

**Slobodan Kremenjak**

**KAKO OBEZBEDITI NEZAVISNOST I FINANSIJSKU  
ODRŽIVOST KOMERCIJALNIH MEDIJA NA PREZASIĆENOM  
MEDIJSKOM TRŽIŠTU U SRBIJI**

*U Beogradu, leto 2008. godine*

## I

Po istraživanjima *Informa Telecoms & Media*<sup>1</sup>, svetskog lidera u polju tržišnih istraživanja u oblasti telekomunikacija i medija, vezanih za nacionalna tržišta oglašavanja, a kako navodi Factbook za 2008. godinu Asocijacije komercijalnih televizija u Evropi ACT (The Association of Commercial Television in Europe<sup>2</sup>), srpsko tržište oglašavanja je lider među tržištima oglašavanja, s najbržim rastom na svetu, sa prognoziranom stopom rasta od čak 308,8 odsto na trogodišnjem nivou, za period od 2006. do 2009. godine.

Po podacima agencije AGB Nielsen Media Research<sup>3</sup>, vrednost tržišta masmedijskog oglašavanja u Srbiji uvećana je sa 30 miliona dolara u 2001. godini, na 175 miliona evra u 2007. godini, od čega je 102 miliona evra vrednost samo tržišta televizijskog oglašavanja.

No i pored navedenog, samo dve komercijalne televizije s nacionalnim pokrivanjem, po finansijskim izveštajima dostupnim na Internet sajtu Agencije za privredne registre Republike Srbije<sup>4</sup>, zabeležile su dobit u 2007. godini. Preostale četiri nacionalne komercijalne televizije, po podacima istog izvora, poslovale su sa gubitkom od ukupno 27,5 miliona evra.

Pokušaćemo da ukažemo na uzroke ovakvog stanja i predložimo neke od mera koje bi mogle pomoći unapređenju položaja komercijalne radio-difuzije u Srbiji.

---

<sup>1</sup> <http://www.informatm.com/>

<sup>2</sup> <http://www.acte.be/>. Factbook 2008 dostupan je na adresi:  
[http://www.acte.be/EPUB/easnet.dll/GetDoc?APPL=1&DAT\\_IM=024DE0](http://www.acte.be/EPUB/easnet.dll/GetDoc?APPL=1&DAT_IM=024DE0)

<sup>3</sup> <http://www.agbnielsen.net/>

<sup>4</sup> <http://www.apr.sr.gov.yu/>. Za pretragu privrednih subjekata, uz omogućen uvid u osnovne podatke o njima, uključujući i izvode iz finansijskih izveštaja, vidi:

<http://www.apr.sr.gov.yu/RepsisPublicSite/Search/GeneralEnterpriseSearch.aspx>

## II

Radio-difuzija u Evropi na početku dvadeset prvog veka nezamisliva je kako bez javnog, tako i bez komercijalnog servisa.

Načelno, javna radio-difuzija počiva na principima univerzalnosti, raznovrsnosti, nezavisnosti i prepoznatljivosti. Srpski Zakon o radio-difuziji iz 2002. godine ("Službeni glasnik RS", br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006), definiše javni radio-difuzni servis kao proizvodnju, kupovinu, obradu i emitovanje informativnih, obrazovnih, kulturno-umetničkih, dečjih, zabavnih, sportskih i drugih radio i televizijskih programa koji su od opšteg interesa za građane, a naročito radi ostvarivanja njihovih ljudskih i građanskih prava, razmene ideja i mišljenja, negovanja političke, polne, međunacionalne i verske tolerancije, kao i očuvanja nacionalnog identiteta. Programima koji se proizvode i emituju u okviru javnog radio-difuznog servisa, takođe shodno odredbama Zakona o radio-difuziji, mora se obezbediti raznovrsnost i izbalansiranost (međusobna usklađenost ili usaglašenost) sadržaja kojima se podržavaju demokratske vrednosti savremenog društva, a naročito poštovanje ljudskih prava i kulturnog, nacionalnog, etničkog i političkog pluralizma ideja i mišljenja.

Koliko god bilo nesporno da javni servis u evropskoj praksi predstavlja osnovu radio-difuznog sistema, podjednako je nesporan i značaj privatnog sektora, to jest komercijalne radio-difuzije, koja obezbeđuje efikasnu konkurenciju u radio-difuznoj sferi, kao i mogućnost da se čuju novi i drugačiji glasovi. Komercijalna radio-difuzija nikako nije lišena svog dela odgovornosti u ostvarivanju opštih načela regulisanja odnosa u radio-difuziji, posebno kroz obavezu poštovanja određenih standarda kvaliteta programa, kako sa tehničkog stanovišta, tako i sa stanovišta sadržaja programa, obavezu da obezbedi slobodno, potpuno i blagovremeno informisanje, te obavezu da doprinese podizanju opšteg kulturnog i sazajnog nivoa građana. Ostvarivanje interesa države i društva u obezbeđivanju pune afirmacije slobode izražavanja i ostvarivanju medijskog pluralizma, danas je nezamislivo kako bez javnog servisa tako i bez komercijalne radio-difuzije.

