



**ЦЕНТАР за
РАЗВОЈ на
МЕДИУМИ**

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА

**ОД МРТ ДО НЕЗАВИСНА
ЈАВНОСЕРВИСНА РАДИОДИФУЗИЈА
ВО МАКЕДОНИЈА**

Подготвил: д-р Климе Бабунски

Скопје, декември 2014

Центар за развој на медиуми
Ул. Васил Главинов 3/4-2, 1000 Скопје
Тел/факс: +389 2 3136 340
www.mdc.org.mk



1. 1. Демократската комуникациска политика и јавносервисната радиодифузија¹

Постојат бројни примери во различни земји, а и кај нас, кои покажуваат дека демократизацијата на општеството и на власта, секогаш е поттикнувана и следена од зголемен степен на слобода и еднаквост во јавната комуникација. Оваа врска е особено зајакната како последица, од една страна, на „медијализацијата“ на политиката односно на фактот дека политиката сè повеќе се одвива преку медиумите, а од друга страна, како последица на технолошките промени во медиумите кои резултираат со вонредно зголемени можности за јавно комуницирање во општеството. Ваквите промени ја намалуваат разликата во комуникациската моќ меѓу власта и општеството, постојано зголемувајќи ги комуникациските можности и капацитети на граѓанинот. Оттука, како никогаш до сега, демократијата не зависела толку многу од слободарскиот капацитет на јавната комуникациска сфера.

Во центарот на ваквиот светоглед е секако, јавносервисната радиодифузија (понатаму во текстот - ЈСР). Всушност, постои изрека која недвосмислено ја потенцира природата на јавносервисната радиодифузија, која гласи: „Кажете ми во каква состојба е вашата јавносервисната радиодифузија, ќе ви кажам во каква состојба е демократијата во вашата земја.“

Токму ваквото разбирање на поврзаноста меѓу демократијата, демократската јавност и јавносервисна радиодифузија, ги определува местото, улогата и задачите што јавносервисниот медиум ги има, и затоа ова е вистинскиот начин, на кој треба да почнеме да размислуваме за македонскиот јавен радиодифузен сервис односно Македонската радиотелевизија.

На самиот почеток, неопходно е да ја прецизираме општата рамка во која ќе ги идентификуваме елементите на демократската комуникациска политика. Во оваа смисла се определувам за тезата дека односите на моќ се конститутивни за секое општество. Следствено, главното прашање за демократската политика, не е во игнорирањето или отстранувањето на моќта, туку во тоа, како конститутивните форми на моќ можат да станат оптимално компатибилни со демократските вредности.² Оттука, во контекст на размислата за комуникациската политика се актуелизира

¹ Во домашната јавност, па дури и во стручната јавност, неоправдано се поистоветуваат англиските изрази: „public service broadcasting“ и „public broadcasting service“, па и двата изрази исто се преведуваат, како „јавен радиодифузен сервис“. Терминот: „public service broadcasting“ – „јавносервисна радиодифузија“ (ЈСР) изворно се употребува во Обединетото Кралство, но воедно е прифатен како термин низ цела Европа, кога треба (на англиски јазик) да се именува јавната радиодифузија од европски тип во одделна земја. Концепциски, овој термин означува дека (целата) радиодифузија е на услуга на јавноста. Вториот термин „public broadcasting service“ – „јавен радиодифузен сервис“ (ЈРС) и како израз, но и како тип на радиодифузија е својствен за САД и соодветно на тамошната медиумска сцена означува дел од радиодифузијата, кој сепак не ја доведува во прашање комерцијалната природа на тамошниот радиодифузен систем. Оставајќи ја настрана генезата на овие два поима, ќе нагласам дека она што е најзначајно и што ја условува потребата да се прави разлика меѓу овие два изрази и во Македонскиот јазик, се токму разликите меѓу овие два вида радиодифузни организации според местото и улогата што им се зададени во општеството, според начинот на нивната внатрешна организираност, и секако според начинот на нивното финансирање. Се надевам дека иницијативата за разликување и прецизност во употребата на овие два изрази во Македонскиот јазик ќе најде на соодветен одзив во стручната и научната јавност.

²Mouffe C. *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*, Political Science Series. Institute for Advanced Studies: Vienna. 2001

потребата од реконцептуализација на основните демократски вредности: слободата и еднаквоста, во однос на моќта.

