***3.5. Kablovski i satelitski sistemi***

Strategija procenjuje broj korisnika KDS na oko 400.000, sa desetak operatora koji pružaju ovu uslugu. Konstatuje se neuređenost tržišta KDS, i utvrđuje da se obaveze RRA odnose pre svega na izdavanje dozvola za emitovanje pojedinačnih programa putem kablovskog i satelitskog emitovanja, monitoring sadržaja i nadzor poštovanja autorskih i srodnih prava, kao i da će, u okviru priprema za izdavanje dozvola za emitovanje programa za KDS i satelitsko emitovanje, evidentirati postojeći KDS i satelitski operateri, u saradnji sa Agencijom za telekomunikacije, evidentirati broj i vrsta programa za koje su KDS operateri dužni da pribave dozvolu za emitovanje, te posebnim merama stimulisati prelazak na kablovske sisteme onih

emitera/programa za koje ne bude bilo mesta u zemaljskoj analognoj radiodifuziji, kao i specijalizovanih emitera (sportskih, muzičkih, i sličnih kanala).

Što se tiče emitovanja putem satelitskih komunikacija, Strategija predviđa da je satelitsko emitovanje „komplement“, zemaljskom (*free-to-air*) emitovanju, a da je neophodno koncipiranje „nacionalnog satelitskog centra“ kao inteligentne platforme za sve radiokomunikacijske servise, uključujući i radiodifuziju.

**Ocena:** Iako je u velikoj meri ispunjen opšti cilj uvođenja izvesnog reda u odnosu na kablovsko emitovanje programa, još uvek postoje brojni problemi u toj oblasti, koji pre svega mogu da se svedu na pitanja zaštite konkurencije, odnosno na pitanje nediskriminatornih, objektivnih i merljivih uslova za pristup pružalaca medijskih usluga distributivnim sistemima, kao i logičke numeracije kanala. Specifični ciljevi postavljeni Strategijom su donekle ispunjeni, jer je većina specijalizovanih kanala zaista „migrirala“ na kabl, uspostavljena je evidencija KDS i satelitskih operatora. Sa druge strane, mere za „stimulaciju migracije“ zemaljskih kanala nisu primenjene, ili makar nisu dale odgovarajuće rezultate, imajući u vidu još uvek veliki broj zemaljskih kanala. Takođe, „Nacionalni satelitski centar“ se pokazao kao strateški promašaj, imajući u vidu da je satelitsko emitovanje zanemarljiv vid pristupa medijskim sadržajima (i to uglavnom u oblastima gde nema zemaljskog i KDS emitovanja).

### **3.6. Digitalna radiodifuzija**

U pogledu digitalne radiodifuzije, Strategija daje kratak pregled tadašnjih tehnologija, ukazujući na to da je budućnost emitovanja u digitalizaciji svih platformi za distribuciju.

Od specifičnih ciljeva definiše se potreba za celovitim regulisanjem digitalne radiodifuzije novim zakonom ili njegovom dopunom, predviđanje posebnih frekvencija za eksperimentalno digitalno emitovanje, uz potenciranje obaveze javnih servisa da pređu na nove digitalne tehnologije.

**Ocena:** Strategija je doneta pre održavanja Regionalne konferencije o radio-komunikacijama za planiranje digitalne terestrijalne radiodifuzne službe u delovima Regiona 1 i 3, u frekvencijskim opsezima 174-230 MHz i 470-862 MHz (RRC-06), gde je utvrđena obaveza članica ITU da završe digitalizaciju televizije do 17. juna 2015. godine, dok za digitalizaciju radija još uvek nema jasnih planova. Vlada je 2009. godine donela Strategiju prelaska sa analognog na digitalno emitovanje radio i televizijskog programa (koja je dvaputa revidirana), a potom i Zakon o elektronskim komunikacijama (član 104.), kao i Pravilnik o prelasku sa analognog na digitalno emitovanje TV

programa. Uz izmene Plana raspodele i najavljeno donošenje Plana prelaska, može se reći da je regulativa u ovoj oblasti zaokružena.