Zato se postavlja osnovano pitanje kako siromašan komercijalni medij, komercijalni medij na granici rentabilnosti može da obezbedi slobodno, potpuno i blagovremeno informisanje, kako može da odbrani sopstvenu nezavisnost, nezavisnost svojih redakcija i svojih novinara. Suština odgovorne regulacije i mudre medijske politike, koju, nažalost, nismo imali, morala je biti da traži i nalazi odgovore na ovakva pitanja.

### III

Brojni su načini na koje se kroz medijsku politiku i regulaciju moglo uticati na kreiranje povoljnijeg okruženja za finansijsku samoodrživost komercijalnih elektronskih medija. Prvo rešenje koje se nametalo podrazumevalo je izdavanje manjeg broja dozvola za emitovanje programa. Mogao se lako prepoznati evropski trend u regulisanju radio-difuzije i posebno televizije, jer u mnogim zemljama, iako to istini za volju nigde nije i formalno propisano, na nacionalnom nivou deluju samo tri emitera, jedan javni i dva privatna,. Pre usvajanja Strategije razvoja radio-difuzije u Republici Srbiji do 2013. godine ("Službeni glasnik RS", br. 115/2005), upravo je Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM) u svojoj platformi za donošenje ove Strategije, insistirala na sledećem:

"odgovorna radio-difuzna politika ... morala bi se pri izdavanju dozvola za nacionalna i regionalna pokrivanja ograničiti na ... izdavanje samo onog broja dozvola koji u dovoljnoj meri garantuje finansijsku samoodrživost, ne u cilju omogućivanja enormnih profita emitera, već u cilju omogućivanja istinske nezavisnosti od centara ekonomske moći, te ozbiljnih investicija u kvalitetan ... program."

U Republičkoj radio-difuznoj agenciji mislili su drugačije, te je u Strategiji<sup>5</sup> zapisano sledeće:

"Republička radio-difuzna agencija smatra da u Srbiji u analognoj radio-difuziji u ovom trenutku može postojati najviše pet komercijalnih TV

---

<sup>5</sup> Ceo tekst Strategije dostupan je na Internetu, na sajtu Republičke radio-difuzne agencije, na adresi: <http://www.rra.org.yu/srpski/strategija.pdf>

programa za nacionalno područje emitovanja, do četrdeset regionalnih televizija i do 160 lokalnih TV emitera.”

”... Republička radio-difuzna agencija 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.”

Međutim, regulator zapravo nije imao svest o svojoj funkciji ni o svrsi regulacije. Ispostavilo se, po ko zna koji put, da konkurencija u medijima i posebno u radio-difuziji doprinosi suženoj selekciji informacija (emitovanju samo onoga što osigurava veliku gledanost-slušnost), te da radio-difuzija, ako je posmatramo kao industriju, i jeste visoko regulisana industrija upravo zato da bi odgovorila zahtevima medijskog pluralizma koje slobodno tržište, samo od sebe, neće obezbediti.

Tako su, shodno Strategiji, na javnom konkursu za izdavanje dozvola za emitovanje programa sa nacionalnim pokrivanjem 2006. godine izdate dozvole za emitovanje televizijskog programa za ukupno pet komercijalnih televizijskih mreža<sup>6</sup>. Kako u skladu sa Zakonom o radio-difuziji, javni radio-difuzni servis emituje televizijski program sa nacionalnim pokrivanjem na još dve mreže (a finansira se delom i od oglašavanja), nacionalni komercijalni emiteri dovedeni su u poziciju da se bore na tržištu, zajedno sa pokrajinskim, te velikim brojem regionalnih i lokalnih emitera, za komercijalni kolač, čija je vrednost u 2006. godini, po već citiranim podacima agencije AGB Nielsen Media Research, bila procenjena na 70 miliona evra, a u 2007. godini na 102 miliona evra. Položaj regionalnih i lokalnih emitera još je i gori, ako se zna da je udeo dve mreže republičkog javnog servisa (RTS1 i RTS2) i šest nacionalnih komercijalnih emitera (Avala, B92, Happy, Košava, Pink i Fox) zajedno, u ukupnom televizijskom gledalištu u 2007. godini, veći od 76%.

---

<sup>6</sup> Izvod iz registra izdatih dozvola takođe je dostupan na Internetu, na sajtu Republičke radio-difuzne agencije, na adresi: <http://www.rra.org.yu/srpski/registar-nacionalni.htm>. Republička radio-difuzna agencija izdala je šest dozvola za pet televizijskih nacionalnih komercijalnih mreža, budući da se Happy TV i Košava emituju na istoj mreži, Happy TV od 06:30 do 18:30, a Košava od 18:30 do 06:30.

