

На основу члана 8. став 1. тачка 1) и члана 7. став 2. Закона о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05 и 79/05),

Савет Републичке радиодифузне агенције на седници од 29. новембра 2005. године донео је

СТРАТЕГИЈУ развоја радиодифузије у Републици Србији до 2013. године

I. УВОД

Стратегија развоја радиодифузије у Републици Србији обухвата 10 основних области:

1. Оцена постојећег стања. У изради Стратегије развоја радиодифузије у Републици Србији (у даљем тексту: Стратегија) пошло се од постојећег стања у Републици у овој области које је неуређено у смислу коришћења фреквенција од стране емитера без одговарајућих дозвола и оптерећено проблемима наслеђеним из прошлости. У етру постоји превелик број емитера. Велики број емитера не поштује основне законске одредбе. Дobar део њих никада није ни добио било какву дозволу за емитовање програма. РТС није трансформисан у установе јавног радиодифузног сервиса.
2. Трансформација Јавног предузећа Радио-телевизија Србије (у даљем тексту: РТС). Трансформација РТС-а у јавни сервис сада има јасну динамику јер је усвојен Закон о изменама и допунама Закона о радиодифузији којима се тај рок јасно утврђује (30. април 2006. године). Трансформација РТС-а има три основна аспекта: спровођење законских процедура (усвајање „деобног биланса“ РТС-а између радиодифузних установа Србије и Војводине, избор управних и програмских одбора, избор руководиоца јавних радиодифузних установа); решење питања финансирања установа јавног сервиса (наплата претплате); и програмска трансформација на основу специфичних законских обавеза које јавни сервис има.
3. Број и врста емитера у Републици Србији. С обзиром на то да је број мрежа намењених установама јавних сервиса одређен Законом о радиодифузији (у даљем тексту: Закон), ова тачка се односи на процену броја националних, регионалних и локалних станица. Републичка радиодифузна Агенција (у даљем тексту: РРА) сматра да у Србији у аналогној радиодифузији може постојати највише пет комерцијалних ТВ емитера за национално подручје емитовања, до четрдесет регионалних телевизија и до 160 локалних ТВ емитера. Када је о радију као медију реч, у аналогној земаљској радиодифузији могуће је функционисање четири до пет емитера на националном подручју, до педесет регионалних радио станица и до 390 локалних радија. Колико ће локалних станица имати статус станица цивилног сектора – показаће јавни конкурс јер искуство са овим обликом радиодифузије у Србији практично не постоји. Стратегија наглашава да је број емитера ограничен природним ресурсима и техничким могућностима – бројем расположивих канала, а Закон налаже да се конкурси морају расписивати чим се за то по Плану расподеле радиофреквенција створе услови. Стратегија наглашава потребу да се у Војводини због специфичности етничког састава поведе рачуна о развоју локалне радиодифузије, што значајно утиче на могућност издавања покрајинских дозвола за комерцијалну радиодифузију.
4. Приватизација електронских медија чији су оснивачи локалне самоуправе. Електронски медији чији су оснивачи локалне самоуправе (општине или градови) посебно су осетљиви на политичке притиске јер њихова руководства бирају органи локалне самоуправе. Будући да станица ове врсте у Србији има много (по тренутној евиденцији чак 113), неопходно је у што краћем року обавити њихову приватизацију. РРА ће својим актима (препорукама и обавезујућим упутствима) настојати да стимулише и убрза процес приватизације станица локалне заједнице. Оним станицама којима у међувремену РРА изда дозволу, а до краја 2007. године не окончају процес приватизације, дозвола ће бити одузета.
5. Комерцијална радиодифузија. Имајући у виду одредбе Закона, РРА је дефинисала основне стандарде на основу којих ће се издавати дозвола, без прихватања обавезе да је реч о њиховој коначној листи. Стандарди се могу поделити на шест формалних минималних услова

елиминаторне природе и четири супстанцијална критеријума којима се приликом одлучивања о дозволама руководи Савет РРА. Формални услови су: технички минимум, организациони минимум, програмски минимум, економски минимум, транспарентност структуре власништва и финансија и непостојање недозвољене медијске концентрације. Критеријуми се деле на квантитативне (гледаност/слушаност и финансијски успех) и квалитативне (квалитет програма и „понашање станице у прошлости“). Износ накнаде за емитовање програма, биће иницијално одређен према зонама покривања, односно потенцијалном броју слушалаца/гледалаца. С обзиром на то да је одредбом члана 50. став 1. тачка 4. Закона изричито прописано да оглас којим се расписује јавни конкурс за издавање дозвола за емитовање програма мора да обухвати и „висину годишње накнаде за добијено право на емитовање програма и висину накнаде која се плаћа за коришћење радио фреквенција на основу издате дозволе за радиодифузну станицу” и чињеницу да се унапред не може знати које ће и какве станице добити дозволу за емитовање програма, РРА ће, сходно критеријумима из члана 66. став 4. Закона, одлучити да ли је после истека рока од шест месеци, за који се по Закону накнада плаћа унапред, неопходно накнадно обавити корекцију накнада, тј. има ли законског и супстанцијалног оправдања различитим емитерима са истом зоном покривања одредити различиту висину накнаде.

6. Кабловски и сателитски системи. РРА сматра да је улога Агенције за телекомуникације у овој области примарна, те да издавање дозвола за кабловско емитовање појединачних програма који се не могу слободно видети/чути на територији Србије, које јесте у надлежности РРА, на ред може доћи тек после претходног системског уређења ове области. Тада ће се и знати ко је све овлашћен да обавља ову делатност. До тада ће РРА евидентирати програме за које Кабловско-дистрибутивни систем (у даљем тексту: КДС) оператери треба да прибаве дозволу.
7. Дигитална радиодифузија. РРА ће стимулисати што бржи прелазак на дигитални начин емитовања програма. Иако је према Закону (члан 78) јавни радиодифузни сервис једини у законској обавези да „реализује планове преласка на нове дигиталне технологије”, РРА ће се залагати да приступ експерименталним дигиталним каналима добију сви заинтересовани емитери.
8. Надзор над радом емитера. Под сталним надзором биће сви национални емитери, а остали ће се контролисати по шеми коју утврди РРА. Предмет надзора су: поштовање минималних програмских критеријума, поштовање одредаба о рекламирању, поштовање ауторских и других права и поштовање одредаба о медијској концентрацији. Под посебним режимом биће установе јавног сервиса јер оне по Закону имају и посебне обавезе.
9. Јединствени емисиони систем. Стање је и у овој области хаотично јер су предајници комерцијалних емитера постављани без икаквог плана и поштовања законских прописа и техничких стандарда. С друге стране, емисиони систем РТС-а је руиниран НАТО бомбардовањем. Због тога РРА сматра да би стварање јединственог емисионог система, на бази обновљене емисионе инфраструктуре РТС-а, допринело сређивању стања у радиодифузији.
10. Делатност РРА на унапређењу постојеће регулативе. РРА ће иницирати оне промене Закона које ће Закон учинити ефикаснијим и јаснијим. Неће се доводити у питање базични принципи на којима је он заснован. Своје иницијативе Савет РРА ће покретати јавно. Као највеће проблеме у овој области тренутно види чињеницу да Закон није предвидео који је орган задужен за директно извршавање одлука РРА, као и мноштво слабих решења у области висине предвиђених казни и механизма кажњавања радио-пирата и осталих прекршилаца Закона.

II. ОСНОВНИ ПРАВЦИ РАЗВОЈА РАДИОДИФУЗИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Оцена постојећег стања

Стратегија развоја радиодифузије (у даљем тексту: Стратегија) документ је који одређује главне правце развоја у области радиодифузије као области која је од највеће важности за јавно информисање грађана Србије. Стратегија се ослања на Уставну повељу државне заједнице Србија и Црна Гора (члан 10), Устав Србије (члан 46), Закон о радиодифузији, Закон о телекомуникацијама и Закон о јавном информисању, затим на међународне уговоре и конвенције, као што су Универзална декларација о људским правима (члан 19), Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (члан 10), Европска конвенција о прекограничној телевизији као и препоруке Савета Европе које се односе на слободу информисања и електронске медије. Документ је резултат сарадње са Републичком агенцијом за телекомуникације, од њеног оснивања, консултација са представницима РТС, асоцијацијама емитера, новинарским удружењима, као и размене мишљења са представницима релевантних европских и међународних организација. Овако широка размена мишљења резултат је неодложне потребе да се

несређено стање у радиодифузији нормативно уреди у складу са новим технолошким и друштвеним околностима и међународним обавезама и стандардима.

Основни циљеви Стратегије треба да буду достигнути у року од осам година, колико траје период важења појединачне дозволе за емитовање програма.

Полазећи од потребе да се радиодифузни систем у Републици Србији целовито уреди, Савет РРА је закључио да Стратегија треба да обухвати следећа подручја:

- 1) оцена постојећег стања;
- 2) трансформацију РТС-а у установе јавног радиодифузног сервиса;
- 3) утврђивање броја и врсте емитера;
- 4) потребу приватизације електронских медија чији су оснивачи локалне самоуправе;
- 5) комерцијалну радиодифузију;
- 6) кабловске и сателитске системе;
- 7) дигиталну радиодифузију;
- 8) надзор над радом емитера;
- 9) јединствени емисиони систем;
- 10) делатност РРА на унапређењу постојеће регулативе.

