

*Др Дејан Вучетић, доцент*  
*Правни факултет Универзитета у Нишу*

### **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА\***

*Апстракт:* Аутор у раду даје анализу тренутног стања и проблема у функционисању медија јединица децентрализације у Републици Србији и могућих измена њиховог правног режима, које се односе на локалне, општинске и регионалне радио и телевизијске станице и локалне штампане медије, а које би требало да обухвате читав низ прописа, укључујући и Закон о јавном информисању, Закон о радиодифузији, Закон о локалној самоуправи, Закон о главном граду и Закон о националним саветима националних мањина, те да доведу до циљане реорганизације и реформе српске медијске сцене. Анализом су обухваћени релевантни прописи и стандарди Европске Уније у овој области и компаративна искуства и добре праксе појединих држава чланица. Аутор нарочито критички сагледава препоручено формирање новог модела регионалне радиодифузије у Србији, која би била заснована на регионалним јавним сервисима.

*Кључне речи:* јавни радиодифузни сервис, општинске и регионалне радио и телевизијске станице, локални штампани медији.

#### **1. Тренутна правна ситуација и проблеми**

Потреба за децентрализацијом јавног информисања има корене у постојању локалног интереса<sup>1</sup> и може се бранити истим аргументима као и подела власти. Признавање легитимности локалних интереса спречава јачање тенденције ка ауторитаризацији и тоталитаризацији система јавног информисања у одређеној држави и још једна је гаранција његове демократичности. Тенденција ка централизацији српског система јавног информисања јасно се манифестовала приликом доделе дозвола за емитовање ТВ програма за територију Републике Србије којом приликом

---

\* Овај рад је резултат истраживања на пројекту: „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који подржава Министарство просвете и науке.

<sup>1</sup> В.: П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник РС, Београд, 2012, стр. 69-72.

ниједна телевизијска станица ван подручја Београда није добила националну фреквенцију.<sup>2</sup>

Са друге стране, према подацима Републичке радиодифузне агенције (РРА) из августа 2011. године, у Републици Србији дозволе за емитовање поседовало је: 321 радио станица, од којих је пет националних, једна покрајинска, 48 регионалних и 267 локалних; 134 телевизијске станице, од којих је шест националних, 30 регионалних и 98 локалних. Овоме треба додати и приближну цифру од 200 тзв. пиратских емитера колико према процени РАТЕЛ-а тренутно функционише у српском медијском етру.<sup>3</sup> Према подацима регистра јавних гласила, који се води при Агенцији за привредне регистре Републике Србије, 2010. године било је 517 регистрованих штампаних медија, од којих је 390 националних, 69 регионалних, а 58 локалних штампаних медија, а од тога је 20 дневних листова.<sup>4</sup>

Из изнетих података лако се може закључити да озбиљан проблем са којим се данас суочавају подручни медијски сервиси, а који парадоксално повећава њихова претерана и нестручно спроведена децентрализација, јесте уситњеност, која резултује њиховом слабом снагом, финансијском неодрживошћу, а као резултат има несамосталну уређивачку политику и стављање у службу локалних дневнополитичких тема.

Једно од основних начела јавног информисања јединица децентрализације у Републици Србији нормирано одредбом члана 10. актуелног Закона о јавном информисању јесте њихова обавеза да информације о своме раду учине доступним јавности – и то под једнаким условима.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Дозволе за емитовање биле су додељене 2006. године. У правном мишљењу о одлукама Савета РРА у Србији о додели лиценци за радио и ТВ станице на територији републике и аутономне покрајине (Legal Opinion Concerning the Decisions of the Republican Broadcasting Agency Council of Serbia on the allocation of broadcasting licenses for Radio and Television stations for the territory of the Republic and for the territory of the Autonomous Province, Warsaw, 21 May 2006), Karol Jakubowicz, оштро критикује РРА због објављивања критеријума за добијање дозвола након истека рока за пријаву као и због неузумања у обзир квалитета програма појединих кандидата. (<http://www.osce.org/serbia/20034>, последњи пут приступљено 23.9.2012)

<sup>3</sup> Иако РРА, РАТЕЛ и надлежно министарство имају право да траже затварање пиратских медија, већина њих се након тога поново отвара јер, према тумачењу надлежног министарства, не постоји правни основ за конфискацију продукције и емисионе опреме таквих станица!