Poređenja radi, u susednoj Hrvatskoj postoje samo dve komercijalne nacionalne mreže i dve mreže javnog servisa, te znatno manji broj regionalnih i lokalnih emitera, a ukupna vrednost tržišta oglašavanja, iznosila je više od 400 miliona još 2004. godine. Iste 2004. godine, ukupna vrednost tržišta oglašavanja u Sloveniji, bila je više od 300 miliona evra. Ukupna vrednost tržišta oglašavanja u Srbiji u istoj 2004. godini procenjena je na 80 miliona evra.

Pri svemu navedenom, a da bi se položaj komercijalne radio-difuzije u Srbiji još bolje razumeo, valja imati u vidu i da je, po informacijama iz finansijskog izveštaja RTS-a za 2006. godinu (izveštaj za 2007. godinu još nije objavljen na internet-prezentaciji javnog servisa), od oko 70 miliona evra, koliko je, po podacima agencije AGB Nielsen Media Research vredelo tržište televizijskog oglašavanja u 2006. godini, RTS kroz svoj komercijalni program ostvario prihod od 24 miliona evra, ostavljajući tako svim ostalim nacionalnim, pokrajinskim, regionalnim i lokalnim emiterima tek nešto više od 45 miliona evra da obezbede punu slobodu, profesionalizam i nezavisnost, kao garancije razvoja demokratije, da se odupru pritiscima i postojećim pokušajima uticaja na svoj rad, da afirmišu slobodu izražavanja i pluralizam mišljenja, da podstiču stvaralaštvo. Posmatrajući stvari iz navedenog ugla, pravo je čudo da situacija u srpskim radio-difuznim medijima nije i gora nego što jeste. U očekivanju da RTS objavi zvanični izveštaj o poslovanju u 2007. godini, postoje nezvanične informacije da je RTS kroz svoj komercijalni program zaradio oko 37 miliona evra, čime je dodatno povećao svoje relativno učešće u komercijalnom kolaču. Ako se ova nezavisna informacija pokaže tačnom, to će svakako biti dobra vest za RTS, ali i pokazatelj da ni znatan rast tržišta nije dovoljan da sam od sebe reši probleme komercijalnih emitera.

#### IV

Mogućnosti uticaja na kreiranje povoljnijeg okruženja za finansijsku samoodrživost komercijalnih elektronskih medija kroz regulaciju ne iscrpljuju se samo odlučivanjem o broju dozvola koje se izdaju. Naprotiv, moglo se uticati i na brojne druge načine, pa tako i politikom iznosa naknada za emitovanje programa.

Naime, članom 66 Zakona o radio-difuziji predviđeno je da emiter, za dobijeno pravo na emitovanje programa plaća naknadu. Naknada za emitovanje programa uplaćuje se na račun Republičke radio-difuzne agencije (iz čega logično proizlazi da je svrha ove naknade plaćanje troškova regulacije i obezbeđivanje finansijske nezavisnosti regulatora), a shodno Zakonu, kriterijumi za utvrđivanje iznosa naknade su broj stanovnika na području na kome se emituje program i programska koncepcija emitera, poreklo i vrsta programa koji se emituje. Drugi navedeni kriterijum zakonodavac je propisao kako bi regulatoru obezbedio efikasni mehanizam stimulacije emitovanja naučno-obrazovnih, kulturno-umetničkih, dečjih, sopstvenih informativnih programa i sopstvene produkcije uopšte.

Valja primetiti i da naknada za emitovanje programa nije jedina naknada koju emiter plaća u skladu sa odredbama Zakona o radio-difuziji. Pored nje, emiter plaća i naknadu za korišćenje radio-frekvencije (naknada za dozvolu za predajnik), čija se visina utvrđuje u skladu s telekomunikacionim propisima i koja se uplaćuje na račun regulatornog tela nadležnog za oblast telekomunikacija.

Naknada za emitovanje programa za komercijalnu televiziju sa nacionalnim pokrivanjem u Srbiji iznosi 60.733.808,00 dinara godišnje, dok naknada za korišćenje radio-frekvencija, takođe za komercijalnu televiziju sa nacionalnim pokrivanjem iznosi 9.698.043,00 dinara.

Pravilnik o merilima za utvrđivanje visine naknade za emitovanje radio i/ili televizijskog programa, kroz koji je Republička radio-difuzna agencija razradila mehanizme primene zakonom utvrđenih kriterijuma za određivanje naknade, bio je predmet žestokih kritika u vreme svog donošenja, početkom 2006. godine. Interesantno je da ovaj pravilnik, čiji se 'prečišćeni tekst' može naći na internet-prezentaciji Republičke radio-difuzne agencije<sup>7</sup>, nikada nije objavljen u Službenom glasniku, kao i da se odluke koje je Republička radio-difuzna agencija donosila određujući visinu naknade za konkretne zone pokrivanja i koje se uredno objavljuju u Službenom glasniku, nikada ne pozivaju direktno na Pravilnik, već neposredno na Zakon.