Стратегија се у складу са чланом 3. Закона базира на начелима:

- 1) слободе, професионализма и независности радиодифузних јавних гласила;
- 2) рационалног и ефикасног коришћења радиофреквенцијског спектра као ограниченог природног богатства;
- 3) забране сваког облика цензуре и/или утицаја на рад радиодифузних јавних гласила, чиме се гарантује њихова независност, независност њихових редакција и новинара;
- 4) пуне афирмације грађанских права и слобода, а посебно слободе изражавања и плурализма мишљења;
- 5) примене међународно признатих норми и принципа који се односе на област радиодифузије, а нарочито поштовања људских права у овој области;
- 6) остваривања и заштите права националних мањина и етничких заједница на информисање на сопственом језику и неговање сопствене културе и идентитета (члан 5. Закона о јавном информисању);
- 7) објективности, забране дискриминације и јавности поступка издавања дозвола за емитовање;
- 8) подстицања развоја радиодифузије и стваралаштва у области радија и телевизије у Републици Србији.

На подручју Републике Србије регуларних конкурса за издавање дозвола за комерцијалне радио и ТВ станице готово да није ни било у последњих 15 година. Првенствено због недостатка политичке воље да се ова област уреди по стандардима уобичајеним у Европи, у овој области је створен правни вакуум и произведен хаос. Општа неуређеност радиодифузије резултирала је тиме да многи емитери раде по програмским и техничким критеријумима који су испод сваког професионалног минимума. Последица оваквог стања јесте превелики број радио и телевизијских станица са лошим техничким квалитетом емитовања и неквалитетним програмским садржајима. Већина емитера у међувремену изгубили су навику плаћања елементарних законских обавеза као што су накнаде за ауторска и сродна права или накнада за емитовање програма. Због тога ће процес уређења области радиодифузије неминовно бити дуготрајан и праћен различитим отпорима и неразумевањима.

На основу јавног позива и података добијених од надлежних служби Министарства за капиталне инвестиције (сектора за телекомуникације) РРА је евидентирала 755 емитера – од тога 543 искључиво радио станица; 73 искључиво ТВ станица и 139 станица које емитују и радио и ТВ програм. Будући да велики број ових станица поседује већи број умрежених предајника, број тренутно активних локација/фреквенција (предајника) у Србији је већи. Због презасићења етра, нарочито у већим градовима, долази до загушења и међусобног ометања сигнала, посебно када је реч о радијским програмима. Велики број емитера ни од ког органа није добио дозволу за рад. Иако је чланом 119. Закона у јулу 2002. године практично наложен мораторијум на затечено стање у радиодифузији, велики број емитера је и после овог рока постављао нове предајнике, иако дозволе за емитовање програма и поседовање радиостанице од тада па до данас нису издаване, а никао је и велики број сасвим нових станица (чак 221 од 775!). Готово сви велики емитери су своје мреже поставили на основу постојања

тренутне политичке воље, а не на основу важећих прописа, што значи да је радио пиратерија у Србији пракса а не изузетак од правила.

Кашњење трансформације РТС у републичку и покрајинску установу јавног радиодифузног сервиса изазвало је компликације не само у начину финансирања тог предузећа (а будућих установа) већ и утврђивању Плана расподеле радиофреквенција чије је постојање нужан услов за расписивање конкурса за доделу дозвола за емитовање програма. Закон (члан 84. став 3) предвиђа да Радиодифузна установа Србије телевизијски програм емитује на две мреже (у ВХФ/УХФ опсегу), што не одговара тренутној ситуацији у којој РТС емитује своје програме на три мреже у овим опсезима. То значи да трећа РТС-ова ТВ мрежа (садашњи Трећи канал) заузима велики радиофреквенцијски простор који је предвиђен да буде предмет конкурса за доделу дозвола за емитовање. Постоји и једна радијска мрежа „вишка” (Радио 101), која ствара сличне проблеме. Посебан проблем такође представља и Радио Ниш, једна од најстаријих станица у Републици, која послује у оквиру система РТС-а. За вишак емисионе технике (предајника на атрактивним локацијама) који ће се појавити након усклађивања рада установа јавних радиодифузних сервиса са Законом и престанка емитовања на мрежама које по Закону не припадају јавним сервисима није предвиђено законско решење. Влада Србије такође мора да пронађе решење за статус запослених у РТС-у који су до 1999. године радили у РТВ Приштина.

Наслеђени проблем представља и тзв. „Радио-телевизија Југославија” у чијем саставу се налазе један ФМ (ВХФ) радио („ЈУ радио”), једна ВХФ/УХФ ТВ мрежа (канал „ЈУ ИНФО”) и систем краткоталасних (ХФ) предајника намењених емитовању програма у иностранству (бивша „Радио Југославија”). Ова институција правни је наследник Радио Југославије, радио станице која је у време постојања СФРЈ имала задатак да на краткоталасним (ХФ) фреквенцијама обавља посао пропаганде политике ове државе у иностранству. Ни РРА доступни акти државне заједнице, ни закони о радиодифузији Републике Србије и Републике Црне Горе не познају ову институцију, али она још увек функционише. Неизвесна је и судбина емисионих краткоталасних (ХФ) постројења Радио Југославије јер се она чак више ни не налазе на територији државне заједнице, већ у суседној Босни и Херцеговини. Истина, члан 84. став 1. Закона каже и да „...радиодифузна установа Србије емитује програм ван подручја Републике на ХФ фреквенцијским подручјима”, али не објашњава ближе које врсте програма и коме намењене, тј. да ли будућа радиодифузна установа Србије треба да преузме посао Радио Југославије или је реч о нечем другом. У сваком случају, радиодифузија на кратким таласима (ХФ фреквенцијском подручју) је легитимно право сваке државе. Ипак, ова врста активности по правилу се финансира из буџета, чак и када се (као у случају ББЦ-а) формално обавља у саставу институција јавног радиодифузног сервиса. Поводом проблема обнове средњеталасних предајника (МФ опсег) и будућности краткоталасне радиодифузије (ХФ опсег) начелан став РРА је да постројења ове намене треба обнављати или градити уз примену адекватних дигиталних стандарда.

Посебан проблем представља приватизација медија чији су оснивачи локалне заједнице, тзв. општинске и градске станице. Овај процес није ни започет, а рок за његово окончање истиче крајем 2007. године (члан 96. Закона). Будући да је утицај локалних власти на уређивачку и кадровску политику ових радио станица очигледан и да станица ове врсте има чак 113, јасно је да је реч о проблему од стратешког значаја.

Постојање интересних група које из потпуно партикуларних интереса континуирано и организовано покушавају да опструирају напоре за регулисање стања у радиодифузији природна је последица опште неуређености радиодифузне сфере. РРА је до сада показала висок степен имунитета на различите облике притисака, што и јесте део њене законске обавезе, али и политика које ће се у свом раду доследно придржавати Савет РРА.

Коначно, Закон има недостатке и недоречености који су допринели одлагању његове примене, иако је од његовог доношења протекло више од три године.

2. Трансформација РТС-а у јавне радиодифузне сервисе

2.1. Редослед законом прописаних активности

Од највеће је важности да Влада у сарадњи са Извршним већем АП Војводине и РТС-ом обави посао састављања „деобног биланса” ЈП „Радио телевизија Србије”, после чега треба да уследи формирање јавних радиодифузних установа Србије и Војводине. Тек по окончању поделе имовине РТС

на имовине две јавне радиодифузне установе, Савет РРА може да покрене поступак именовања управних одбора јавних радиодифузних установа Србије и Војводине.

Нацрт Статута РРА предвиђа јавну процедура именовања управних одбора републичке и покрајинске јавне радиодифузне установе. Новоименовани управни одбори на основу јавног конкурса именоваће руководиоце на свим нивоима обе установе. Паралелно са тим, РРА ће благовремено иницирати именовање програмских одбора, и Народној скупштини Републике Србије и Скупштини АП Војводине предложити 12 чланова (2/3 чланства) програмских одбора обе јавне радиодифузне установе. РРА ће водити рачуна о томе да програмски одбори треба да буду именовани у исто време када и руководиоци републичког и покрајинског јавног радиодифузног сервиса, како би се остварио Законом неопходан шири друштвени утицај на креирање уређивачког концепта јавног радиодифузног сервиса.

Тиме се законска овлашћења РРА у трансформацији РТС-а у установе јавног радиодифузног сервиса исцрпљују у формалном смислу. Управни одбори, генерални директори и руководиоци јавних радиодифузних установа Србије и Војводине, сваки у сарадњи са својим Програмским одбором, самостално ће, у складу са Законом, утврдити уређивачки концепт и програмску шему обе институције. РРА ће новим руководством јавних радиодифузних сервиса препоручити да се о програмском концепту јавног сервиса поведе јавна расправа која подразумева учешће свих друштвених група којима је постојање јавног радиодифузног сервиса од виталног интереса. Такође, РРА сматра да програми нових установа јавног радиодифузног сервиса треба да остваре перманентну везу са публиком, како би корекција тренутне програмске шеме увек била могућа и заснована на аутентично исказаним потребама грађана Србије. Због тога ће РРА инсистирати на креирању програмског концепта установа јавних сервиса који у потпуности гарантује испуњење посебних обавеза јавних сервиса прописаних чл. 77–79. Закона. По слову Закона, програми који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса од општег су интереса и обухватају „програме информативног, културног, уметничког, образовног, верског, научног, дечјег, забавног, спортског и других садржаја, којима се обезбеђује задовољавање потреба грађана и других субјеката и остваривање њихових права у области радиодифузије”.