<sup>4</sup> Наведено према: Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији („Сл. гласник РС“, бр. 75/2011)

<sup>5</sup> „Државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа, као и посланици и одборници, имају обавезу да информације о своме раду учине доступним за јавност и то под једнаким условима за све новинаре и сва јавна гласила.“, Закон о јавном информисању („Сл. Гласник РС“, бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 - одлука УС и 41/2011 - одлука УС)

Закон о јавном информисању јединицама децентрализације даје и одређена надзорна овлашћења у области јавног информисања. „Надзор над спровођењем овог закона врши републички орган државне управе надлежан за послове јавног информисања, а на територији аутономне покрајине, покрајински орган управе надлежан за послове јавног информисања“.<sup>6</sup>

Одредбом члана 101 Закона о јавном информисању било је предвиђено да јавна гласила чији су оснивачи држава и територијална аутономија, или установа, односно предузеће које је у претежном делу у државној својини или јавно гласило које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, а на које се не примењују одредбе закона којим се уређује област радиодифузије, престају са радом у року од три године од дана ступања на снагу тог закона (24. април 2006 године), због чега је био покренут поступак приватизације тих јавних гласила у складу са Законом о приватизацији.<sup>7</sup>

Обавезу приватизације радио, односно телевизијских станица јединица локалне самоуправе које су основане одлукама скупштина општина, односно градова, „најкасније до 31. децембра 2007. године“, нормирао је и Закон о радиодифузији одредбом свог члана 96.<sup>8</sup> Прекорачењем тог рока стекли су се услови за одузимање дозвола за емитовање програма од стране РРА. Међутим, након приватизације 31 електронског и 25 штампаних локалних гласила поступак је заустављен. Правни основ за то представљао је Закључак Владе РС од 27.12.2007. године о потреби заустављања процеса приватизације радио и телевизијских станица, да би се обезбедило емитовање програма на језицима националних мањина.

Због тога што је поступак приватизације прекинут, око 36 гласила је остало у власништву јединица локалне самоуправе од којих се 21 јединица локалне самоуправе изричито изјаснила против приватизације својих гласила. Таква гласила су обично конституисана као јавна предузећа, према одредби члана 96 став 6 Закона о радиодифузији који нормира да: „Ове станице имају статус јавних предузећа све док средства у државној својини имају већински удео у њиховом укупном капиталу“.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Одредба чл. 91 Закона о јавном информисању ("Сл. гласник РС", бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009 и 89/2010 - одлука УС и 41/2011 - одлука УС).

<sup>7</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 123/2007 - др. закон и 30/2010 - др. закон)

<sup>8</sup> Закон о радиодифузији ("Сл. гласник РС", бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 - испр. и 41/2009)

<sup>9</sup> Јединствен случај међу преосталим емитерима јединица децентрализације је НТВ Ниш која има директора који је именован од стране Скупштине Града, а његове главне уреднике именује Управни одбор, чији чланови одражавају политичку већину у Скупштини Града. НТВ Ниш има 94 запослена лица и годишњи буџет од 600.000 - 700.000 евра, од чега је

Према истраживању сачињеном за потребе Медијске студије<sup>10</sup> регионални емитери (медији који покривају подручје више општина) су најпрофесионалнији у свом раду. Њихов програм укључује низ програма од јавног интереса: локалне вести, културне емисије, расправе, питања мањина итд. Регионални емитери се придржавају норми које регулишу јавно емитовање и програмске обавезе, имају ограничен број реклама итд, иако њима директно управљају јединице децентрализације.