---

<sup>7</sup> Vidi na: <http://www.rra.org.yu/srpski/RRA-Pravilniknaknade-pt.pdf>

Kritičari Pravilnika su isticali da je namera zakonodavca pri propisivanju naknade za emitovanje bila da se pokriju troškovi regulacije, to jest da se obezbedi finasijska nezavisnost agencije, te da je u tom smislu određena prevelika naknada, a prigovarali su i da se Republička radio-difuzna agencija pri donošenju Pravilnika nije pridržavala onoga na šta se sama obavezala u Strategiji razvoja radio-difuzije, u kojoj je napisano da će se:

”pri utvrđivanju naknade za emitovanje programa imati u vidu i procenjene mogućnosti komercijalizacije programa i tržišta reklama, kao i iskustva iz zemalja u okruženju, odnosno obavice komparaciju tržišta reklama u Srbiji i susednim zemljama.”

Nije poznato da su najavljena procena, poređenje i njihova analiza ikada vršeni, a ako i jesu, rezultati emiterima nikada nisu saopšteni. Takođe, nikada nisu saopšteni ni željeni ciljevi regulacije koje je Republička radio-difuzna agencija želela da ostvari kroz predloženi iznos naknade.

Braneći celishodnost utvrđenih iznosa naknada članovi Saveta agencije su tvrdili da odredba Zakona o radio-difuziji, u skladu sa kojom se pozitivna razlika prihoda i rashoda Republičke radio-difuzne agencije uplaćuje na račun budžeta Republike Srbije, zapravo znači da iznos naknade nije nužno vezan za trošak regulacije, kao i da se kroz veliki iznos naknade za emitovanje programa zapravo naplaćuje korišćenje radio-frekvencijskog spektra kao ograničenog prirodnog bogatstva. Nijedan od dva navedena argumenta nije bio posebno pouzdan. Prvi, stoga što se odredba na koju su se članovi Saveta agencije pozivali, zapravo ne odnosi na iznos naknade, već isključivo rešava pitanje eventualne razlike između prihoda i rashoda agencije, te se razlika, ako je pozitivna – prelijeva u budžet, a ako je negativna – pokriva iz budžeta, a drugi stoga što se korišćenje radio-frekvencija u skladu sa Zakonom o radio-difuziji ne naplaćuje u formi naknade za emitovanje programa, već u formi naknade za dozvolu za predajnik. U svakom slučaju i bez obzira na nesumnjivo jaču argumentaciju za određivanje manjih iznosa naknada za emitovanje programa, ove naknade ostale su veće nego bilo gde u regionu.



Do primene drugog kriterijuma za utvrđivanje visine naknade, konkretno programske koncepcije emitera, porekla i vrste programa koji se emituje, propisanog kako bi se podstaklo emitovanje programa za koje je zakonodavac procenio da su od posebnog značaja (naučno-obrazovnih, kulturno-umetničkih, dečjih, sopstvenih informativnih programa i sopstvene produkcije uopšte), u praksi, makar koliko je nama poznato, nije ni došlo. Republička radio-difuzna agencija u Strategiji razvoja radio-difuzije zauzela je stav da se navedeni kriterijum može primeniti tek nakon izdavanja dozvole i početka emitovanja programa određenog emitera. U Republičkoj radio-difuznoj agenciji, naime, smatraju da bi se tek na osnovu:

”monitoringa programskih sadržaja kao dela opšteg nadzora nad radom emitera, [moglo] 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.”

Republička radio-difuzna agencija nije uvažila ni primedbu da bi se takvim postupanjem zapravo kršio Zakon o radio-difuziji, koji mogućnost da se u toku važenja izdate dozvole za emitovanje programa iznos naknade izmeni vezuje isključivo za izmene u programu koji se emituje, te da se odluka o izmeni iznosa naknade, shodno kriterijumu programske koncepcije emitera i ne bi mogla zakonito doneti za emitere koji poštuju programsku koncepciju i programsku šemu s kojom su učestvovali na javnom konkursu za izdavanje dozvola, budući da u programu koji oni emituju nema izmena.