Значи, демократската комуникациска политика (ќе) има задача да создаде институции, медиуми, кои ќе можат да им се спротивстават на формите на моќ, и истовремено, ќе можат да востановат јавна комуникација која професионално ќе ги апсорбира слободата и еднаквоста. На тој начин, ваквите медиуми ќе бидат вклучени во создавањето демократска јавност, која ќе биде незаменлив елемент на граѓанската контрола врз власта. За комуникациската политика да произведе медиумски институции кои ќе можат да ги исполнат посочените задачи, неопходно е политичкиот систем да ги обезбеди, и „негативната и позитивната“ слобода.³

Врз ваква основа, станува јасно зашто прашањето за слободата на масовната јавна комуникација е од централно значење за демократската комуникација. Истовремено, одговорот на ова прашање не смее да се бара само во ограничување на власта, туку мора да се потврди, и преку реални можности односно преку постоење на институционални решенија кои овозможуваат слободна и плурална јавна комуникација.

2. Анатомија или за идентификувачките принципи на ЈСР

Реализацијата на ваквата комуникациска политика зависи од реализацијата на редица права. Сепак, за нашата тема клучни права се: (1) Правото да се објавуваат мислења во масовните медиуми, како продолжување на традиционалната слобода на мислење и изразување, и како право кое е паралелно со правото да се прими информација; и (2) Правото да се учествува во управувањето со масовните медиуми и со комуникациските организации.⁴

На овој начин, слободата или правото на комуницирање го реактивира прашањето за комуникациската еднаквост, го отвора прашањето за пристапот до медиумите, како и прашањето за правилата и процесите на управување со медиумите.

Прифаќањето на ваквите барања, како предуслов за јавна демократска комуникација, условува медиумите да бидат востановени и управувани како „јавно добро“. Медиумите од типот на „јавно добро“, нема да бидат доминирани, ниту од приватните интереси, ниту од интересите на елитата која е на власт. Тие треба да бидат, колку што е можно, поопштествени, а таквиот статус станува мерило, и на нивната демократизација и на демократизацијата на целото општество.

Воедно, ваквата концептуална поставеност е основата врз која се одредува мисијата и задачите на јавносервисната радиодифузија. „Светото тројство“ што Џон Реит, уште во 30-те години од минатиот век, го дефинираше како задача на јавната

³ За различни аспекти за реализацијата на слободата на медиумите во: McQuail D. *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. SAGE Publications Ltd: London/Newbury Park/New Delhi. 1992, особено стр. 99-140

⁴ Splichal S. “Searching for New Paradigms: An Introduction”. во: Splichal S. and Wasko J. eds. *Communication and Democracy*, стр. 11

радиодифузија да „забавува, образува и информира“, е сè уште инспиративен патоказ. Оттогаш, па до сега, може да се заклучи дека ЈСР добива задачи на: сеопшт просветител и образувач во општеството; културно-уметнички деец со најразнолика и најобемна понуда; клучен промотор и зајакнувач, но и контролор и истражувач на демократските процеси и моралните вредности; постојан промотор на националниот, локалниот и етничкиот идентитет; институција која преку своите најразлични активности има незаменлива интегративната улога во општеството.

Токму последнава задача претставува кулминација на мисијата на ЈСР. Во рамки на демократската јавна сфера, ЈСР (треба да) се јавува како средство преку кое се разговара за спротивностите, во услови на јасно поставени професионални граници на јавно комуницирање. Значи, ЈСР не е средство со кое ќе биде наметнато „пропишано“ единство, заедништво, вклучително и националното, туку е „начин да се востанови консензус врз кој почива цивилното општество“.⁵ Клучната задача на ЈСР е да биде простор во кој ќе биде овозможено претставувањето на различните идентитети и изнаоѓањето на нивните заеднички, поврзувачки елементи.

За да се оствари ваквата мисија, јавносервисниот радиодифузер мора да се темели и да функционира според определени принципи. Следниве принципи го дефинираат идеалниот модел на јавносервисната радиодифузија.

УНИВЕРЗАЛНОСТА е повеќедимензионален принцип, со кој во основа е дефинирана улогата на јавносервисната радиодифузија. Содржината на овој принцип е повеќеслојна и подразбира исполнување на следниве стандарди:

- (1) Универзална покриеност на целата територија на земјата;
- (2) Услугата на медиумот е универзално достапна, под еднакви услови, за секој граѓанин;
- (3) Услугата е универзална и со своите различни содржини ги задоволува сите интереси, потреби и вкусови, вклучувајќи ги и малцинските. Оваа димензија на универзалноста е клучна особина, предуслов за создавање на најшироко заедништво и идентитет, и е мерило или потврда за демократската насоченост на ЈСР;
- (4) Универзалноста е базичен стандард и во контекст на финансирање на ЈСР: радиодифузната давачка важи за сите делови од публиката.