2.2. Финансирање јавних сервиса

Паралелно са трансформацијом РТС у јавне радиодифузне установе Србије и Војводине, неопходно је решавати питања њиховог финансирања, у складу са Законом (члан 80). Начин расподеле средстава добијених од претплате утврђен је чланом 83. Закона.

Посебно питање представљају дуговања РТС-а. Будући да Закон предвиђа престанак рада овог предузећа и оснивање две потпуно нове јавне радиодифузне установе (Србије и Војводине), њима се мора гарантовати „чисти старт”, односно почетни биланс нула. Овај став је у потпуној сагласности са мишљењем експерата Европске радиодифузне уније.

Без јавних извора прихода нема ни тзв. јавног сервиса. Изменама и допунама Закона које је Народна скупштина Републике усвојила у августу 2005. године створена је могућност ефикасне наплате РТВ претплате. Недоумице око тога како Електропривреда Србије треба да обави своју законску обавезу убирања претплате – путем достављања рачуна или ефективном наплатом утврђеног износа РТВ претплате – нема утемељења у Закону. Закон јасно каже да Електропривреда Србије наплаћује претплату, а ефикасна наплата нужно подразумева систем обједињене и јединствене наплате утрошене електричне енергије и законом предвиђене РТВ претплате, без издавања посебних („двоструких”) уплатница.

3. Број и врста емитера у Републици Србији

Употреба етра за све радиофреквенције и кориснике регулисана је Законом о телекомуникацијама, међународним споразумима и техничким стандардима. За област радиодифузије употреба етра спецификована је и одредбама Закона. Из свих ових докумената произлазе два базична документа: План намене радиофреквенција и План расподеле радиофреквенција. РРА мора имати у виду да оба поменута документа не спадају у њену надлежност, иако је законска обавеза РРА да, у сарадњи са Агенцијом за телекомуникације, овом стратегијом „утврди број и врсту емитера у Републици Србији” (члан 9. Закона). Сасвим је јасно да је број активних радио и ТВ предајника у етру одређен основним техничким захтевом да ти предајници не изазивају тзв. штетне сметње, како на домаћем тако и на међународном плану. Због тога су радиофреквенције и дефинисане као „ограничено природно богатство”.

3.1. Број радиодифузних мрежа јавних сервиса

Што се броја програма које емитују установе јавног радиодифузног сервиса Србије и Војводине тиче, ту су законске одредбе (члан 84. Закона) недвосмислене. Радиодифузна установа Србије емитује радио програм на три мреже у МФ опсегу (средњи таласи) и на три мреже у ВХФ опсегу (УКТ или ФМ радио), а телевизијски програм на две мреже у ВХФ/УХФ опсегу. Установа јавног радиодифузног сервиса аутономне покрајине емитује радио програм на две мреже у МФ опсегу и три мреже у ВХФ опсегу, а телевизијски програм на две мреже у ВХФ/УХФ опсегу. РРА ће инсистирати на доследном поштовању ових законских одредби, нарочито ако се има у виду да је за потребе јавних сервиса у Србији већ издвојен већи број мрежа него што је то у Европи уобичајено, чиме су створени знатни проблеми у изради реалистичног Плана расподела радиофреквенција.

3.2. Број радиодифузних мрежа комерцијалних емитера

Као што је већ наглашено, ситуација у комерцијалној радиодифузији је потпуно хаотична. Подаци којима располаже РРА јасно показују да у великом броју случајева емитери (по правилу: илегално) „окупирају” канал/фреквенцију коју користе 24 сата дневно, иако реално имају много мање произведеног и/или емитованог програма. Због тога ће РРА, ради рационалног коришћења радио фреквенција као ограниченог природног ресурса, посебно охрабривати емитере на заједничко коришћење исте предајничке мреже (тима-схаринг) на свим нивоима, под условима прописаним чланом 48. Закона.

Пре утврђивања броја и врсте потребних емитера у Републици Србији РРА је организовала широку расправу са релевантним факторима – емитерима, професионалним удружењима и организацијама и одговарајућим међународним организацијама. РРА је формирала и два тима групе које су Савету РРА помогле у изради ове стратегије – тим који се бавио општим аспектима проблематичног стања у радиодифузији и специфичну (техничку) комисију која је имала задатак да постојећи Нацрт плана расподеле радио фреквенција растумачи свим заинтересованим странама, тј. да испита број могућих фреквенција/локација и радио и/или ТВ мрежа које би биле предмет јавног конкурса. Иницијална идеја коју су подржали сви учесници у расправи била је да за потребе комерцијалне радиодифузије на свим нивоима треба обезбедити што више места у етру. Полазећи од те чињенице, а на основу међународних стандарда, техничких могућности и ограничења, процењеног јавног интереса и потреба у Републици Србији, специфичних потреба емитера, и полазећи од постојећег стања, РРА сматра да у Србији у аналогној радиодифузији у овом тренутку може постојати највише пет комерцијалних ТВ програма за национално подручје емитовања, до четрдесет регионалних телевизија и до 160 локалних ТВ емитера. Када је о радију као медију реч, у аналогној земаљској радиодифузији могуће је функционисање четири до пет комерцијалних радио програма на националном подручју, до педесет регионалних радио станица и до 390 локалних радија. У Србији програм емитује далеко већи број радио и ТВ станица него што то дозвољавају законски прописи и технички стандарди. Ова чињеница сама по себи говори о великом интересовању бројних кандидата за добијање свих врста дозвола. С друге стране, гледаоци и слушаоци желе што већи број лако доступних програма, о чему емпиријски сведочи техничка и пословна експанзија кабловско-дистрибутивних система који у понуди имају далеко већи број програма од оног који се било где у Србији може одједном наћи у етру (у понуди КДС оператера су и законски допуштиви сателитски и локални програми). Стога РРА сматра да је предложени (у техничком погледу: максимални) број емитера на свим нивоима у сагласности са принципима слободног тржишта, са ставом да здрава конкуренција може донети само квалитет програма домаћих емитера, али и са заинтересованошћу аудиторјума.

У АП Војводини ситуација је посебно сложена јер су чак четири ТВ мреже резервисане за програме јавних радиодифузних установа Србије и Војводине, чиме се значајно смањује простор у етру намењен комерцијалној радиодифузији. Слична је ситуација и са ВХФ (УКТ, ФМ) фреквенцијама намењеним радијским програмима. Посебну тешкоћу представља специфична конфигурација терена која додатно смањује број расположивих фреквенција/локација на територији Војводине. Да ли је уопште технички могуће доделити комерцијалну ТВ мрежу за целу територију Војводине којом се не би угрозило или онемогућило нормално функционисање осталих емитера показаће План расподеле радиофреквенција. Према прелиминарним техничким подацима, а имајући у виду међународне обавезе које државна заједница Србија и Црна Гора у области радиодифузије има према Хрватској, Мађарској и Румунији, у Војводини се никако не може издати више од једне дозволе за комерцијалну телевизију која би обухватала целу покрајину као жељену зону сервиса. Ова чињеница би емитера који би такву дозволу евентуално добио ставила у привилегован (готово монополски) положај у односу на остале војвођанске

емитере. Чак и издавање једне дозволе за покривање целе територије Војводине значајно би смањило технички могући број регионалних и локалних емитера. Ова последица се свакако мора имати у виду због специфичности етничког састава Војводине. Појединачне етничке заједнице свакако су више заинтересоване за постојање специфичних локалних станица (највероватније у статусу станица цивилног сектора) него за постојање једног или два покрајинска комерцијална емитера који би уништили локалну и регионалну радиодифузију у Војводини. С друге стране, члан 47. Закона заиста предвиђа постојање комерцијалних станица на покрајинском нивоу. Могуће помирење ова два захтева лежи у дозвољеном умрежавању (до три сата дневно) више заинтересованих емитера или у заједничком коришћењу једне покрајинске комерцијалне мреже (тима схаринг).

3.3. Оквирне радиодифузне области у Републици Србији

Пошто Закон не дефинише појам региона, нити овај појам постоји у правном систему Републике Србије, Савет РРА је, после консултација са Републичком агенцијом за телекомуникације и експертима, прелиминарно и оквирно сачинио мапу радиодифузних области Републике Србије, водећи се техничким, демографским, културним и географским критеријумима. Савет РРА је дефинисао девет радиодифузних области: Београдску, Централну, Новосадску, Јужну, Банатску, Мачванску, Источну, Западну и Рашку област. Појам „радиодифузна област” је помоћно техничко средство које служи разврставању и груписању географски блиских сервисних зона намењених регионалним станицама и не представља „регион” у законском смислу. „Регионалном” ће се у смислу ове стратегије сматрати свака станица која свој програм емитује на подручју две или више општина у оквиру једне дефинисане радиодифузне области и сигналом покрива 60% становништва сервисне зоне. Конкретне сервисне зоне појединачних регионалних станица биће одређене на основу Плана расподеле радиофреквенција који се доноси у Законом прописаној процедури.

У складу са Законом о радиодифузији и Законом о телекомуникацијама у оквиру дефинисаних зона покривања биће допуштено постављање предајника за додатно покривање уколико РРА процени да је такав захтев оправдан и ако Агенција за телекомуникације процени да је постављање додатних предајника технички могуће.