U praksi, kada je jedan nacionalni komercijalni emiter podneo zahtev za umanjenje naknade, ispostavilo se da monitoring programskih sadržaja koji Republička radio-difuzna agencija vrši u okviru opšteg nadzora nije dovoljan osnov za odobravanje popusta. Agencija je od emitera tražila snimke kompletnog programa emitovanog mesec dana, kako bi u emitovanom programu proverila koliki je udeo onih programskih sadržaja koji bi mogli biti od značaja za eventualno umanjenje naknade. Povrh svega, pojavio se i problem sa zamenom formata u kome je emiter čuvao snimke emitovanog programa (shodno obavezi koja je inače ustanovljena Zakonom o javnom informisanju da se snimci celog jednodnevnog emitovanog televizijskog

programa čuvaju najmanje 30 dana), u format u kome je, polazeći od opreme kojom Republička radio-difuzna agencija raspolaže, njena stručna služba mogla da vrši uvid. Suočen sa ovakvim zahtevom, konkretni emiter je svoj zahtev za umanjeње naknade odložio za neko bolje vreme.

## V

Plan raspodele frekvencija/lokacija za terestričke analogne FM i TV radio-difuzne stanice za teritoriju Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 6/2006)<sup>8</sup>, koji je poslužio kao osnov za raspisivanje javnog konkursa za izdavanje dozvola za emitovanje sa nacionalnim pokrivanjem, donelo je tadašnje Ministarstvo za kapitalne investicije 20. januara 2006. godine. Ovaj Plan je za osnovu imao postojeće emisione objekte sa međunarodno koordiniranim frekvencijama i kanalima, koje, po pravilu, i to posebno visoke kote koje su ključne za nacionalna pokrivanja, koristi i kojima upravlja RTS.

Bivšim Zakonom o radio-televiziji iz 1991. godine ("Službeni glasnik RS", br. 48/91, 49/91, 53/95, 55/95, 67/93, 48/94, 11/01), kojim je RTS bio osnovan u formi javnog preduzeća, bilo je predviđeno da su sredstva kojima RTS raspolaže u državnoj svojini. Zakon o radio-difuziji iz 2002. godine, koji je predvideo transformaciju RTS-a u dva nosioca javnog servisa, Radio-difuznu ustanovu Srbije i Radio-difuznu ustanovu Vojvodine, izričito je predvideo da se nove radio-difuzne ustanove osnivaju sredstvima koja čine nepokretnosti i druga sredstva kojima posluje JP Radio-televizija Srbije, pri čemu će nepokretnosti i sredstva emisione infrastrukture (zgrade, antenski sistemi, radio-relejni sistemi i dr.), nove radio-difuzne ustanove koristiti u skladu sa ugovorom koji zaključuju sa Republičkom direkcijom za imovinu Republike Srbije. Sadržaji ugovora koje su Radio-difuzna ustanova Srbije i Radio-difuzna ustanova Vojvodine zaključile sa Republičkom direkcijom za imovinu nikada nisu obelodanjeni. Praksa na terenu, međutim, pokazuje da je Republička direkcija za imovinu propustila da obim korišćenja nepokretnosti i sredstava emisione infrastrukture od nosilaca javnog radio-difuznog servisa ograniči na korišćenje za potrebe emitovanja na zakonom utvrđenom broju mreža na kojima nosioci javnog

---

<sup>8</sup> Plan je dostupan na Internetu, na prezentaciji Republičke agencije za telekomunikacije, na adresi: [http://www.ratel.org.rs/editor\\_files/File/PLAN%20RASPODELE.pdf](http://www.ratel.org.rs/editor_files/File/PLAN%20RASPODELE.pdf)

servisa emituju program. Javni servis gazduje ukupnim kapacitetima navedenih infrastrukturnih objekata, tako što ih koristi za svoje potrebe i tako što ih izdaje komercijalnim emiterima, na način za koji, osim što predstavlja štetnu vertikalnu koncentraciju, postoji ozbiljna sumnja da predstavlja i zloupotrebu dominantnog položaja, prema odredbama Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 79/05). Cene zakupa javni servis određuje svojim internim cenovnicima, bez ikakvih javnih konsultacija, bez proverljivih tržišnih analiza i bez zasnovanosti na uslovima tržišta. Kao rezultat, cene zakupa na objektima javnog servisa daleko nadmašuju cene bilo kog drugog pružaoca sličnih usluga. Takođe su, često, u potpunoj nesrazmeri s brojem stanovnika u servisnim zonama i stepenom razvijenosti konkretnih područja, te kao takve apsolutno onemogućavaju minimalnu ekonomsku održivost emitovanja programa, o čemu komercijalni emiteri nužno moraju da vode računa. Mogućnost izbora alternativnih lokacija i alternativnih pružalaca usluga smeštaja emisione opreme krajnje je sužena, budući da uslovi izdatih dozvola za predajnike podrazumevaju emitovanje sa geografskim koordinatama precizno definisanih lokacija, a te lokacije za nacionalna pokrivanja su, po pravilu, objekti javnog servisa.

Navedeni problem prepoznat je još u Strategiji razvoja radio-difuzije, u kojoj se izričito navodi sledeće:

"Situacija u kojoj jedan emiter (RTS) drži ključna emisiona postrojenja i njihovu odgovarajuću infrastrukturu ne garantuje ravnopravni položaj svih elektronskih medija. ... 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. ... Ova pitanja se mogu rešiti osnivanjem javnog preduzeća koje će svim emiterima koji dobiju dozvolu garantovati ravnopravan pristup emisionim objektima."