Са друге стране, према одредби члана 8. став 2. алинеја 5 Закона о главном граду, град Београд може да оснује телевизијске и радио-станице, новине и друга средства јавног обавештавања.<sup>11</sup> Међутим, овде се не ради о примени принципа *lex specialis derogat legi generali*, како се погрешно тумачи, већ се ради о колизији Закона о јавном информисању и Закона о радиодифузији са једне и Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду са друге стране.<sup>12</sup>

Када су штампани медији у питању ситуација је још лошија. На подручју целе Србије постоје свега два дневна листа јединица децентрализације (Нови Сад, Ниш).<sup>13</sup> Штампани медији јединица децентрализације, или како се у поменутој медијској студији пежоративно каже „у провинцији“,<sup>14</sup> су углавном недељници, месечници и двомесечници. Према подацима асоцијације штампаних медија, 60 – 70% локалних штампаних гласила је у власништву општина, а само између 5-10% још увек није приватизовано.

Према ауторима Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године „до сада спроведена приватизација јавних гласила није дала очекиване резултате. Од 109 јавних гласила које је требало приватизовати (од тога 81 електронско јавно гласило и 28 штампаних јавних гласила), према подацима Агенције за приватизацију, приватизовано их је 56, док је за 37 обустављен процес приватизације на

---

45% дотирано од стране града кроз стандардно финансирање пројеката. Остатак новца долази од реклама, што се у политичкој јавности града тумачи као аргумент у корист самосталности овог предузећа, јер се оно „не финансира у потпуности из јавних прихода“.

<sup>10</sup> Студија је доступна за преузимање на интернет страници: <http://www.mcnis.org.rs/tekst-medijske-studije> (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>11</sup> Закон о главном граду ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007).

<sup>12</sup> Који су касније донети, као и још неких других закона, као што је Закон о саветима националних мањина ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009).

<sup>13</sup> Дискутабилно је какав статус имају дневне новине „Тимок“, с обзиром да њих издаје исто предузеће које издаје и „Народне новине“ из Ниша.

<sup>14</sup> **COWI Consortium**, *Текст медијске студије на српском језику*, Министарство културе Републике Србије, Београд, стр. 19 (<http://www.mcnis.org.rs/tekst-medijske-studije>) (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

основу Закона о локалној самоуправи.<sup>15</sup> Седам јавних гласила је, одлуком оснивача (јединице локалне самоуправе), престало да постоји, док је девет јавних гласила неуспешно завршило аукцијску продају.

Од 56 до сада приватизованих јавних гласила раскинуто је 18 уговора и та јавна гласила чекају нову приватизацију. Преосталих 36 приватизованих јавних гласила, с неколико изузетака, послују на ивици економске одрживости и њихов опстанак је неизвештан.

## 2. Компаративна искуства

У овом делу рада извршићемо анализу принципа и докумената Савета Европе у овој области, те прописа Европске Уније који су саставни део *Acquis Communautaire*, као и компаративних искустава неких држава чланица Европске Уније која нам могу бити од користи приликом реформе правног режима медијског простора јединица децентрализације. Приликом приказивања конкретних компаративно-правних решења и најбољих европских пракси користили смо и резултате Медијске студије рађене за потребе Министарства културе 2010. године.<sup>16</sup> У оквиру конкретних решења за Србију су нарочито значајна искуства Данске и Аустрије. Данска има дугу традицију локалног и регионалног емитовања програма, а Аустрија је из система монопола националног јавног сервиса прешла на двојни систем који укључује регионалне радио-телевизијске програме. Осим тога обе државе су по величини упоредиве са Србијом. Тамо где је то било могуће, приказали смо и правно-техничка решења у СР Немачкој.

Априла 1982. године Савет Европе је усвојио *Декларацију о слободи изражавања и информисања*,<sup>17</sup> у којој је као један од градивних принципа демократске правне државе и кључни елемент права на слободу изражавања и слободног информисања (установљеног први пут чланом 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода)<sup>18</sup> истакао медијски плурализам и разноврсност медијског садржаја. Овај принцип је 2007. године разрађен *Препоруком о медијском плурализму и*

<sup>15</sup> Закон о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007).