RTS je još 2005. godine započeo sa eksperimentalnim digitalnim emitovanjem, prvo u DVB-T formatu, a od 2008 emituje i digitalni televizijski kanal (RTS Digital), sa programom iz oblasti kulture. Od marta 2012. godine, kada je puštena u rad Inicijalna mreža za potrebe testiranja digitalnog signala, RTS Digital dostupan je i u DVB-T2 mreži.

### **3.7. Nadzor nad radom emitera**

Strategija navodi da će pod stalnim nadzorom biti svi emiteri sa nacionalnom dozvolom, a da će ostali emiteri biti kontrolisani po rasporedu koji će, kao službena tajna, biti dostupan samo članovima Saveta RRA i ovlašćenim službenicima RRA.

Strategija naglašava da će RRA posebno voditi računa o poštovanju i primeni zakonskih propisa kojima je zabranjeno objavljivanje sadržaja koji sadrže govor mržnje, kao i o zaštiti maloletnih lica od štetnih sadržaja, naročito putem obaveze označavanja programskih sadržaja sa oznakom godina za koje su podobni, da će posebnim aktom regulisati kažnjavanje zloupotrebe programa elektronskih medija, u cilju jednostranih napada i lične ili porodične promocija vlasnika, kao i drugih ličnosti koje mogu uticati na funkcionisanje tih medija; da u „otvorenoj“ (nekodiranoj, svima dostupnoj) radiodifuziji neće biti sadržaja koji podržavaju ekstremno nasilje, narkomaniju, druge oblike kriminalnog ponašanja i lakovernost slušalaca i gledalaca, a da će eksplicitno pornografski sadržaji biti dostupni samo u okviru kodiranih kablovskih/satelitskih signala. Takođe se navodi da će pod posebnim režimom biti programski sadržaji programa ustanova javnih radiodifuznih servisa jer im Zakon propisuje posebne obaveze, naročito u pogledu informativnog programa i programa u toku predizborne kampanje. Predmet nadzora RRA je po Strategiji i poštovanje autorskih i srodnih prava, kao i medijska koncentracija. Najavljeno je i da će deo nadzora nad radom emitera predstavljati efikasan sistem odgovora na predstavke i žalbe građana ili emitera.

**Ocena:** Najveća zamerka tiče se nepredvidivosti postupka monitoringa u odnosu na emitere koji nemaju nacionalnu dozvolu, a naročito iz razloga što se ti emiteri ili uopšte ne kontrolišu, ili kontrolišu „po rasporedu koji će, kao službena tajna, biti dostupan samo članovima Saveta RRA i ovlašćenim službenicima RRA.“ Sistem po kome ovaj nadzor funkcioniše, netransparentan je, a nije se ni dokazao kao delotvoran.

Takođe, iako se naročito naglašava da su javni servisi pod posebnim monitoringom, taj monitoring svodio se na godišnje statističke izveštaje o kvantitativnom ostvarivanju obaveza javnih servisa, bez ulaženja u kvalitativnu analizu. Takođe, evidentno je da nijedan javni servis nije ispunjavao obavezu kvota nezavisnih produkcija, a da su na nacionalnom servisu evidentno izostali programski sadržaji namenjeni manjinama. Mera Upozorenja nikad nije izrečena javnom servisu, a mera opomene samo jednom i to zbog kršenja Kodeksa emitera u pogledu nepoštovanja obaveze da se deca prikazuju uz saglasnost roditelja i obaveze u pogledu posebne zaštite maloletnika kada je žrtva ili učinilac nasilja ili drugog krivičnog dela.

Mera upozorenja zbog jednostranosti i zloupotrebe u lične svrhe je izrečena samo jednom komercijalnom nacionalnom emiteru, i to posle učestalih povreda akta agencije koji reguliše ovo pitanje.