Втората слој ги опфаќа принципите: **РАЗНОВИДНОСТ, РАЗЛИЧНОСТ ИЛИ ПРЕПОЗНАТЛИВОСТ** и **КВАЛИТЕТ**. Овие принципи најдиректно ја определуваат програмата што ја произведува јавносервисната радиодифузија. Тие се програмски одговор на задачите што ги поставува универзалноста, и се конкретна потврда за исполнување на мисијата на ЈСР.

⁵ Raboy M. “The World Situation of Public Service Broadcasting: Overview and Analysis”. Во: *Public Service Broadcasting: Cultural and Educational Dimensions*, стр. 32

РАЗНОВИДНОСТА може да се идентификува на три нивоа: ниво на разни видови или жанрови на програма; ниво на разни содржини, теми на програмите; и следствено, ниво на разни целни групи, различна насоченост на програмите кон различни публики, делови од јавноста, кои имаат свои интереси и потреби.

РАЗЛИЧНОСТА или **ПРЕПОЗНАТЛИВОСТА** е принцип кој го одредува извршувањето на задачите на ЈСР. Во оваа смисла, услугите, програмите што ги нуди и емитува ЈСР треба да бидат различни од програмите на другите радиодифузери. Програмата што ЈСР ја нуди, по правило, најчесто е од сопствено производство, таа има препознатлив стил и квалитет, при што, не се работи за некој редок вид програма, која е заборавена или заобиколена од другите радиодифузери, ниту се работи за публика која е ексклузивна, со посебни барања, туку се работи за различност, како постојана потрага по иновација и креативност, која се однесува на сите програмски видови.

КВАЛИТЕТОТ е изворот на различноста или препознатливоста. Таквиот начин на работа во ЈСР произлегува од високите професионални стандарди, кои важат за сите видови програми. Високите стандарди се дадени во соодветни упатства и насоки што ја поттикнуваат слободата и креативноста, кај оние кои директно се вклучени во производството на програмата. Квалитетот е задача да се произведе добра програма, која ќе ги задоволи потребите и вкусовите на различните делови од публиката. Ваквата принципиелна насоченост е спротивна на основната задача на комерцијалната радиодифузија: да обезбеди што поголема публика, првенствено за да се задоволат интересите и потребите на рекламната индустрија.⁶

НЕЗАВИСНОСТА и **АВТОНОМИЈАТА** се принципи кои најдиректно ја одредуваат управувачка структура⁷ во ЈСР, па оттука и „местоположбата“ на ЈСР во општеството или односите на ЈСР со институциите на моќ во општеството. Токму затоа, програмската и уредувачката независност, и институционалната автономија се централни принципи, јадро на јавносервисната радиодифузија.

Уредувачката и програмската независност е предуслов за создавање на „природна средина“ во која ќе може да се реализираат претходно посочените принципи. Инсталирањето на овој принцип овозможува програмата да биде ослободена од надворешни (комерцијални или политички) влијанија и за неа да одлучува ЈСР. Оживотворувањето на овој принцип бара постоење на соодветни осигурителни механизми: органи, постапки, правила, со кои ќе се спречи надворешните интереси и влијанија „да се населат“ во управувачката структура на ЈСР.

Од друга страна, **институционалната автономија** е кодот, кој ги одредува односите меѓу јавносервисниот радиодифузер и општествената околина, а воедно, е и

⁶ Meijer C. I. “Impact or Content?: Ratings vs Quality in Public Broadcasting”. In: *European Journal of Communication*, 20(1), 2005. SAGE Publications LTD, стр. 27-53 <http://ejc.sagepub.com/content/20/1/27> (5.10.2008)

⁷Council of Europe.*Explanatory Memorandum to Recommendation No. R (96) on the guarantee of the independence of public service broadcasting*, Guideline No. 1

основата на која се темели управувачката структура на јавносервисниот радиодифузер. Всушност, институционалната автономија е структурата на „осигурувачите“ кои ја обезбедуваат независноста. Институционалната автономија на јавносервисниот радиодифузер почива на два столба: организациско-управувачка независност и финансиска независност. Нивната заедничка суштинска особина е тоа што тие претставуваат неопходни „состојки“ за создавање на ЈСР. Затоа е вонредно важно, како се нормирани, и управувачката и финансиската димензија на автономијата на ЈСР, колку нивната законска институционализираност овозможува соодветна пракса, и колку таквата нормираност соодветствува на односите што јавносервисната радиодифузија ги има со општествената околина.