„Преливање” сигнала из једне радиодифузне области у другу, или из региона у регион, које је у извесним случајевима неминовна последица географских околности и техничких параметара предајника, толерисаће се једино под условом да емитер поштује услове из дозволе за радиостаницу коју је издао Управни одбор Републичке агенције за телекомуникације.

3.4. Локални емитери и станице цивилног сектора

Локалним емитером, у смислу ове стратегије, сматраће се станица која емитује свој програм са једне локације/фреквенције (предајника) и покрива 60% становништва у датој локалној сервисној зони. Тренутно их има 585, а процењује се да се њихов број мора значајно смањити уз битно подизање постојећих програмских и техничких стандарда локалне радиодифузије.

Комерцијалним станицама, у смислу ове стратегије, сматрају се радио и телевизијске станице (предузећа регистрована за делатности производње и емитовања програма) основане приватним капиталом или оне које су приватизоване у поступку продаје друштвеног/државног капитала на аукцијама или тендерима, а које се финансирају искључиво приходима оствареним на тржишту. Комерцијалне станице су слободне и независне у избору своје програмске концепције, а уколико на основу концепције добију дозволу за емитовање, обавезне су да такву концепцију спроводе. Програмски концепт који станица приложи као део конкурсне документације сматраће се саставним делом дозволе за емитовање програма.

Станицама цивилног сектора сматраће се, у складу са чланом 95. став 1. Закона, оне станице које задовољавају специфичне интересе појединих друштвених група и организација грађана. У том контексту, РРА ће настојати да им омогући, тамо где постоји интерес и концентрација таквих група и организација, коришћење локалног радиодифузног простора првенствено у облику временске поделе исте фреквенције (тима схаринг). При томе ће се водити рачуна да приоритет имају оне групе и организације које су се доказале на пољу афирмације људских и мањинских права и грађанских слобода и које раде у ширем интересу свих потенцијалних корисника таквих програма у локалној заједници. То

се посебно односи на различите етничке групе, организације грађана са посебним потребама, културно-уметничке групе, омладинске организације и организације за бригу о деци, удружења за заштиту и едукацију потрошача, љубитеља природе и животиња, на школошке и друге невладине организације и удружења грађана.

Покушај политичког деловања станица цивилног сектора сматраће се озбиљним прекршајем члана 95. став 3. Закона. РРА неће допустити ни то да се, ради стицања законских (ослобођење од накнаде за емитовање програма) и других олакшица, под маском станица цивилног сектора, оснивају комерцијалне станице. Тачан број будућих станица цивилног сектора које по Закону могу добити само дозволу за емитовање програма на локалном нивоу не може се тачно проценити јер оваквих станица у Србији тренутно готово и да нема (у Србији ради само 27 станица овог типа од укупно 775), а колики ће се број невладиних организација и удружења грађана јавити на јавни конкурс, није могуће егзактно проценити.

РРА ће подржати деметрополитизацију радиодифузије. То у пракси значи: јачање позиција локалних и регионалних станица и могућност да национални комерцијални емитери не морају имати седиште у Београду, што је у складу са политиком РРА о равномерном развоју радиодифузије у Републици.

Актуелни нацрт Плана расподеле радиофреквенција намењен је аналогној радиодифузији. Очекује се да ће прелазак на технологију земаљске дигиталне радиодифузије емитерима пружити далеко више могућности у погледу броја програма који се истовремено могу наћи у етру.

Тачан и коначан број локација/фреквенција и мрежа за све нивое радиодифузије (од националног до локалног) одредиће Републичка агенција за телекомуникације и надлежно министарство доношењем плана расподеле радиофреквенција. У овом послу РРА, сходно члану 9. Закона о радиодифузији и члану 82. Закона о телекомуникацијама, има права сугестије и предлагања, али не и доношења коначних одлука. Међутим, Републичка агенција за телекомуникације и надлежно министарство већ су се изјаснили да процене изнете у Стратегији пружају основ за конструисање предлога плана расподеле радиофреквенција. Приликом израде нацрта плана расподеле у обзир су узети ставови изнети у јавној расправи поводом израде нацрта ове стратегије, као и резултати до којих је дошао стручни тим којег је формирала РРА. Бројке које се односе на број будућих емитера у Србији преузете су из Стратегије развоја радиодифузије. На основу њих су направљени нацрти мрежа на свим нивоима.

Подаци говоре да је у 2004. години на оглашавање у електронским медијима потрошено укупно скромних 55 милиона еура, од тога 52 милиона на рекламу на телевизији и само три на рекламирање на радију. Будући да од 2001. године тренд инвестирања у рекламе на електронским медијима континуирано расте, али опадајућим темпом, реално је претпоставити да ће у Србији 2005. године на оглашавање на радију и телевизији бити укупно потрошено највише 65 милиона еура, што је оптимистичка процена. Поставља се питање: колико емитера овакво тржиште може да издржи?

Иако ће Савет РРА водити рачуна о економској реалности, никако се не може занемарити ни слободни тржишни приступ који омогућава онолико емитера колико се може имати на основу Плана расподеле радиофреквенција. Тржиште, а не РРА ће одредити који комерцијални емитери могу опстати, а који не. С друге стране, Закон ограничава број емитера само природним ресурсима, односно техничким могућностима које проистичу из Плана расподеле радиофреквенција. Наиме, члан 49. Закона каже: „Јавни конкурс се обавезно расписује када на основу Плана расподеле радиофреквенција постоје могућности за издавање нових дозвола за емитовање програма.” Будући да План расподеле фреквенција увек обухвата све расположиве фреквенције/локације, интенција законодавца је овде више него јасна: не могу постојати намерно неискоришћене („резервне“) фреквенције/локације или радио и ТВ мреже.

3.5. Врсте емитера према програмском садржају

Емитери који се не буду квалификовали у конкурсима за доделу фреквенција биће подстицани да решење нађу у коришћењу КДС-а или у систему заједничког коришћења фреквенција (тима схаринг), како је то предвиђено Законом.

Сходно члану 45. Закона према програмском садржају емитери могу бити:

- 1) емитери целокупних програма, који обухватају информативне, образовне, културне, научне, спортске и забавне садржаје, као претежни део својих активности;
- 2) емитери специјализованих програма, чији је садржај у основи тематски исте врсте (спортски, културни, музички, образовни или др.);
- 3) емитери чији се програм у целини бави рекламирањем и продајом роба и услуга.

Према евиденцији којом располаже РРА, у области телевизије апсолутни примат тренутно имају емитери целокупних програма. Што се радија тиче, програмски концепт већег броја радио-станица није лако одредити, али се може рећи да превагу односе музичко-забавне радио станице. Велики број емитера не поштује одредбе о количини сопствене продукције, што додатно отежава процену. Ипак, могуће је проценити да ће у области телевизије после завршених конкурса бити највећи број „емитера целокупних програма”, док ће РРА политиком издавања дозвола за емитовање сузбити тенденцију неоправданог повећања музичких радио-станица које практично и не производе сопствени програм. Емитери специјализованих програма и ЕПП програми углавном ће бити усмеравани на кабловско и/или сателитско емитовање. Ипак, имајући у виду потребу стимулисања различитости програмске понуде, РРА не искључује унапред висококомерцијалне специјализоване станице (нпр. музичког, спортског или филмског програма) из круга кандидата којима ће се издати дозвола за емитовање програма на било ком нивоу.

4. Приватизација електронских медија чији су оснивачи локалне самоуправе

Обавеза приватизације електронских медија чији су оснивачи локалне самоуправе (општине или градови) није само обавеза коју прописује Закон већ је и стратешко опредељење Савета РРА. Ове станице посебно су осетљиве на политичке притиске јер њихова руководства бирају органи локалне самоуправе. Будући да станица ове врсте у Србији има много (по тренутној евиденцији чак 113), неопходно је у што краћем року обавити њихову приватизацију.

Приватизација локалних електронских гласила који су у статусу јавних или друштвених предузећа у надлежности је Министарства културе, Министарства за привреду и приватизацију, Агенције за приватизацију и РРА.

Задатак РРА је да у процесу приватизације онемогући да радиодифузни простор буде монополизван куповином локалних РТВ станица које су у статусу јавног или друштвеног предузећа, тј. да супстанцијално идентификује сваки покушај стварања недозвољене медијске концентрације.

Имајући у виду да дозвола за емитовање представља супстанцу тржишне вредности електронског гласила, те да електронско гласило које остане без такве дозволе нема никакву ни тржишну ни практичну вредност, најбоље је решење да јавни конкурси за издавање дозвола за емитовање претходе процесу приватизације електронских медија. Међутим, мало је вероватно да ће сви конкурси бити реализовани до краја 2007. године када, сходно усвојеним изменама и допунама Закона о радиодифузији, истиче крајњи рок за приватизацију станица локалне самоуправе. Будући да се дозвола за емитовање програма не може унапред гарантовати никоме, јасно је да ризик куповине станице која због краткоће законских рокова није прошла процедуру јавног конкурса за доделу дозвола за емитовање програма сноси купац. РРА ће својим актима (препорукама и обавезујућим упутствима) настојати да стимулише и убрза процес приватизације станица локалне заједнице. Оним станицама које у међувремену добију дозволу, а до краја 2007. године не окончају процес приватизације, дозвола ће бити одузета.