<sup>16</sup> **COWI Consortium**, *Текст медијске студије на српском језику*, Министарство културе Републике Србије, Београд, стр. 19 (<http://www.mcnis.org.rs/tekst-medijske-studije>) (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>17</sup> **Council of Europe, Committee of Ministers**, *Declaration of the freedom of expression and information (adopted by the Committee of Ministers on 29 April 1982 at its 70th session)*, Council of Europe, Strasbourg, 1982.

<sup>18</sup> В. Више у: **П. Димитријевић, Ј. Вучковић**, *Основи медијског права*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 26 и даље.

разноликости медијског садржаја Савета Министара ЕУ<sup>19</sup> која подстиче државе чланице да унапреде развој различитих врста медија, па и медија јединица децентрализације.

Европска повеља о регионалним или мањинским језицима, усвојена у Стразбуру 5. новембра 1992. године, подстиче државе потписнице да омогуће, олакшају и промовишу оснивање медија на регионалним и мањинским језицима.<sup>20</sup>

Декларацијом Савета министара ЕУ о улози медија цивилног друштва у промовисању друштвене кохезије и међукултурног дијалога<sup>21</sup> посебан статус, различит од јавног сервиса, али и од положаја приватних, комерцијалних медија дат је медијским заједницама (као врсти медија које су основале интересне географске заједнице).

Парламентарна скупштина Савета Европе, у својој Препоруци о кабловској мрежи и локалним телевизијским станицама,<sup>22</sup> бави се питањима доприноса локалних телевизијских станица, кабловских мрежа и сателитског емитовања изградњи и учвршћивању демократског правног

---

<sup>19</sup> **Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies).** Доступно преко интернет странице: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>20</sup> Видети више у: **Congress of Local and Regional Authorities of Europe, European Charter for regional or Minority Languages: collected texts**, Council of Europe Publ., Strassburg, 2010; **Tom Moring; Robert Dunbar; Council of Europe, The European Charter for Regional or Minority Languages and the media**, Council of Europe Publishing, Strasbourg [France, ]2008; **Stefan Oeter**, „The European Charter for Regional or Minority Languages“, *Mechanisms for the implementation of minority rights Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004. p. 131-157. О језику већине као елементу интернационалног идентитета и превлађујућем инструменту комуникације на свим нивоима функционисања државе видети: Д. Јанићијевић, *The Right To Use Native Tongue In Civil Proceedings*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. LVI/2010, стр. 104.

<sup>21</sup> **Council of Europe, Committee of Ministers, Declaration of the Committee of Ministers on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue (Adopted by the Committee of Ministers on 11 February 2009 at the 1048th meeting of the Ministers' Deputies).** Доступно преко интернет странице: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1409919>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>22</sup> **Council of Europe, Parliamentary Assembly, RECOMMENDATION 1228 (1994) 1 on cable networks and local television stations: their importance for Greater Europe.** Доступно преко интернет странице: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta94/EREC1228.htm>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

поретка у државама централне и источне Европе. Сличним питањима бави се и *Резолуција о стању локалног радија у Европи*.<sup>23</sup>

У овом контексту посебан значај има *Директива о аудиовизуелним медијима и услугама* или скраћено Директива АВМС.<sup>24</sup> Ову директиву Европска комисија усвојила је децембра 2007. године и њена примена ће се односити на све „аудиовизуелне медијске услуге“ – што укључује класично телевизијско емитовање (које се сада зове „линеарни“ аудиовизуелни медијски сервис) и нови облик „нелинеарног“ емитовања – услуга на захтев – „on demand“.<sup>25</sup> Сходно одредби члана 18. ове Директиве, емисије које су намењене локалној публици и нису емитоване у националној мрежи (односно нису њен део) изузете су из обавезне „квоте европског садржаја“.