ОДГОВОРНОСТА е, исто така комплексен и централен принцип.⁸ Сите нивоа на одговорност треба да бидат меѓусебно добро координирани, за да може да се обезбеди целосна функционалност на одговорноста.⁹

Првото ниво на одговорност, зависи од внатрешниот потенцијал на јавносервисниот радиодифузер, од квалитетот на вработените, нивната стручност, професионалност, креативност. Професионалната слобода и стручност секогаш претпоставува и одговорност. Ваквата одговорност кулминира со одговорноста на внатрешните управувачки органи на ЈСР.

Следното ниво се однесува на внатрешни документи и правила, кои соодветно на задачите на ЈСР, ја конкретизираат одговорноста низ процесите на одлучување. Оттука, може да се каже дека овие две нивоа: квалитетот на вработените и правилата и стандардите на работење, директно го одредуваат нивото на одговорноста на ЈСР, а со тоа и квалитетот на програмата.

Третата димензија на одговорноста има улога на соочување на ЈСР со околината. Ова ниво претставува процес на оценување на производите на ЈСР од аспект на потребите, интересите на публиката, на граѓанството. Ваквите оценувања, се прават, и од страна на ЈСР, но и од надворешни истражувачки институции, а резултатите се сериозен индикатор за управувачката структура на ЈСР. Истражувачките резултати, по правило, се објавуваат и се достапни за целата јавност. Паралелно на истражувањата, ЈСР и преку други начини, особено преку јавни трибини, овозможува корисниците да ги искажат своите оценки и потреби, за потоа тие да бидат вградени во плановите и програмата на ЈСР.

Во рамките на овој сегмент на одговорноста се и институционализираните видови на оценување, врз основа на правни норми (закони и договори) од страна на јавни и политички институции. Тука, секако, спаѓаат дебатите во Парламентот или во одделни парламентарни комисии, но можеби уште поважни се и извештаите на националната

⁸ *Television Requires Responsibility*, International studies on the structural factors ensuring responsible television, Bertelsmann Foundation, European Institute for the Media, (eds.), Volume 2, Bertelsmann Foundation Publishers: Gütersloh. 1995

⁹ Bardoel J., D'Haenens L. "Media Meet the Citizen: Beyond Market Mechanisms and Government Regulations". In: *European Journal of Communication*, 19(2), 2004. SAGE Publications LTD, стр. 165-194 <http://ejc.sagepub.com/cgi/content/abstract/19/2/165> (5.10.2008)

институција која го контролира трошењето на буџетите на јавните институции. Во рамки на оценувачко-отчетната одговорност, на прво место е годишниот извештај, што го подготвува и поднесува секој јавносервисен радиодифузер, со цел да даде основа и да поттикне поширока јавна дискусија за сопствената работа, и на тој начин да обезбеди корисни повратни информации и оценки кои ќе го унапредат извршувањето на мисијата и задачите на ЈСР.¹⁰ Важно место во овој вид одговорност имаат и извештаите на националните регулаторни тела во радиодифузијата. Од суштинско значење, за оваа димензија на одговорноста да биде реална и функционална, е таа да содржи отвореност и отчетност, за севкупното работење на јавносервисниот радиодифузер.

Благодаретејќи им на овие принципи, особено на независноста и автономијата, јавносервисниот радиодифузер може да понуди комуникациски простор во кој идеите, различните информации и критичките мислења, слободно ќе се изразуваат и ќе се објавуваат.

3. Зошто МРТ не е ЈСР?

Претставените принципи се општоприфатени и имаат значење на „генетски код“ преку кој се идентификува јавносервисната радиодифузија. Оттука, одговорот на прашањето од насловот, треба да биде побаран преку анализата: колку и како овие принципи, особено, институционалната автономија (финансискиот и управувачкиот аспект) и одговорноста, се присутни во комуникациската политика, во законите и другите правни норми, со кои се регулира работата на јавносервисниот радиодифузер, односно медиум, односно да се утврди, колку и како ваквите принципи се присутни во праксата на Македонската радиотелевизија (МРТ).

Значи, првото прашање е дали МРТ, според закон, може да биде ЈСР? Одговорот е „Не!“. Секако, оваа категорична оценка ќе ја аргументираме со членовите од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги,¹¹ (понатаму ЗААМУ), со кои е нормирана МРТ. Но, општо гледано, сумарниот коментар е дека посочените членови, претставуваат „црни дупки“ и го спречуваат инсталирањето и развојот на концептот на јавносервисна радиодифузија. Заложбите и обврските во контекст на јавносервисна радиодифузија, се само декларативно присутни, затоа што отсуствува соодветна структура на односи и субјекти, кои се неопходни за постигнување на нормираните цели во Законот. Ваквата законска несоодветност нужно доведува до „генетски деформации“ при реализацијата на концептот на ЈСР.