Nažalost, i pored toga što su svi, uključujući posebno i Republičku radio-difuznu agenciju, saglasni u tome da je apsolutno neprihvatljivo i u suprotnosti sa Zakonom o radio-difuziji definisanim načelima regulisanja odnosa u ovoj oblasti, da javni servis, koji se delom finansira prodajom reklamnog prostora, što ga čini direktnom konkurencijom komercijalnim emiterima, istovremeno kao monopolista drži ključne

kanale distribucije signala svojih konkurenata, po ovom pitanju ni do danas ništa nije urađeno, a nacionalni komercijalni emiteri ostaju osuđeni na nerazumno visoke troškove zakupa prostora na emisionim objektima RTS-a.

## VI

Nepovoljni tržišni uslovi dovode do situacije u kojoj je emiterima svaki sekund dozvoljenog vremena emitovanja oglasnih poruka izuzetno značajan, i u kojoj je svaki taj sekund nužno u punoj meri komercijalno iskoristiti. Rigidan Zakon o oglašavanju ("Službeni glasnik RS", br. 79/2005) koji, između ostalog, reguliše i televizijsko oglašavanje, položaj emitera dodatno otežava. Zakon, naime, pod oglašavanjem podrazumeva svako obaveštavanje preko oglasnog sredstva kojim se preporučuje oglašivač, njegova aktivnost, proizvod, usluga ili drugu preporuku sa ciljem da je primalac kome je upućena prihvati ili koristi. Oglasnom porukom smatra svaku poruku kojom se preporučuje oglašivač, njegova aktivnost, proizvod ili usluga. Dužinu trajanja oglašavanja na televiziji, Zakon ograničava na 12 minuta u jednom satu, a u navedenih 12 minuta obračunavaju se i najave programa, koje se tretiraju kao "oglašavanje iz samopromotivnih razloga", pa čak i tzv. oglašavanje u javnom interesu, to jest oglasne poruke neprofitnih organizacija za dobrotvorne i humanitarne akcije i druge akcije usmerene na ukazivanje i podizanje svesti o društvenim problemima ili namenjene rešavanju ili ukazivanju na iste, kao i pozivi na takve akcije. Navedeno je u izričitoj suprotnosti sa evropskim propisima, konkretno sa Direktivom 89/552/EEC (Television Without Frontiers Directive)<sup>9</sup>, izmenjenom i dopunjenom Direktivom 2007/65/EC od 11. decembra 2007. godine (Audiovisual Media Services Directive)<sup>10</sup>, a u skladu sa kojom definicija televizijskog oglašavanja podrazumeva isključivo oglašavanje u vezi sa trgovinom, poslovanjem, zanatom ili profesijom u cilju promovisanja nabavke dobara i usluga, uključujući pokretne stvari, prava i obaveze, za naknadu, te na taj način iz domena televizijskog oglašavanja isključuje oglašavanje u javnom interesu.

Grupa za reformu medijskog sektora koju čine predstavnici Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), ANEM-a i Asocijacije nezavisnih lokalnih štampanih

<sup>9</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0552:EN:HTML>

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:01:EN:HTML>

medija Lokal Pres, podržana od mnogih nevladinih organizacija zainteresovanih za to da se oglašavanje u javnom interesu ne obračunava u maksimalnih 12 minuta u punom satu emitovanih programa, uputila je predlog amandmana na Zakon o oglašavanju koji se odnosi upravo na ovaj problem, nadležnom Ministarstvu trgovine.

## VII

Interes da se obezbedi:ostvarivanje funkcije medija u demokratskom društvu, afirmacija slobode izražavanja, ostvarivanje medijskog pluralizma, interes slobodnog, potpunog i blagovremenog informisanja građana o stvarima od javnog interesa, nalažu neophodnost da se ozbiljno bavi obezbeđivanjem povoljnijih uslova za finansijsku održivost komercijalnih emitera u Srbiji i tu bi neophodnost odgovorna medijska politika morala da prepozna.

Neke prilike su bespovratno propuštene, ali neka druga rešenja moguća su i danas, a pojedina se i sama nameću.

Kao prvo, smanjivanje iznosa naknada za emitovanje programa do nivoa pokrivanja troškova regulacije i njihovo utvrđivanje na način koji bi podrazumevao efektivnu primenu oba zakonom predviđena kriterijuma za utvrđivanje visine naknade, moguće je već u ovom trenutku. Finansijski plan Republičke radio-difuzne agencije za 2008. godinu ("Službeni glasnik RS", br. 33/2008) pokazuje da su planirani rashodi agencije u ovoj godini, uključujući i rezerve za neplanirane izdatke, dvostruko manji od planiranih prihoda od izdavanja dozvola, to jest od naplate naknada. Ovo praktično znači da bi naknade za emitovanje programa već danas mogle da se prepolove, a da pokrivanje troškova regulacije i uredno finansiranje agencije ne bude dovedeno u pitanje.