Sa druge strane, RRA jeste uspostavio sistem u kome su ekstremno nasilje i slični sadržaji dostupni uglavnom samo putem KDS/satelitskih sistema, dok je za pornografske sadržaje evidentno da ih u zemaljskoj radiodifuziji, a da se i u kablovskim sistemima po pravilu kodiraju, odnosno emituju s uslovnim pristupom. Označavanje programskih sadržaja po godinama je zaživelo kao obaveza emitera, tako da je oni u velikoj meri i ispunjavaju. Problem je nedostatak jasnih i nedvosmislenih kriterijuma u pogledu označavanja, koje se uglavnom svodi na slobodnu procenu emitera, da bi potom RRA u nadzornoj funkciji uočavao nepravilnosti i pokretao postupke, iako pravila za označavanje programa ne postoje, niti definicije, odnosno jasni opisi sadržaja podobnih da negativno utiču na fizički, mentalni i moralni razvoja maloletnika.

### ***3.8. Jedinstveni emisioni sistem***

Strategija predviđa da je neophodno izdvojiti emisioni sistem iz RTS-a, imajući u vidu naročito i razvoj digitalne radiodifuzije. Takođe se ukazuje na potrebu obnove i rekonstrukcije infrastrukture koja je uništena u bombardovanju 1999. godine.

**Ocena:** Javno preduzeće „Emisiona tehnika i veze“ je osnovano odlukom Vlade iz 2009. godine. Ono je tom odlukom zaduženo da upravlja emisionom infrastrukturom. U analognoj tehnologiji pruža usluge emitovanja javnim servisima, dok će po okončanju procesa prelaska sa analognog na digitalno emitovanje pružati usluge multipleksiranja i primarne i sekundarne distribucije TV programa, i to svim emiterima koji dobiju pravo na mesto u multipleksu.

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

U pogledu delatnosti RRA na unapređenju postojeće regulative, Strategija najviše potencira problem nelegalnog emitovanja radio i TV programa, te ukazuje na to da će se RRA fokusirati na iniciranje izmena postojećih zakona i donošenje podzakonskih akata koji će stvoriti regulatorne predušlove za efikasnije izvršavanje odluka Saveta RRA.

**Ocena:** Osam godina od usvajanja Strategije, problem nelegalnog emitovanja nije adekvatno rešen, ni regulatorno, ni u praksi. Nadležnost je podeljena na dva regulatorna tela i ministarstvo nadležno za telekomunikacije. Inspekcijski nadzor ima samo ministarstvo, koje međutim nema kapaciteta za rešavanje ovog problema.

## **IV OSNOVNE SMERNICE U IZRADI NOVE STRATEGIJE**

### ***4.1. Rešavanje nasleđenih problema***

Veliki broj ciljeva koji je postavljen Strategijom nije ispunjen, tako da je neophodno dati preporuke u cilju rešavanja nasleđenih problema.

#### ***4.1.1. Finansiranje javnih servisa, računovodstveno razdvajanje i revizija, obezbeđivanje nezavisnosti uređivačke politike i obezbeđivanje mehanizama za transparentnost rada, reorganizacija i racionalizacija ustanova javnog medijskog servisa***

Strateško opredeljenje u odnosu na javne medijske servise mora biti zasnovano na analizi potreba i ostvarivanja programskih funkcija u periodu od 2005. do 2013. godine.

#### ***Finansiranje:***

Polazeći od opredeljenja Medijske strategije, koja je izričito na stanovištu da je pretplata osnovni oblik finansiranja i da je nužno podići nivo njenog ubiranja, neophodno je osnažiti taj sistem i stvoriti regulatorne pretpostavke da se naplata pretplate poveća.

Istovremeno, javnim servisima treba omogućiti i finansiranje iz komercijalnih izvora, u skladu sa principom balansiranja koji postoji u Medijskoj strategiji, a koj predviđa da se, kada prihodi po

osnovu pretplate dostignu nivo *dovoljan za ostvarivanje osnovnih funkcija javnih RTV servisa*, pravo na komercijalne prihode (prevashodno od oglašavanja) javnih servisa srazmerno sužava i ograničava, imajući u vidu pravila o zaštiti konkurencije, što je važno sa aspekta očuvanja nezavisnosti javnog servisa i ekvidistance i u odnosu na najveće oglašivače.