Основна вредност децентрализације јавног информисања је допринос већој разноликости мишљења и сходно томе демократизацији друштва. Да би дало такве резултате децентрализовано јавно информисање мора да буде независно, односно, као што ћемо кроз примере касније закључити изван директног или индиректног утицаја или управљања од стране управних, извршних и представничких органа јединица децентрализације. Степен независности медија могуће је мерити помоћу конкретног скупа индикатора за медије и демократију установљеног *Резолуцијом 1636 (2008) о индикаторима за медије у демократији* Савета Европе.<sup>26</sup>

*Препорука 1228 (1994) о кабловским мрежама и локалним телевизијским станицама*<sup>27</sup> истиче значај конкретне подршке локалним телевизијским станицама.

<sup>23</sup> **Council of Europe, Parliamentary Assembly**, *European Parliament resolution of 25 September 2008 on Community Media in Europe (2008/2011(INI))*. Доступно преко интернет странице: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0456+0+DOC+XML+V0//EN>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>24</sup> Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), OFFICIAL JOURNAL- EUROPEAN UNION LEGISLATION L, 53, no. 95, 2010, p. 1-24.

<sup>25</sup> Интересантно је да директива предвиђа нешто либералнији режим у погледу заштите малолетника, забране говора мржње, идентификације пружаоца услуге (провајдера) и комерцијалних правила када су нелинеарни аудиовизуелни сервиси у питању.

<sup>26</sup> **Council of Europe, Parliamentary Assembly**, *European Parliament Resolution 1636 (2008) Indicators for media in a democracy*. Доступно преко интернет странице: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>27</sup> **Council of Europe, Parliamentary Assembly**, *RECOMMENDATION 1228 (1994) I on cable networks and local television stations: their importance for Greater Europe*. Доступно преко

зијским станицама кроз обезбеђивање продукције и пост-продукције материјала за размену програма.

Када је у питању статус децентрализованих, подручних радио и телевизијских емитера, односно могућност да се они третирају као јавни сервис, односно службе и тиме стекну могућност примања државне помоћи, тј. прикупљања претплате, та питања регулисана су општим одредбама које се односе на јавне радио-дифузне сервисе. Другим речима, не постоји посебан сегмент европског права који се бави само јавних сервисима јединица децентрализације.

Ако посматрамо конкретна позитивноправна решења, односно примере добре праксе у појединим државама чланицама ЕУ, онда можемо видети да у Аустрији постоји 9 „регионалних“ радио и телевизијских станица, што ће рећи да свака федерална јединица има свој радио-дифузни сервис. У Немачкој, са друге стране, функционише 11 „регионалних“ радио и телевизијских емитера (иако држава има 16 савезних покрајина). У Данској, која од 2007. године има 98 општина и 5 региона,<sup>28</sup> функционише 8 регионалних телевизијских, односно 11 регионалних радио станица.

Добра пракса углавном подразумева да регионални медији имају статус „јавних РТВ сервиса“. Један регионални емитер у Аустрији и Данској „покрива“ у просеку пола милиона становника. По свом правном положају регионални радиодифузни сервиси у ове две државе разликују се по томе што у Данској представљају самостална правна лица док су у Аустрији представљају деконцентрисане јединице националног, централног државног радио-телевизијског сервиса.

У Данској они су организовани као непрофитне, самосталне компаније чији програм контролише саветодавни одбор, састављен од представника локалног становништва који се активно не баве политиком, а који бира чланове управног одбора. Управни одбор поставља и разрешава директора (који је истовремено главни уредник), усваја буџет и програмску политику. Међутим, висина претплате за децентрализоване радиодифузне сервисе одређује се од стране централног државног представништва.

Приходи децентрализованих радиодифузних сервиса, компаративно посматрано, потичу од претплате, с тим што понегде могу бити допуњени и приходима од реклама (Аустрија).

---

интернет странице: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta94/EREC1228.htm>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>28</sup> Видети: Д. Вучегић, *Децентрализација у континенталним правним системима* (докторска дисертација), Ниш, 2012 стр. 247.



Свој програм децентрализовани радиодифузни сервиси емитују у терминима предвиђеним за регионалне емисије на националној телевизијској станици. Са друге стране, у Аустрији и Данској, они на својим подручјима преносе национални програме, по неколико сати дневно.