Zatim, dugo odlagano izdvajanje emisionog sistema iz javnog servisa, ne samo što bi obezbedilo njegovu dostupnost svim emiterima pod uslovima bez diskriminacije, već bi otvorilo prostor za realnu, troškovno utemeljenu politiku cena, u krajnjoj liniji kroz utvrđivanje statusa operatora sa znatnim tržišnim udelom i uvođenje specijalnog tarifnog režima, shodno uslovima i kriterijumima koji su već predviđeni telekomunikacionim propisima. Da ima prostora za to da naknade za korišćenje

emisionih postrojenja pojeftine, pokazala bi svaka uporedna analiza cena zakupa na objektima RTS-a i cena koje naplaćuju drugi pružaoci sličnih usluga u Srbiji.

Odgovorna medijska politika morala bi da obezbedi i transparentnije poslovanje organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava, uvođenje principa javnih konsultacija pre utvrđivanja tarifa i njihovo međusobno usklađivanje. Važeći Zakon o autorskom i srodnim pravima ("Službeni list SCG", broj 61/2004), ostavlja preveliku slobodu kolektivnim organizacijama u određivanju tarifa, insistirajući jedino na tome da iznosi predviđeni tarifama moraju biti u srazmeri sa značajem koji za prihode korisnika ima iskorišćavanje predmeta zaštite sa repertoara organizacija. Nažalost, srazmeru tarifa sa značajem koji za prihode korisnika ima iskorišćavanje predmeta zaštite niko ne kontroliše, te emiteri, uključujući tu i javni servis, često i opravdano smatraju da je njihovo određivanje potpuno prepušteno volji, a često i samovolji rukovodstava kolektivnih organizacija.

Predložene mere, međutim, same po sebi teško da bi bile dovoljne. Situacija u komercijalnoj radio-difuziji zahteva i radikalnije mere podrške, pri čemu je važno da one budu pravilno odmerene kako se ne bi ugrozilo stabilno finansiranje javnog servisa. Radikalnije mere podrazumevale bi preispitivanja toga u kojoj meri se javni servis finansira iz komercijalnih izvora, na način da finansiranje javnog servisa iz komercijalnih izvora ipak ne bude potpuno ukinuto. Ovo stoga što je finansiranje isključivo od pretplate i inače izuzetak u svetskoj praksi i, koliko je nama poznato, od poznatijih javnih servisa isključivo od pretplate finansiraju se jedino engleski BBC i japanski NHK.

O oslanjanju javnih servisa na komercijalne izvore finansiranja vođene su ozbiljne rasprave, ne samo u Srbiji, već pre svega u svetu. Jedan od zaključaka do koga se u takvim raspravama došlo jeste i taj da oslanjanje na komercijalne izvore finansiranja može biti prihvatljivo, pod uslovom da ne utiče na obaveze javnog servisa. Ako bi se prešla određena granica, ako potreba za komercijalnim finansiranjem postane toliko velika preokupacija nekog javnog servisa da to promeni prirodu njegovog programa, naravno da postoji razlog za zabrinutost. Po nama, razlog za zabrinutost postoji i u još jednom slučaju, čiji smo takođe svedoci i koji je ovde opisan, a to je - ukoliko

oslanjanje javnog servisa na komercijalne izvore finansiranja počne da ugrožava opstanak komercijalne radio-difuzije, čiji je opstanak takođe u društvenom interesu.

I pored 24 miliona evra prihoda od oglašavanja, koje je RTS ostvario 2006. godine, i očekivanih 37 miliona evra u 2007. godini, prema informaciji koja tek treba da bude i zvanično potvrđena, RTS se najvećim delom ipak finansira od pretplate.