Finansiranje iz budžeta može da bude predviđena kao privremena i supsidijerna mogućnost do podizanja nivoa ubiranja pretplate na prihvatljivu meru, ali i u tom periodu u skladu sa pravilima o kontroli državne pomoći, koja podrazumevaju jasnu definiciju funkcije i obaveza javnog servisa, nadzor nad ispunjavanjem takve funkcije i obaveza, javnost finansijske kontrole, jasna pravila za uvođenje novih usluga, zabranu preplaćivanja (pri čemu se moraju uzeti u obzir i komercijalni prihodi), srazmernost i ponašanje na tržištu koje ne narušava propise o zaštiti konkurencije (naročito zabrana preplaćivanja komercijalnih sadržaja). Pri ovome, neophodno je u svemu poštovati Komunikaciju Evropske komisije o primeni pravila o državnoj pomoći na javne radiodifuzne usluge (*Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting 2009/C 257/01*).

#### ***Računovodstveno razdvajanje i revizija:***

Nužno je da RTS i RTV računovodstveno razdvajaju prihode i rashode koji proističu iz ostvarivanje njihove funkcije javnog servisa, od onih koji proističu iz komercijalne delatnosti. Svi prihodi i rashodi moraju da budu podložni periodičnoj i vanrednoj reviziji, a svi finansijski obračuni koji se odnose na ostvarivanje programske funkcije javnih servisa moraju biti na odgovarajući način dostupni javnosti.

#### ***Nezavisnost uređivačke politike i transparentnost:***

Nezavisnost uređivačke politike i transparentnost mora biti obezbeđena zakonom, a neophodna je i konstantna edukacija i podizanje svesti o ulozi i funkciji javnog servisa u društvu. Neophodno je revidirati način izbora organa uprave javnog servisa kako bi se ojačala garancija nezavisnosti javnog servisa. Posebno treba preispitati zadatke i način izbora Programskog saveta. Paralelno, neophodno je stvoriti i održavati kanala neposredne i permanentne komunikacije javnih servisa sa građanima. Svi dokumenti koji se odnose na ostvarivanje programske funkcije javnih servisa moraju, na odgovarajući način, biti dostupni javnosti.

#### ***Reorganizacija i racionalizacija ustanova javnog medijskog servisa***

Radi efikasnijeg i operativnijeg rada javnih servisa, neophodno je racionalizovati njihovo poslovanje. Reorganizacija i racionalizacija moraju međutim biti zasnovani na objektivnoj analizi postojećeg stanja. Treba razmotriti i mogućnost reorganizacije i ukidanja sektora koji nisu u

funkciji ostvarivanja programskih obaveza javnog servisa. Takođe, treba rešiti pitanja dela emisione infrastrukture koju i dalje koristi RTV, kao i pitanja obnove objekata i opreme uništenih u bombardovanju 1999. godine, ali i pitanje regulisanja starih dugova koji opterećuju poslovanje javnih servisa.

#### **4.1.2. Privatizacija preostalih elektronskih medija u javnoj svojini**

Temeljno opredeljenje Medijske strategije je da država ne bude vlasnik javnih glasila. U tom smislu, novi Nacrt zakona o javnom informisanju i medijima predviđa obaveznu vlasničku transformaciju javnih medija do 31. decembra 2014. godine. Neophodno je da se privatizacija do tada zaista i okonča. Nova Strategija radiodifuzije mora da podrži ovaj proces.

### **4.2. Dalji razvoj sektora elektronskih medija**

#### **4.2.1. Unapređenje regulatornog okvira**

Neophodno je otkloniti neusklađenost medijskih zakona sa Zakonom o lokalnoj samoupravi Zakonom o glavnom gradu i Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.

Neophodno je izmeniti Zakon o oglašavanju na način da bude usklađen sa AVMS Direktivom i drugom regulativom EU, a naročito u pogledu novih instituta (poput plasiranja proizvoda i komparativnog oglašavanja), uz preciziranje odredaba koje se odnose na računanje vremena u okviru punog sata i u okviru dana koje je dozvoljeno za oglašavanje, i ograničavanje oglašavanja za javne servise koji proizilaze iz prirode i funkcije javnog servisa, u cilju zaštite konkurencije na medijskom tržištu.