5. Комерцијална радиодифузија

Закон експлицитно разликује услове и критеријуме за издавање дозвола за емитовање програма. Услови су наведени у члану 50. став 1. тач. 2) и 3) Закона, а о критеријумима се говори у члану 53. Закона. Услове и критеријуме одлучивања РРА ће објавити и благовремено представити јавности у складу са Законом. Детаљне услове и критеријуме за издавање свих врста дозвола РРА ће утврдити посебним актом – Правилником о издавању дозвола, а у овом документу навешће се само стратешки принципи којима ће се РРА руководити приликом прописивања конкретних услова и критеријума.

Према тумачењу РРА, услови за добијање дозволе су минимални формални стандарди без чијих испуњења подносилац пријаве на јавном конкурс у ни не може да буде узет у обзир као кандидат за

издавање дозволе. С друге стране, критеријуми су супстанцијална мерила којима се Савет РРА руководи када за упражњено место у етру има више кандидата.

5.1. Услови за издавање дозвола

Закон (члан 50) познаје три врсте услова које мора да испуни подносилац захтева за издавање дозволе за емитовање програма: техничке, организационе и програмске. Из ових услова изведена је обавеза емитера да приликом јављања на конкурс достави своју организационо-техничку концепцију и кадровску структуру (члан 52). Уз то, емитер мора да на конкурс пружи документацију којом доказује да испуњава и услове прописане Законом о телекомуникацијама. Када је о условима реч:

- 1) РРА ће својим Правилником дефинисати технички ниво квалитета слике/тона, али и захтеве у погледу других минималних техничких услова за производњу и емитовање програма као што су: поседовање и/или закуп одговарајућих просторија, техничка опремљеност студија и минимални квалитет продукционе опреме. За израду овог дела Правилника о издавању дозвола биће оформљена посебна Техничка комисија која ће и проверавати испуњење прописаних услова.
- 2) РРА ће сарађивати са Републичком агенцијом за телекомуникације ради провере тога да ли емитер испуњава услове из Закона о телекомуникацијама.
- 3) РРА сматра да организациони услови у минималном смислу подразумевају: постојање правног лица регистрованога за делатност производње и емитовања програма, постојање правних аката којим се регулише број запослених и врста послова, минималан број стално ангажованих радника за одређене врсте послова (различит број за различите врсте емитера) и сличне стандарде који ће бити прописани Правилником. Савет РРА ће се у начелу старати да предност приликом издавања дозвола добију они емитери којима је производња и емитовање радио или телевизијског програма основна или једина делатност, тј. предузећа која нису део већег система који нема везе са радиодифузијом већ организационо и финансијски самостално правно лице специјализовано за област радиодифузије.
- 4) РРА сматра да програмски услови подразумевају постојање осмишљеног програмског концепта и одговарајуће програмске шеме. Програмски концепт и програмска шема коју емитер приложи на конкурс сматраће се саставним делом дозволе за емитовање програма, а њихово непоштовање повлачиће за собом изрицање Законом предвиђених мера. Емитер ће бити дужан да на конкурс пружи доказ о кадровској и финансијској оспособљености за остварење приложеног концепта и шеме.

За све емитере РРА ће у Законом предвиђеној форми општег обавезујућег упутства прописати минималне програмске стандарде, засноване на члану 68. Закона о радиодифузији. Смисао овог упутства биће дефинисање доње границе законски допуштеног понашања емитера и њихових формалних обавеза (попут идентификација програма, преношења хитних саопштења и сл.), али не и прописивање конкретних садржаја програма које радио и ТВ станица емитију јер је то надлежност и одговорност уредника програма. Програмска концепција и уређивачка политика електронских медија не може бити прописана актима РРА јер би прекомеран утицај РРА на програмску оријентацију и уређивачку политику емитера могао одвести у различите облике цензуре или пропаганде. Стога РРА сматра да је њен задатак да у области радиодифузије створи здрав амбијент који омогућава слободну тржишну и програмску утакмицу лишена политичких утицаја и притисака. Имајући у виду начело слободе изражавања, РРА се неће упустити у вредносну оцену програма за који је издата дозвола, осим ако није реч о поштовању Закона, обавезујућих упутстава и других аката РРА, услова под којима је издата дозвола или обавеза проистеклих из важећих новинарских кодекса. У дефинисању и процени испуњења минималних програмских стандарда Савету РРА ће помагати посебна комисија (Етички комитет).

Коначно, треба нагласити да Законом утврђена листа услова које мора да испуни правно лице које конкурише за издавање дозволе није довољно исцрпна. Стога се она мора проширити, а међу условима које правно лице мора да задовољи да би испунило формалне захтеве јавног конкурса свакако ће се наћи још три:

- 5) У случају комерцијалних емитера у обзир се свакако мора узети и тренутно економско стање и статус предузећа које се јавља на конкурс. Примера ради, предузећа са великим губицама, предузећа која немају имовину или релевантно велики капитал (сада је могуће основати предузеће са капиталом од само 500 америчких долара), предузећа која не могу да пруже никакву гаранцију да могу да прибаве неопходну технику и/или реализују предложени

уређивачки концепт, као и предузећа којима прети стечај не могу се сматрати кандидатима за дозволу.

- 6) Са претходним условом економског минимума повезан је и услов транспарентности структуре власништва, реалне величине капитала и финансирања електронских медија. Ради елиминације могућих злоупотреба, али и ради разјашњења специфичних позиција појединачних емитера, РРА ће инсистирати на транспарентности власничке структуре, али и на транспарентности извора финансија. Чињеница је да власник и/или финансијер у одређеној мери утиче на уређивачку политику станице, али је и демократска тековина да у том случају јавност има право да зна чијим капиталом је основана и на који начин се та станица финансира. Нетранспарентност финансирања неких новина у Србији непрекидни је извор сумње у њихов кредибилитет. Стога аналогну ситуацију у области радиодифузије свакако треба избећи. Станице са нетранспарентном власничком структуром и станице које одбију да РРА ставе на увид све изворе својих финансија неће се квалификовати за кандидата за добијање дозволе за емитовање.
- 7) Непостојање недозвољене медијске концентрације није наведено међу условима конкурса, али је недозвољена медијска концентрација директно забрањена Законом. Стога се и овај услов мора узети у обзир. У процесу приватизације РТВ станица локалних и регионалних заједница РРА ће, сагласно постојећој законској регулативи о приватизацији, давати своје мишљење Агенцији за приватизацију у погледу постојања медијске концентрације. Под условима прописаним чланом 41. Закона, ова надлежност РРА ће се односити и на страна физичка или правна лица која могу учествовати у оснивачком капиталу емитера.

Коначан списак услова које правно лице мора да испуни да би се формално квалификовало за супстанцијално процењивање могућности издавања дозволе за емитовање програма, биће дефинисан Правилником о издавању дозвола.

5.2. Критеријуми за издавање дозвола

Закон у члану 53. налаже да РРА утврди и објави „...недискриминаторске, објективне и мерљиве критеријуме одлучивања, који одговарају активностима за чије се обављање издаје дозвола”. Будући да Закон не спецификује који су то критеријуми, јасно је да је овде реч о супстанцијалној надлежности Агенције. Захтев за објективношћу и мерљивошћу поклапа се са општом интенцијом РРА да се поступак издавања дозволе што више формализује, иако је квантификацију („мерљивост”) неких мерила која се морају применити веома тешко обавити.

Недискриминаторност критеријума за издавање дозвола постићи ће се њиховом формализацијом и универзалношћу, тј. доношењем Правилника о издавању дозвола који ће се односити на све емитере без изузетка.

Објективност и мерљивост критеријума постићи ће се укључивањем оних критеријума који су подложни квантификацији. Постоје два основна критеријума ове врсте:

- 1) Гледаност/слушаност. Будући да је овде реч о комерцијалној радиодифузији, овај критеријум се намеће по логици ствари. Агенције које се у Републици Србији баве истраживањем јавног мњења већ су постигле завидан ниво прецизности мерења гледаности ТВ програма. Инсталирани „пиплметри” већ сада могу да покажу тренутни и дугорочни рејтинг појединих станица. Када је о радију реч, ова истраживања су много мање поуздана јер се још увек заснивају на анкетама које у резултате уносе субјективни елемент. Ипак, и овако непоуздана истраживања могу да послуже као оријентир за процену релативног односа слушаности појединачних станица. Осим тога, разлог за увршћење гледаности/слушаности међу критеријуме одлучивања о додели дозвола лежи у члану 3. Закона који захтева „рационално и ефикасно коришћење радиофреквенцијског спектра као ограниченог природног богатства”. Када је реч о станицама које се већ налазе у етру, овај критеријум се не може заобићи јер представља објективан показатељ успешности станице, која свакако спада у елементе „рационалног и ефикасног искоришћења радиофреквенцијског спектра”. Издавање дозволе изузетно ниско гледаним/слушаним станицама, којих у Србији и у овом тренутку има превише, значило би кршење члана 3. Закона. Ипак, иако можда најмерљивији, критеријум гледаности/слушаности не може бити ни основни ни пресудан јер Закон допушта да се на конкурс јаве и они који још увек не емитују програм. Обавеза емитовања програма по члану 56. Закона настаје тек 60 дана по добијању дозволе.