Други програм националне телевизије Данске је у обавези да својим програмом обухвати све друштвене групе данских региона, сходно принципима квалитета, разноврсности, непристрасности, озбиљности извештавања, културних разноликости, услова живота у региону, и подршке културним и спортским активностима. Овај јавни сервис је у обавези да најмање 10% програмског буџета искористи за куповину емисија независних продукција. Такође, нормирано је да су телевизијске станице у обавези да на својим интернет страницама обезбеде бесплатан приступ слици, звуку и тексту својих емисија, односно да националној телевизији продају вести о текућим догађајима.

Када је број општинских радио и телевизијских емитера у питању он је на приближно истом нивоу као у Србији. Општинске радио станице своје програме емитују углавном путем локалних ФМ предајника, кабловске мреже, или интернета. У Немачкој и Данској важи систем дозвола за општинске радио емитере, који фреквенцију добијају, али морају и да је деле са другим локалним радио станицама. Такође, они морају да поштују правила у погледу садржаја својих програма и у погледу рекламирања. Иако ниједан од ових медија није у властништву јединица локалне самоуправе, они добијају финансијску помоћ за програме које производе и емитују. У Данској, такву помоћ додељује државна радиодифузна агенција, путем конкурса за локалне радио и телевизијске емитере, на основу унапред јасно дефинисаних критеријума, и она је пропорционална количини произведеног програма.

Локалним телевизијским станицама у Данској, пре процеса дигитализације телевизијског програма, додељене су дозволе за заједничке фреквенције. Након дигитализације, сваки регион добио је два регионална канала у твз. мултиплексу, од којих се први користи за регионални радиодифузни телевизијски сервис, а други за емитовање програма удружења не-комерцијалних регионалних телевизија. У овом случају рекламирање није дозвољено, а приходи за рад потичу од претплате, такси за чланство и спонзорстава. Локални медији имају своја удружења, са скупштином као саветодавним одбором, и одбором директора. У Аустрији, национални савет за емитовање прописује критеријуме које мора да испуни програм комерцијалних емитера како би добио дозволу за локалну фреквенцију. У Немачкој, услове за локално емитовање програма (који између осталог мора да прати дешавања у области локалне економије, друштвених

односа, политике, комуникација и живота) прописује државно или покрајинско регулаторно тело. Уколико је програм радио станице аналогног типа, он може функционисати само преко удружења грађана у чијем чланству обавезно морају бити представници цивилног сектора, савезне покрајине, цркве, синдиката, удружења послодаваца, омладинских и спортских удружења, потрошача итд. Регулаторно тело издаје дозволу за само једну станицу са одређеном врстом програма на одређеном географском подручју. Локални радио програм, у трајању од најмање 8 часова дневно, мора бити емитован у интересу грађана и треба да промовише плурализам мишљења укључујући и простор за емитовање званичних саопштења државних органа. За техничку организацију преноса задужено је одвојено, посебно предузеће које не сме имати утицаја на уређивачку политику.

Када су у питању локални штампани медији, они по правилу не добијају никакву финансијску подршку у конкретно анализираним државама. За разлику од радио и телевизијског програма, они се обично финансирају путем рекламе, а читаоцима се дистрибуирају бесплатно. Уколико јединица локалне самоуправе жели да грађане обавести о информацијама од јавног значаја дужна је да то плати као рекламу.

Финансијску подршку дневним штампаним гласилима својих јединица децентрализације Данска пружа преко Националног новинског савета, и то на три начина: по дистрибуираном примерку, путем изузећа од пореза на додату вредност, и кроз подршку за посебне пројекте. Аустрија овај вид финансијске подршке пружа листовима са више од 10 хиљада примерака дневно, односно 5 хиљада примерака недељно. Немачка, за разлику од њих, не пружа финансијску подршку штампаним јавним гласилима.