Predlažemo konkretne mere: da se ukine pravo koje je Zakonom o oglašavanju priznato nosiocima javnog servisa da, kao i komercijalni emiteri, reklame emituju i u toku emisija prekidajući njihovo emitovanje. Emitovanje reklama u toku emisija njihovim prekidanjem na programima javnog servisa narušava prepoznatljivost javnog servisa u odnosu na komercijalne emitere, mnogo škodi poziciji komercijalnog sektora, a i ne doprinosi bitno sigurnijem finansiranju RTS-a. Izmene Zakona o oglašavanju kojima bi se pravo RTS-a na emitovanje reklama ograničilo na reklamne blokove između emisija i na prirodne pauze tokom programa, te isključilo pravo javnog servisa na tzv. 'sečenje' programa radi emitovanja reklama, RTS bi u velikoj meri mogao da kompenzuje i kroz posledično povećanje cena komercijalnih reklama u pauzama između programa. Ipak, prava prilika za povećanje prihoda RTS-a leži zapravo na drugoj strani, u povećanju naplativosti pretplate. Naime, prema Izveštaju o pretplati koji je pripremila radna grupa koju je formirao Upravni odbor RTS-a<sup>11</sup>, navodi se da procenat naplaćene pretplate, u junu 2008. godine, na teritoriji Elektrodistribucije Beograd iznosi 77,2 odsto, a na teritoriji Elektrodistribucije Vojvodina 70,2 odsto. Ako navedene podatke uporedimo sa procentima naplate kroz istoriju RTS-a, videćemo da je RTS u pojedinim periodima tokom devedesetih godina prošlog veka naplaćivao i više od 90 odsto pretplata, a ako ih uporedimo i sa pozitivnim primerima iz okruženja, gde u susednoj Hrvatskoj HRT, po navodima citiranim iz istog izveštaja, pretplatu uspešno naplaćuje i kod 95-97 odsto pretplatnika, očigledno je da se naplata pretplate može mnogo uvećati.

Komercijalne televizije bi time dobile komparativnu prednost u odnosu na javni servis kroz ekskluzivnost ponude specifičnog vida oglašavanja – oglašavanja u toku emisija njihovim prekidanjem, i u toj oblasti bi bile oslobođene konkurencije RTS-a i mogle

---

<sup>11</sup> <http://www.rts.rs/admin/download/files/cms/attach?id=80>

bi dodatno da unovče svoj marketinški potencijal i poboljšaju opisani nezavidan položaj. Podrazumevajući Zakonom o oglašavanju predviđena ograničenja trajanja oglašavanja u punom satu emitovanog programa, očekivano je da se deo marketinškog kolača kroz opisanu meru ne zadrži samo u domenu nacionalnih komercijalnih emitera, već da se prelije i na regionalne i lokalne emitere, i na radio.

Pri tome, citirani Izveštaj o pretplati radne grupe Upravnog odbora RTS-a, sadrži i čitav niz konkretnih predloga za povećanje procenta naplaćene pretplate, te bi nakon njihove analize i sagledavanja ustavne i zakonske utemeljenosti, te različitih posledica koje bi mogli izazvati, bilo korisno pristupiti istovremeno i promenama koje bi poboljšale situaciju za poslovanje komercijalnih emitera i promenama koje bi pospešile povećanje procenta naplate pretplate za javni servis. Objedinjena, istovremena primena obe grupe mera, mogla bi omogućiti i da se podrška za njih obezbedi na obe strane, i od komercijalnih emitera, ali, što je posebno važno, i od javnog servisa, čiji bi se potencijalni osećaj ugroženosti zbog očekivanog smanjenja komercijalnog finansiranja, mogao amortizovati.

*Slobodan Kremenjak, advokat, partner u advokatskoj kancelariji „Živković i Samardžić” u Beogradu. Član je Advokatske komore Beograda. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 1996. godine. Pohađao Programme in Comparative Media Law & Policy na Univerzitetu Oxford 2000. godine. Od 1998. radi kao pravni savetnik B92 i ANEM-a (Asocijacije nezavisnih elektronskih medija). Zastupao Internet servis provajdere i mobilne operatere. Predavao iz oblasti politike informaciono-komunikacionih tehnologija, zaštite podataka o ličnosti, medijskog prava i sudske prakse na različitim programima u organizaciji Article XIX, European Institute for the Media, Stanhope Centre for Communications Policy Research, ANEM i dr. Koautor je (zajedno sa Aleksandrom Rabrenović, Robertom Ritlerom i Milošem Živkovićem) knjige „Pravo radio-difuznih preduzeća u Saveznoj Republici Jugoslaviji”, koja je objavljena na engleskom i srpskom jeziku u izdanju Instituta za poslovno pravo zemalja Centralne i Istočne Evrope (FOWI) iz Beča i Centra za unapređivanje pravnih studija iz Beograda. Jedan od osnivača International Media Lawyers Association i član prvog upravnog odbora asocijacije 2004-2005. Dobitnik je ANEM godišnje nagrade za 2005. godinu ANEMOV SVETIONIK za doprinos unapređenju medijskog sektora.*





Stavovi navedeni u ovom dokumentu pripadaju isključivo autoru i ne moraju predstavljati stavove Asocijacije nezavisnih elektronskih medija niti bilo kog drugog pravnog lica ili pojedinca čiji su primeri navedeni. Pored toga, Asocijacija nezavisnih elektronskih medija ne garantuje izvor, tačnost, celovitost ili pouzdanost bilo koje tvrdnje, informacije, podatka, rezultata, tumačenja, saveta ili mišljenja navedenog u ovom dokumentu.



Ova publikacija je omogućana podrškom američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj publikacije je odgovornost autora i ne reflektuje poglede USAID-a i američke vlade.