- 2) Пословни успех/економска самоодрживост. И овај критеријум у директној је појмовној вези са термином „комерцијална радиодифузија”. Исказана реална добит требало би да буде релевантан фактор за процену тога да ли комерцијални емитер заслужује да му се на управљање дозволом на одређени рок уступи редак ресурс какав је радиофреквенција. Ипак, за примену овог критеријума потребна је глобална процена економске моћи кандидата и његовог пословног плана јер постоји могућност да се на конкурс јави неко ко се раније уопште није бавио радиодифузијом или неко ко на одређено време (у периоду „уходавања програма”) свесно хоће да ради са губитком. С друге стране, као што је раније већ назначено, економски стандарди могу бити и елиминаторни: ако подносилац пријаве на јавном конкурс за издавање дозволе не може да докаже да има довољно техничких и финансијских ресурса за континуирану производњу програма, онда се он и не може сматрати кандидатом за издавање дозволе. Тада економско стање није критеријум на основу којег се неке даје предност већ минимални услов који мора бити испуњен да би подносилац пријаве уопште ушао у конкурсну процедуру. Због свега овога ће се од свих кандидата, на основу члана 52. Закона, на конкурс тражити разрађени пословни план, а за најтраженије (националне и регионалне) дозволе и одговарајуће гаранције. У сваком случају, и овде важи констатација која важи за критеријум гледаности/слушаности: захтев за ефикасним искоришћењем радиодифузног спектра сугерише да дозволе треба издавати успешним радиодифузним компанијама. Издавање дозволе емитеру за којег се унапред објективно може проценити да ће бити економски неуспешан значило би кршење члана 3. Закона о радиодифузији.

Следе два критеријума које је теже квантификовати, али се морају узети у обзир с обзиром на њихову важност и чињеницу да их Закон у члану 53. изричито помиње:

- 3) „Гаранција доприноса већем квалитету и разноврсности програма” из члана 53. став 1. тачка 5) Закона је важан критеријум који је вероватно најтеже квантификовати. Пре издавања најзначајнијих дозвола (националних и најважнијих регионалних) РРА ће организовати интерно истраживање којим ће се од испитаника тражити да анонимно оцене квалитете појединачних радио и ТВ програма. Такође ће се ценити предложени програмски концепт у смислу предложеног односа различитих програмских садржаја (нпр. међусобни однос играног, музичког, забавног с једне, и културног, научног и децјег програма с друге стране). Међутим, Закон дозвољава да се на конкурс јаве и правна лица која тренутно не емитују програм. Од таквих кандидата РРА ће тражити посебне гаранције за остваривање предложене програмске шеме. У таквим случајевима водиће се рачуна и о томе да ли оснивачи правног лица које се јавља на конкурс имају искуства у радиодифузији или сродним делатностима. Предност ће се, поред осталих једнаких услова и у случају постојећих радио ТВ станица и у случају кандидата који се јављају на конкурс без претходног емитовања програма, давати организацијама које радиодифузију виде као своју основну делатност и о томе пруже адекватне гаранције.
- 4) Понашање у претходном периоду. Закон предвиђа: „Савет ће, приликом доношења одлуке о издавању дозволе за емитовање програма, узети у обзир и допринос тог подносиоца пријаве остваривању начела уређења односа у области радиодифузије, утврђених чланом 3. овог закона, у претходном периоду емитовања.” На основу ове законске одредбе процењиваће се свеукупно понашање емитера до тренутка расписивања конкурса – од квалитета емитованог програма, преко процене професионалног понашања емитера у смислу пропагандног деловања у корист било које од политичких опција у протеклом периоду или другог облика кршења професионалних стандарда, до тога да ли је емитер прекршио одредбе Закона о радиодифузији и Закона о телекомуникацијама којима се забрањује радио-пиратерија, укључујући ту и одредбе из члана 119. Закона. У обзир ће се узети и подаци које је успостављеним системом мониторинга прикупила Стручна служба РРА. Очигледно је да је овај критеријум непримењив на подносиоце пријава који у тренутку расписивања конкурса не емитују програм.

Процес издавања дозвола за емитовање програма биће вођен на најтранспарентнији могући начин. Специфични подаци о емитерима могу се ускратити само ако Савет РРА процени да је реч о врсти података који имају карактер пословне тајне. За издавање дозвола на националном нивоу Савет РРА ће обавезно организовати јавне разговоре са кандидатима. Ови разговори ће по потреби бити организовани и приликом доделе дозвола на регионалном и локалном нивоу.

5.3. Висина накнада за емитовање програма

Члан 50. став 1. тачка 4. Закона изричито каже да оглас којим се расписује јавни конкурс за издавање дозвола за емитовање програма треба да „садржи висину годишње накнаде за добијено право на емитовање програма и висину накнаде која се плаћа за коришћење радио фреквенција на основу издате дозволе за радиодифузну станицу”. То значи да РРА има обавезу да у тексту јавног огласа унапред објави тачно одређени динарски износ који емитер треба да плати као накнаду за право на емитовање програма. С друге стране, члан 66. Закона предвиђа два основна параметра за утврђивање висине накнада за емитовање програма: број становника у жељеној зони сервиса и програмски концепт. С обзиром на то да дозвола за емитовање програма није гарантована никоме и имајући у виду изричиту законску одредбу која предвиђа да се висина накнаде мора утврдити пре расписивања конкурса за издавање дозвола за емитовање програма јасно је да се други критеријум из члана 66. може применити тек након издавања дозволе за емитовање и почетка емитовања програма одређеног емитера.

Сви емитери приликом отпочињања емитовања програма сходно члану 66. став 9. Закона имају обавезу да накнаду за емитовање програма плате шест месеци унапред, што значи да иницијална цена за једну зону покривања мора бити одређена не само унапред већ и униформно. Без ове цене не би се могло одредити колико новца емитери треба да плате унапред. РРА ће после истека овог рока, сходно критеријумима из члана 66. став 4. Закона, у оквирима Закона, а на основу посебног Правилника о висини накнада и резултата сопственог мониторинга програмских садржаја као дела општег надзора над радом емитера, одлучити да ли постоје правни и супстанцијални основ за корекцију накнада, тј. има ли реалног програмског оправдања неком од емитера са истом зоном покривања одредити попуст на иницијално утврђену цену. Тиме ће се поштовати и законска одредба из члана 66. која утврђује програмски концепт као критеријум за одређивање висине накнаде. Закон, наиме, изричито говори о висини годишње накнаде за емитовање. Ако се корекција обави после истека иницијалне шестомесечне уплате коју предвиђа Закон, онда је решење за које се РРА залаже сасвим у складу са Законом јер допушта могућност да емитери са истом зоном покривања на годишњем нивоу заиста и плате различиту накнаду. РРА начелно сматра да оваквом стимулативном стратешком средству треба приступити изузетно опрезно како се смањење накнаде једних емитера не би протумачило као кажњавање других емитера или фаворизација једног или неколицине емитера. Стога висина одобреног стимулативног попушта може износити највише 20% од иницијално утврђене цене, а сам попуст може трајати само онолико колико резултати мониторинга показују да је то оправдано.

РРА ће приликом утврђивања накнаде за емитовање програма имати у виду и процењене могућности комерцијализације програма и тржишта реклама, као и искуства из земаља у окружењу, односно обавиће компарацију тржишта реклама у Србији и суседним земљама. При томе ће се водити рачуна да у садашњим условима многи емитери под стриктно комерцијалним условима, који подразумевају и плаћање свих услуга и дажбина као предуслова за регуларан рад (ауторска и сродна права, порези, дозвола за емитовање и сл.), не би могли да преживе на скућеном огласном тржишту, као што је српско. Међутим, ова процена неће утицати на испуњење јасне законске обавезе да се конкурси расписују чим то План расподеле радиофреквенција дозволи.

РРА ће се трудити да заштити и стимулише развој радија као медија. При томе РРА полази од процене да неповољнији услови на тржишту реклама не смеју да угрозе развој радија у односу на телевизију.

6. Кабловски и сателитски системи

Као последица несређене регулативе у области КДС (Кабловско дистрибутивни систем), нема прецизних података о броју КДС претплатника, нити о броју КДС оператера. Изузетно мали број мрежа изграђен је са ваљаним дозволама за изградњу и уз поштовање пређашњег или новог Закона о изградњи. Процењује се да у Србији има више од 400.000 укључених корисника (што подразумева до милион и по гледалаца кабловских ТВ канала) и да послује (стално променљив број) неколико десетина оператера. Иако је највећи део претплатника укључен у последњих неколико година, мреже су и даље претежно коаксијалне и по својим особинама најчешће омогућавају искључиво једносмеран рад (дистрибуцију радио и ТВ програма). У последње време све више се инсталирају и мреже са оптичким кабловима за вишеструке намене.

На прилично неуређеном тржишту КДС у Републици Србији КДС оператери послују углавном на основу начелне судске регистрације о пружању услуга или пословању у области телекомуникација.

Претходни републички Закон о системима веза није предвиђао издавање посебних дозвола. На жалост, одлагање доношења, а затим и примене Закона о телекомуникацијама (уз неке друге факторе) даље су допринели одржању хаотичног стања у области КДС. Заштита корисника и околине (од ометања изазваним лошим инсталација КДС) не постоји.

Укупно тржиште у Србији, према проценама ресорног министарства износи два милиона корисника.

Сателитске комуникације треба посматрати као комплемент, односно као интегрални део укупног система комуникација у земљи, узимајући у обзир уочени тренд смањења говорног саобраћаја, а повећање преноса радиодифузних сигнала и интернета (пренос података).