### **3. Децентрализовано јавно информисање *de lege ferenda***

Република Србија је преузела обавезу дигитализације емитовања радиодифузних програма до краја 2012. године. Та реализација са собом носи низ отворених питања. Прво, потребна су велика средства за њено спровођење у дело (како за државу тако и за домаћинства која ће морати да купе тзв. дигиталне декодере, како би могла да посматрају дигиталне програме). Такође, биће потребно одредити број мултиплекса и преносних земаљских торњева који ће бити у употреби, односно како ће се управљати дигиталним системом и којим врстама телевизијских канала ће бити омогућено коришћење дигиталног простора. Све наведене, као и многе друге задатке, требало би да спроведе Републичка агенција за телекому-

никације, у сарадњи са Републичком радиодифузно агенцијом, надлежним министарством и Друштвом за информације. Дигитализација са собом носи и одређени број додатних фреквенција које ће бити потребно искористити на оптималан начин.

Предвиђеном дигитализацијом система телевизијског емитовања би се отворио већи број канала (дигиталних фреквенција) на националном простору што би као последицу, парадоксално, имало смањење броја децентрализованих емитера. Према наводима аутора Медијске студије тај број био између 20 и 30 канала („два или највише три мултиплекса са укупно 10-12 канала“). Дигитализација система дистрибуције телевизијског програма заправо би довела до рецентрализације, али на нивоу регионалних центара, путем умрежавања локалних станица или путем заједничке употребе канала за пренос програма.

Ово се не односи на радио станице, пошто још није познато када и како ће бити нормирана дигитализација њиховог програма. За сада једино реално, ефикасно и економично решење јесте дистрибуција њиховог програма посредством интернета, тј. „online“, што захтева претходно превазилажење проблема „дигиталног јаза“, односно чињенице да свега нешто више од 10% домаћинстава у Србији има одговарајући приступ интернету за овакву врсту програма. С обзиром да је радио продукција вишеструко јефтинија од телевизијске, као економично решење намеће се и додавање регионалног радио-информативног програма постојећој регионалној телевизијској станици, односно емитовања радио програма путем телевизијског канала.

#### **4. Закључак**

На крају, поставља се питање како спречити проблеме од којих пати информисање на нецентралном нивоу? Као спречити стављање децентрализованих медија у функцију дневне политике? Србија је тренутно држава са огромним бројем локалних и регионалних јавних гласила. Од 193 радио станице, 158 има локални карактер, а тој бројци треба додати 200 локалних станица које свој програм емитују без дозволе. Од 99 телевизијских станица, 87 свој програм емитује на локалном нивоу. За разлику радиодифузних јавних гласила, штампани медији су већином националног карактера.

Аутори Медијске студије рађене за потребе Министарства културе предвидели су два могућа модела регулисања регионалног јавног информисања. Први модел предвиђа преклапање емитерског простора са пет

постојећих статистичких региона у Републици Србији (Војводина, Београд, Шумадија и западна Србија, јужна и источна Србија, те Косово и Метохија). Други модел предвиђа децентрализовану структуру емитовања са постојањем између 10 и 20 регионалних емитера.

Постојеће медије у власништву јединица локалне самоуправе законом би требало трансформисати у јавне радио-телевизијске сервисе са статусом правног лица јавног права. Такви сервиси не би требало да емитују програмски попуњену шему (са програмским трајањем између 12 и 24 часа) због слабе гледаности (ако се изузму најважније информативне емисије) већ би требало да закључе одговарајући уговор са националним јавним сервисом (РТС-ом) о емитовању кроз слотове у националној програмској шеми. Тиме би децентрализовани јавни сервиси допринели већој гледаности програма националног сервиса и обрнуто. Такође, децентрализовани јавни сервиси би додатна средства приходовали израдом посебних програма за национални јавни сервис.

Када су приватне РТВ станице са статусом регионални емитера у питању поставља се питање да ли законодавац треба да им омогући даље постојање или треба да стимулише њихово „утапање“ у будуће регионалне јавне сервисе?

Предложено решење да рад регионалних јавних сервиса треба финансирати из додатне претплате је прилично спорно и неће наићи на подршку јавности. Уколико би се део постојеће претплате за РТС намењен за финансирање производње регионалних програма преусмерио на буџете регионалних радиодифузних сервиса то би било прихватљивије решење, које би на отпор наишло једино у РТС-у.