Neophodno je izmeniti Zakon o elektronskim komunikacijama, i to u pogledu preciziranja odredaba o „obavezi prenosa“ (*must carry*), uz uklanjanje odredaba koje smanjuju nezavisnost regulatornog tela za elektronske komunikacije i uz poveravanje nadležnosti za inspekcijski nadzor, u kontekstu potrebe sprečavanja nelegalnog emitovanja RTV programa. Nametanje obaveze prenosa operatoru elektronskih komunikacionih mreža i usluga mora da bude izuzetak, a ne pravilo, sa jasnom vezom sa ostvarivanjem javnog interesa u oblasti javnog informisanja iz Medijske strategije i Nacrta zakona o javnom informisanju i medijima. Strategija radiodifuzije mora insistirati na nezavisnosti ne samo RRA, već i RATEL-a, te na prenošenju RATEL-u, kao izvornih, svih ovlašćenja neophodnih za efikasnu i delotvornu borbu protiv radio piraterije.

Neophodno je, u cilju zaštite pravne sigurnosti, Strategijom insistirati na preciziranju odredaba Zakona o radiodifuziji i Zakona o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine, u delu ovlašćenja RRA koja se tiču zaštite autorskog i srodnog prava. Ovo se naročito odnosi na postupak utvrđivanja povrede autorskog ili srodnog prava, gde je nužno voditi računa o tome da odlučivanje o postojanju prava, odnosno pravnog odnosa, ne sme biti izuzeto iz sudske nadležnosti. Takođe, mere koje primenjuje RRA u slučaju povrede autorskog ili srodnog prava, moraju u dva zakona biti međusobno usklađene, uz poštovanje principa postupnosti u izricanju mera iz Zakona o radiodifuziji, odnosno Nacrta zakona o elektronskim medijima.

Neophodno je i Strategijom insistirati na ukidanju odredaba Zakona o kinematografiji i drugih propisa koji ugrožavaju finansijsku nezavisnost RRA, RATEL-a i javnog servisa.

#### ***4.2.2. Komercijalni emiteri (pružaoci medijske usluge)***

Nova strategija treba da utvrdi osnovne smernice u pogledu dostizanja optimalnog broja emitera (pružaoca medijskih usluga) koji svoje usluge pružaju korišćenjem ograničenih resursa (zemaljskog emitovanja).

Politika planiranja broja emitera nužno mora podrazumevati prethodnu analizu tehničkih mogućnosti, stvarnih potreba građana, ali i sagledavanje ekonomske realnosti i opravdanosti uvođenja novih usluga, što podrazumeva da se uvođenjem novih usluga neće ugrožavati egzistencija postojećih emitera, kao i da broj usluga mora da odgovara ekonomskoj snazi tržišta i da omogući razvoj sektora.

Strategija mora podsticati konsolidaciju tržišta medijskih usluga i time-sharing na lokalnom i regionalnom nivou u cilju omogućavanja proizvodnje što kvalitetnijeg sadržaja, ali i u cilju smanjenja troškova i povećanja konkurentnosti lokalnih i regionalnih medija u uslovima ekonomske krize.

Strategijom se mora podstaći razvoj pružalaca medijskih usluga civilnog sektora, koji bi na lokalnom nivou ostvarivali javni interes u oblasti javnog informisanja, a koji bi u tom smislu imali obaveze slične javnom servisu na nacionalnom i pokrajinskom nivou i koji bi funkcionisali na neprofitnoj osnovi.



Strategijom je neophodno preciznije definisati kriterijume za produženje dozvola, koji bi kriterijumi bili objektivni, merljivi, nediskriminatorni i unapred poznati, a sve kako bi emiteri, odnosno pružaoci medijskih usluga, mogli da dugoročno planiraju svoje poslovanje u odnosu na rokove važenja svojih dozvola.