Национални сателитски центар треба конципирати као интелигентну платформу за све радиокомуникацијске сервисе, укључујући радиодифузију. У оквиру припрема за демонополизацију, Телеком Србије треба да припреми пројекат атрактивног комерцијалног пакета за „подизање” на сателит свих домаћих РТВ програма који за то имају интерес. Овај пакет би био понуђен свим ТВ станицама.

6.1. Надлежност РРА у област КДС и сателитске радиодифузије

Надлежност РРА у област КДС и сателитске радиодифузије своди се на издавање дозволе за емитовање програма без процедуре јавног конкурса (члан 40. Закона). РРА сматра да Агенција за телекомуникације најпре треба да испуни своју законску обавезу из Закона о телекомуникацијама и изда дозволе за кабловску дистрибуцију сигнала оператерима. Већина надлежности РРА, у коју превасходно спадају издавање дозвола за емитовање појединачних програма, надзор над садржајем емитованих програма и надзор поштовања ауторских и сродних права могу се реализовати тек након издавања дозвола за постављање КДС-а и сагледавања броја легалних КДС оператера у Србији.

РРА ће настојати да у области заштите ауторских и сродних права у оквирима Закона својим деловањем утиче и на оне програме и кабловске оператере за чије дозволе није директно надлежна. Надлежности РРА које су најављене нацртом Закона о заштити интелектуалне својине отвориле би већи простор за ову врсту деловања.

У оквиру припрема за издавање дозвола за емитовање програма за КДС и сателитско емитовање и на основу својих надлежности РРА ће:

- евидентирати постојеће КДС и сателитске оператере, у сарадњи са Агеницијом за телекомуникације,
- евидентирати број и врсту програма за које су КДС оператери дужни да прибаве дозволу за емитовање,
- посебним мерама стимулисати прелазак на кабловске системе оних емитера/програма за које не буде било места у земаљској аналогној радиодифузији,
- стимулисати специјализоване емитере (спортски, музички, телетрговина, еротски и слични канали) на емитовање путем КДС-а или сателита.

7. Дигитална радиодифузија

Даљи развој радиодифузије, било да се ради о сателитском, земаљском или кабловском преносу или емитовању, засниваће се искључиво на дигиталним технологијама, чији се стандарди већ користе као што су: ДРМ (Дигитал Радио Мондиале) за краткоталасну и средњеталасну звучну радиодифузију, Т-ДАБ (Террестриал Дигитал Аудио Бродкастинг) за звучну радиодифузију и фамилија ДВБ (Дигитал Видео Бродкастинг) стандарда (С-Сателлите, Ц-Цабле, Т- Террестриал и Х-Хандхелд) за телевизију. Дигиталне технологије за земаљску радиодифузију омогућавају боље искористићавање постојећих фреквенцијских ресурса (више програма у једном каналу) и већу отпорност на деградацију квалитета пријема, чиме се дигитални сервис много више по квалитету приближава студијском нивоу у односу на аналогни сервис. У погледу дигиталне земаљске радиодифузије наша земља се већ определила за Т-ДАБ и ДВБ-Т стандарде.

Како потпуна примена земаљске дигиталне радиодифузије Т-ДАБ у ВХФ (174-230 МХз) и ДВБ-Т у ВХФ и УХФ (470-862 МХз) фреквенцијским опсезима у Европској радиодифузној области није могућа без ревизије важећег међународног плана (Штокхолм 61), предвиђена је Регионална

конференција о радиокомуникацијама РРЦ04-06. Конференција на свом другом заседању (мај 2006. године) треба да усвоји дигитални план за ДВБ-Т и Т-ДАБ земаљску радиодифузију. На националном нивоу нови дигитални план за телевизију треба да буде дефинисан кроз број мултиплекс-канала.

Дигитализација средњеталасних (МФ, АМ) и краткоталасних (ХФ) радио предајника је процес који ће РРА подржати без обзира да ли је реч о јавном сервису или комерцијалним радио станицама. Међутим, будући да по Закону обавезу емитовања у краткоталасном (ХФ) подручју има једино радиодифузна установа Србије, РРА с правом очекује да ова установа буде лидер у продору нових дигиталних технологија у области радија. Дигитализацијом средњеталасних и краткоталасних предајника добија се велика зона покривања уз висок квалитет пријема. РРА сматра да ће комерцијалне радио станице свој интерес наћи пре свега у дигиталном емитовању на средњим таласима (у МФ опсегу). Такође, уколико се буду реконструисала НАТО бомбардовањем уништена средњеталасна постројења Радио Београда, ове предајнике треба обнављати као оспособљене за дигиталну а не само за аналогну радиодифузију.

Постојећи Закон се не бави дигиталном радиодифузијом. Потребно је целовито регулисати дигиталну радиодифузију новим законом или његовом допуном, јер за разлику од аналогне, представља систем у чијем ланцу од производње до емитовања програма има пуно учесника (онтент провидер, мултиплек провидер, трансмисион провидер, бродкаст провидер).

Примена дигиталне земаљске радиодифузије требало би да уследи након израде програма и доношења националног плана за прелазак на дигитално емитовање са давањем приоритета у примени ДВБ-Т система у односу на Т-ДАБ. Увођење дигиталне земаљске телевизије треба да прати и стратегија имплементације будућих ХДТВ (Хигх Дефинитион Телевисион) сервиса и ДВБ-Х стандарда за ручни (хандхелд) пријем и осталих мултимедијалних сервиса.

РРА је сугерисала Агенцији за телекомуникације и ресорном министарству да Планом расподеле предвиди посебне ТВ канале намењене експерименталној дигиталној радиодифузији. Канали намењени дигиталној радиодифузији по својим техничким карактеристикама треба да буду они који нису погодни за аналогну радиодифузију, тј. они који не смањују максималан број расположивих фреквенција/локација које ће се расподељивати на предстојећим јавним конкурсима. Иако по слову Закона (члан 78) само установе јавног радиодифузног сервиса имају обавезу преласка на нове дигиталне технологије, РРА ће се трудити да својим актима обезбеди могућност приступа свих заинтересованих емитера експерименталним дигиталним каналима.

8. Надзор над радом емитера

Према члану 13. Закона, РРА има широка овлашћења за надзор емитера у погледу поштовања услова под којима је дозвола издата, а нарочито на врсту, односно структуру и садржај програма. Тај надзор је по Закону могуће обавити „самостално или ангажовањем овлашћене организације”. У оквиру РРА ће се стога сачинити правилник о надзору над радом емитера и одредити начин праћења програма, као и процедура реаговања на представке грађана и емитера.

Под сталним надзором биће сви емитери са националном дозволом. Остали емитери ће бити контролисани по распореду који ће, као службена тајна, бити доступан само члановима Савета РРА и овлашћеним службеницима РРА.

РРА ће посебно водити рачуна о законској обавези емитера да воде програмску евиденцију, снимају и 30 дана чувају снимљени програм.

РРА ће посебно водити рачуна о поштовању и примени законских прописа којима је забрањено објављивање садржаја којима се распирује расна, национална или верска мржња, мржња због припадности полу или због сексуалне опредељености, хендикепираности, избегличког или којег другог друштвеног статуса или занимања, као и заштита малолетних лица од штетних садржаја. Етички комитет ће помагати РРА у случајевима када је разлика између слободе говора и кршења ових прописа нејасна или законски непрецизна.

Посебним актом РРА биће регулисано и кажњавање злоупотребе програма електронских медија, а чији је циљ нападна и једнострана лична или породична промоција власника, као и других личности које могу утицати на функционисање тих медија.

У „отвореној” (некодираној, свима доступној) радиодифузији неће бити допуштено емитовање програма који садрже порнографију или чији садржаји истичу и подржавају екстремно насиље, наркоманију или друге видове криминалног понашања, као и програме који злоупотребљавају лаковерност гледалаца или слушалаца. Експлицитно порнографски садржаји биће допуштени само као комерцијални сервис у оквиру кодираних канала кабловских дистрибутивних система (КДС).

Емитовање осталих програма чији садржаји могу да шкоде физичком, менталном или моралном развоју деце и омладине неопходно је јасно означити као такве, и приказивати их само између 00,00 и 05,00 часова, што ће се посебно контролисати.

Под посебним режимом надзора биће садржаји програма установа јавних радиодифузних сервиса јер им Закон прописује посебне обавезе. Стога ће РРА посебно водити рачуна о заступљености и адекватном међусобном односу свих врста програма које Закон (члан 77) налаже као програмску обавезу јавних радиодифузних установа Србије и Војводине. Савет РРА ће посебну пажњу водити и о понашању установа јавног радиодифузног сервиса у информативно-политичком програму. Под појачаним надзором програми РТС-а, али и сви национални, регионални и локални емитери, налазиће се у време предизборне кампање. Емитовање отворене или прикривене политичке пропаганде ван предизборне кампање сматраће се тешким прекршајем. У овим пословима Савету РРА ће, у својству експертске саветодавне комисије, помагати Етички комитет.

Посебан систем мониторинга биће успостављен ради контроле поштовања прописа из области рекламирања и економске пропаганде. Одредбе које се тичу рекламирања више нису део Закона, већ су регулисане Законом о рекламирању. Ипак, ингеренције Савета РРА у овој области и према овом Закону остале су исте. РРА ће стога посебну пажњу посветити поштовању важећих одредаба о количини и начину емитовања реклама, како у области комерцијалне радиодифузије, тако и у програмима јавних радиодифузних сервиса.