Законски би требало решити установљивање јавних регионалних радиодифузних сервиса као независних правних лица јавног права, као и питање њихових ресурса и могућности уговорног регулисања односа са националним радиодифузним сервисом. Регионални радиодифузни сервиси би требало да буду удружени у одговарајућу мрежу и да колективно преговарају и договарају одређене услове са државним субјектима. Са таквом мрежом би се склапали уговори о обавезама регионалних емитера, њиховим годишњим плановима и начину финансирања.

Законодавац би регионалним радиодифузним програмима оставио могућност да временом, услед повећаног броја часова емитовања сопственог програма у једном моменту могу да оснују национални канал регионалних јавних сервиса.

Да би сва напред наведена решења било могуће заиста и применити потребно је променити Закон о јавном информисању, Закон о радиодифузији, Закон о главном граду, Закон о локалној самоуправи и Закон о

националним саветима националних мањина. Наведеним решењима регионални јавни сервиси би стекли уређивачку независност, велику гледаност, имали висок квалитет програма уз истовремено боље интегрисање у програме националног радиодифузног сервиса.

Међутим, као што смо у трећем делу рада већ навели, прелазак на дигитално емитовање ће довести до престанка рада општинских радио и телевизијских станица. Ови емитери већ сада врло тешко преживљавају због малих тржишта на која су оријентисана. Извори њиховог финансирања најчешће су спонзорства, или плаћене програмске продукције, телефонски позиви, музичке жеље итд. Преласком на дигитално емитовање програма децентрализовано емитовање биће могуће само на нивоу региона. Неће постојати могућност функционисања емитера на нивоу јединица локалне самоуправе.

Локалне телевизијске станице ће стога морати или да се затворе, или да заједнички конкуришу за регионалну фреквенцију. Локалне радио станице ће бити у могућности да наставе са емитовањем програма преко аналогних фреквенција, односно да наставе са дистрибуцијом свог програма преко кабловске мреже или интрнета, као што смо већ напоменули.

Дакле, будућност локалних радиодифузних сервиса јесте у удруживању ради заједничког емитовања сопственог програма на регионалном нивоу. Тиме би им се омогућио приступ широј публици и стварање квалитетнијег програма како због сарадње тако и због мање програмске сатнице сваког појединачног емитера, који не би морали да имају двадесетчетворочасовне програмске шеме, те би стога много ефикасније трошиле постојеће ресурсе (који би се због повећања круга корисника увећали).

Када су локални штампани медији у питању, а пре свега локални недељници, њихову позицију биће могуће побољшати једино променом пословног модела на који функционишу. Такву промену надлежно министарство би требало да стимулише путем доделе бесповратних средстава. Изузетак представљају дневни локални листови којима треба омогућити приступ субвенцијама у циљу очувања разноврсности мишљења као основе демократске локалне средине.

Сва наведена решења допринеће побољшању слободе медија, али и квалитета новинарства, који је знатно опао због ниског образовног прага већине новинара, који медији стално спуштају јер новинарима не могу да приуште веће плате, због тога што је тржиште на коме функционишу мало и са великим бројем учесника.

**Dejan Vučetić LL.D.**

*Assistant Professor, Faculty of Law*

*University of Nis*

### ***Decentralization Of Public Media***

#### ***Summary***

*Author analyses current situation and problems in functioning of the Serbian decentralized media and possible changes of their legal regime related to local, municipal and regional radio and television stations and local print media, which should cover the whole range of laws, including the Law on Public Information, Broadcasting Law, Law on Local Self-Government, Law on the Capital City and the Law on National Councils of National Minorities, and lead to targeted reorganization and reform of the Serbian media scene. The analysis included the relevant regulations and standards of the European Union in this field and comparative experiences and best practices of individual member states. The author particularly critically examines recommended formation of a new model of regional broadcasting in Serbia, which would be based on regional public services.*

***Key words:*** *public broadcasting service, municipal and regional radio and television stations, local print media.*