#### ***4.2.3. Transparentnost vlasništva i medijska koncentracija***

Strategija mora dosledno insistirati na primeni pravila o sprečavanju preovlađujućeg uticaja na javno mnjenje, primenom pravila o medijskoj koncentraciji i transparentnosti vlasništva propisanih u zakonima, vodeći računa o razvoju tržišta i podsticanju inovacija.

#### ***4.2.4. Digitalizacija zemaljske televizije, kreiranje tehnološki neutralnog okvira za pružanje medijskih usluga bez obzira na platformu***

Digitalizacija se mora okončati u rokovima predviđenim Strategijom za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje. Strategija mora predvideti obavezu RRA da po prelasku sa analognog na digitalno emitovanje nove konkurse raspisuje isključivo na osnovu prethodne analize tehničkih mogućnosti, stvarnih potreba građana, ali i sagledavanje ekonomske realnosti i opravdanosti uvođenja novih usluga. Strategija takođe mora predvideti odluke o nametanju obaveze prenosa određenih radio ili televizijskih programa operatorima mreža polaziti od javnog interesa u oblasti javnog informisanja definisanog zakonom koji uređuje javno informisanje.

Strategija mora predvideti obavezu RRA da naročito podstiče:

- usklađenost raspoloživih medijskih usluga sa potrebama građana, uključujući religijske, etničke i kulturne potrebe
- pluralizam stavova, mišljenja i ideja i raznovrsnost sadržaja na svim distributivnim platformama;
- unapređenje kvaliteta programskih sadržaja, razvoj kreativnosti i inovacije na svim platformama i u svim formatima, uključujući i tehnička poboljšanja u kvalitetu slike i zvuka;
- interaktivnost medijskih usluga.

#### **4.2.4. Regulacija, samoregulacija i koregulacija**

Strategija mora predvideti obavezu RRA da razmatra izmene regulative predložene od strane emitera.

Strategija mora predvideti obavezu RRA da politiku izdavanja dozvola usklađuje sa tehnološkim razvojem, što uključuje i iniciranje izmena odgovarajućih zakona, omogućavajući da se u perspektivi postepeno postigne „tehnološki neutralni okvir licenciranja“, pa čak i ukidanje dozvola za pojedine usluge, imajući u vidu tehnološki razvoj, konvergenciju medijskih usluga i usluga elektronskih komunikacija.

Strategija mora predvideti obavezu RRA da politiku naknada upodobljava stvarnim troškovima regulacije, a naknade za pružanje medijskih usluga određuje polazeći od unapred poznatih, merljivih, nediskriminiranih i objektivnih kriterijuma.

Strategija mora predvideti obavezu RRA da većinu spornih pitanja u primeni medijskih zakona rešava u saradnji sa pružaocima medijskih usluga putem mehanizma koregulacije i u skladu sa najboljom evropskom praksom, što se naročito odnosi na oblast zaštite maloletnika, odnosno označavanja programa, oglašavanja određenih proizvoda i slično.

Strategija mora predvideti obavezu RRA da, gde god je to moguće, širi polje primene mehanizama koregulacije i samoregulacije. Takođe, Strategija mora predvideti obavezu RRA da u oblastima u kojima je postignut visok nivo ujednačene prakse i gde do problema u primeni zakona i drugih propisa dolazi samo izuzetno, preispituje potrebu za regulacijom i predlaže izmene pravnog okvira kojima bi se te oblasti prepustile samoregulaciji.

#### **4.2.5. Ostalo**

Strategija mora predvideti obavezu RRA da kontinuirano pratiti i analizirati politiku utvrđenu Strategijom, uzimajući u obzir i predloge pružalaca medijskih usluga. Utvrđena politika razvoja će se preispitivati najmanje jednom u četiri godine, putem donošenja nove Strategije, a po potrebi to će se činiti i u kraćim rokovima.

Strategija mora predvideti obavezu RRA da se prilikom donošenja strateških akata sprovede javne rasprave i konsultuje što veći broj relevantnih mišljenja. Strategija mora sadržati Akcioni plan koji bi jasno precizirao zadatke u ostvarivanju strateških ciljeva.

**Beograd, 30.12.2013.**

**Za ANEM,**

---

**Milorad Tadić, predsednik**