Предмет надзора РРА биће и поштовање ауторских и сродних права. Избегавање плаћања законских обавеза овог типа биће третирано као озбиљан прекршај.

На основу постојеће законске регулативе

(чл. 97–102. Закона) и на основу овлашћења да прописује појединачна и општа обавезујућа упутства (члан 12. Закона), РРА ће спречавати појаве медијске концентрације на свим нивоима са циљем да онемогући једнострану политичку и други утицај на јавно мњење. Таква активност РРА односиће се и на евентуално стварање других монопола на медијском и огласном тржишту радиодифузије, као и на повезивање емitera које може да наруши принципе плурализма и слободне конкуренције (недозвољено умрежавање и сл.). Континуираним увидом у оснивачка акта емitera, као и одговарајућа акта његових оснивача, а користећи и сарадњу са надлежним државним органима, РРА ће проверавати сваки појединачни случај медијске концентрације, како у конкурсном поступку, тако и накнадно. У том контексту, РРА ће, сходно својим законским овлашћењима, разматрати могућности давања сагласности приликом сваке појединачне промене власничке структуре емitera током трајања дозволе за емитовање.

У случајевима ако се у неким подручјима из објективних разлога створи монопол (недостатак већег интересовања за оснивање радио и ТВ станица), РРА ће, у складу са техничким могућностима, редовно обнављати конкурсе, што ће чинити и у свим другим случајевима у областима у којима се накнадно појаве расположиве радиофреквенције.

РРА ће инсистирати на транспарентности финансирања свих електронских медија и с тим циљем прикупљати одговарајуће податке.

Део надзора над радом емitera представљаће и ефикасан систем за одговор на представке и жалбе грађана или емitera.

9. Јединствени емисиони систем

Ситуација у којој један емитер (РТС) држи кључна емисиона постројења и њихову одговарајућу инфраструктуру не гарантује равноправни положај свих електронских медија. Осим тога, различити емитери своје предајнике су постављали без икаквих дозвола, не поштујући при том елементарне прописе и критеријуме, укључујући ту и прописе о заштити животне средине. Резултат тога је чињеница

да су предајници у Србији постављани без икаквог плана, па чак и на местима на којима никако не би смели да се налазе. Због тога је неопходно емисиони систем и систем за пренос сигнала изместити из састава садашњег РТС-а (будућег јавног сервиса), као и из састава комерцијалних емитера који сада поседују таква постројења. Ову потребу намеће и развој дигиталне радиодифузије која омогућава емитовање више програма на истој фреквенцији.

Ова питања се могу решити оснивањем јавног предузећа које ће свим емитерима који добију дозволу гарантовати равноправан приступ емисионим објектима. Како је емисиона инфраструктура РТС-а значајно оштећена приликом НАТО бомбардовања, неопходно је системски обезбедити реконструкцију порушених постројења.

Као компензацију за улагање у инфраструктуру, јавним радиодифузним установама и свим другим емитерима којима је изузета поменута опрема, треба омогућити адекватну компензацију смањењем накнаде за услуге или привременим ослобађањем од плаћања услуга новооснованог емисионог предузећа.

10. Делатност РРА на унапређењу постојеће регулативе

Сходно прокламованом циљу Стратегије, РРА ће своје ангажовање усмерити у циљу прилагођавања постојећих законских и других решења и њиховог усклађивања са реалним приликама у процесу транзиције радиодифузног система у Србији. У том смислу, РРА ће код законодавног органа иницирати и промене, односно допуне одговарајућих законских решења. Измене и допуне Закона биће инициране искључиво ради исправљања уочених нејасноћа које он садржи и повећања ефикасности његове примене, без довођења у питање основних начела на којима је он конструисан. Све ове поступке РРА ће обављати јавно и у сарадњи са свим надлежним институцијама.

Као конкретан проблем који се хитно мора решити изменом одговарајућих закона или доношењем подзаконских аката јавља се проблем инспекцијског надзора рада емитера и спровођења одлука Савета РРА. Према важећој регулативи спровођење одлука РРА које се односе на сузбијање пиратерије (гашење станица којима РРА неће издати дозволе за емитовање) директно зависи од Агенције за телекомуникације. Међутим, према Закону о телекомуникацијама ни ова институција нема класичну инспекцијску службу већ познаје институцију „контролора радио-емисија” (члан 27. Закона о телекомуникацијама). Ипак, контролори радио емисија немају сва овлашћења која су раније имали инспектори радио-веза, као што је, на пример, право привременог одузимања виталних делова опреме пиратских радио-станица. У свом поступању контролори зависе искључиво од Управног одбора Агенције за телекомуникације, али не и од Савета РРА. Члан 28. Закона о телекомуникацијама заправо Управни одбор Агенције за телекомуникације види као крајњу контролну инстанцу. У овом члану се каже да „ако телекомуникациони оператор или друго лице не поступи у складу са изреченом мером, Управни одбор може, као меру обезбеђења, наложити контролору телекомуникација да запечати објекте у којима су смештена телекомуникациона средства, укључујући и радио станицу, све док је изречена мера на снази.” Дакле, „може”, али „не мора”, чак и у случају радиодифузије, и чак и када је Савет РРА претходно већ донео одговарајућу одлуку. С друге стране, члан 18. Закона који говори о мерама које емитерима изриче Савет РРА каже да се „емитеру... могу изрећи и мере утврђене посебним законом којим се уређује област телекомуникација када се емитер не придржава прописаних обавеза.“ Текст Закона на овом месту не прецизира како се изричу и спроводе ове мере.

Јасно је да наведене законске формулације не обезбеђују довољно ефикасан механизам спровођења одлука Савета РРА. Другим речима, из текстова Закона о радиодифузији и Закона о телекомуникацијама не може се јасно закључити шта се тачно дешава када Савет РРА донесе одлуку да се неком емитеру не изда дозвола (а он се већ налази у етру) или му се дозвола привремено или трајно ускрати. Имајући у виду чињеницу да ће се РРА реално суочити са потребом редукције постојећег броја активних радио и ТВ станица, ова законска нејасноћа може представљати крупан проблем и довести у питање смисао постојања РРА. Потребно је, наиме, ефикасно стати на пут процветалој радио-пиратерији, како због тога што то налаже Закон, тако и због међународних обавеза које наша земља у области радиодифузије има. РРА која доноси одлуке за које се не зна ко тачно треба да их спроведе, и поред тога што на папиру има велика овлашћења, фактички ништа не би могла да уради. Због тога је неопходно одговарајућим правним актима недвосмислено одредити орган који одлуке Савета РРА може и мора ефикасно да спроведе у дело. РРА се залаже за постојање органа који би имао овлашћење да одлуке Савета РРА директно реализује. Тај орган би морао имати права да, по захтеву РРА, директно и

физички онемогући емитовање илегалних радио и ТВ програма, уз асистенцију свих државних органа ако то ситуација захтева.

РРА сматра да су одредбе о кажњавању радио-пиратерије и осталих прекршаја из Закона о радиодифузији недоречене, неадекватне проблемима са којима РРА треба да изађе на крај, и због тога, чак и стимулишуће за прекршиоце закона. Већ сама идеја да регулаторна тела немају права да директно изричу новчане казне, већ се ионако дугачак и компликован процес кажњавања мора одвијати под окриљем пословично неефикасних судова за прекршаје, представља озбиљну претњу примени Закона. Висине запрећених казни, као и чињеница да је радио-пиратерија већ одавно као кривично дело избрисана из Кривичног закона, не гарантују ефикасно одвраћање од кршења законских одредби о радио-пиратерији и осталим прекршајима предвиђеним законима о радиодифузији и телекомуникацијама. Стога би, у случају радио-пиратерије, предвиђене казне морале бити драстично повећане и обрачунаване по дану илегалног емитовања, а не једнократно. Процедура изрицања и наплаћивања казне морала би бити драстично скраћена и учињена ефикасном. Слабост Закона је и то што као једину ефективну меру коју због програмских прекршаја директно изриче Савет РРА предвиђа привремено или трајно одузимање дозволе. (У атмосфери хаоса у етру, остале Законом предвиђене мере – интерна „опомена“ и „јавно упозорење“ – тешко да се уопште могу сматрати казном.) Високе новчане казне могле би бити ефикасне и када је реч о тежим програмским прекршајима, о чему сведоче искуства из Босне и Херцеговине.

Одмах по усвајању Стратегије, Савет РРА ће усвојити оквиран распоред активности, чији је циљ да се у најкраћем могућном периоду отпочне са применом одредаба ове Стратегије и Закона о радиодифузији.

Стратешко опредељење РРА јесте да у свом раду користи највише стандарде и искустава технички напредних демократских земаља и примењује их у највећој мери на услове и могућности друштва Републике Србије.

У том контексту, РРА ће у највећој мери бити отворена за све конструктивне предлоге и сугестије који имају за циљ побољшање укупног или парцијалног стања у области радиодифузије, а као метод рада посебно ће неговати јавност, ефикасност и реализам. РРА ће и после усвајања ове Стратегије остати отворен за сарадњу са свим релевантним домаћим и међународним организацијама и институцијама.

III. ЗАВРШНИ ДЕО

Ова стратегија сматра се донетом када на њу сагласност да Влада.

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

У Београду, 29. новембра 2005. године
Председник Савета,
др Ненад Цекић, с.р.