Првото големо ветување, но само декларативно, е на самиот почетокот на ЗААМУ, (чл. 2, алинеа 7) каде е наведено дека една од целите на Законот е и: „транспарентен, независен, ефикасен и отчетен јавен радиодифузен сервис“.

3.1. Транспарентноста, отчетноста, одговорноста на МРТ е „регулирана“ со два члена со кои јасно се одредува пред кого и на каков начин МРТ „поднесува сметки“, каква е одговорноста на МРТ пред јавноста, пред публиката, а воедно, и дали и како може

¹⁰Hulten O. “Value for Money: Auditing Public Broadcasting in Sweden”. In: *ThePublic*. Vol. 10(2003), 3, стр.97-108

¹¹ Службен весник на Република Македонија, бр. 184 од 26.12.2013



публиката директно да влијае врз медиумот. Членот 113, со своите скромни 3 става има задача да го обезбеди влијанието на јавноста врз МРТ, односно ја задолжува МРТ да обезбеди јавност, но само виртуелна, преку својата мрежна страна и само за два документи: едниот е, предлог-програмата за работа за наредната година; другиот документ е, предлог-програма за развој на МРТ. На мрежно-виртуелната јавност и се дозволува да ги изрази своите мислења и ставови, во рамки на јавната расправа која не може да трае помалку од 30 дена. Забелешките од јавноста во однос на овие два документа, како и одговорите на програмскиот совет, се објавуваат на мрежната страна на МРТ. И, толку од јавноста и нејзиното влијание! ЗААМУ не предвидува никаква поцврсто организирана форма или механизам, ниту пак, директна комуникација меѓу јавносервисниот радиодифузер и неговите корисници и финансиери, ниту пак директна комуникација меѓу МРТ и стручната или научната јавност.

Големата цел за „транспарентна и отчетна“ јавносервисна радиодифузија е уште поискривено одредена во член 106, каде се прецизирани обврските во однос на годишниот извештај и годишната програма. МРТ е должна годишниот извештај за претходната година, кој освен извештајот за реализација на програмата за работа вклучува и финансиски извештај, да го достави до Собранието. МРТ е должна да ја достави до Собранието и програмата за наредната година, која треба да го вклучува и финансискиот план,. Во последниот став од овој член се напомува дека двата документи: извештајот и програмата, се ставаат на мрежната страна на МРТ, но повторно, не се востановува никаков одреден однос или каква и да е форма на организирана комуникација, меѓу МРТ и публиката или јавноста. Исто така, воопшто не се прецизира времето и начинот на мрежното објавување на овие клучни документи, ниту пак, целта или намерата зошто тие се објавуваат.

Јасно е пред кого и колку е одговорна МРТ. „Согласно законот“ јавниот радиодифузер во Република Македонија, отчет и одговорност поднесува само пред политичките партии во Собранието, а јавноста односно публиката ја виртуелизира!

3.2. Уредувачката и програмската независност во контекст на ЈСР е исто така една од централните цели на ЗААМУ. Тоа е одлично, затоа што уредувачката независност е и еден од клучните принципи во идеалниот модел на ЈСР. Ваквото поклопување охрабрува и ветува.

Ветувачкиот стил продолжува во чл. 104, став 3, каде се потенцира независноста на МРТ во однос на државните органи, јавните правни лица или трговските друштва, и се бара уредувачката и деловната политика на МРТ, во однос на посочените форми на институционализирана моќ, да биде непристрасна!

Нормирањето на уредувачката и програмската независност на МРТ продолжува во еден од најдолгите членови во ЗААМУ – член 110, каде во долга низа од 26 алинеи се наброени програмските обврски. (Поголем е само чл. 148, од делот за Казнени одредби) Општо земено, МРТ има обврска да „обезбеди постојано, вистинито, целосно, праведно и навремено информирање“ и да создаде и емитува високо квалитетни програми, за речиси се и сешто, а особено во интерес на целокупната

јавност. Освен ова, во последната алинеа од овој член, МРТ е задолжена при производство и емитување на ваквите програми да обезбеди користење и развој на современи техничко-технолошки стандарди, да подготви план за премин во дигитална технологија, и особено премин во телевизија со висока дефиниција.

Детализирањето на уредувачката и програмската независност кулминира во следниот, член 111, каде се дадени стандардите и начелата на независноста. МРТ, односно сите кои се вклучени во производството и емитувањето на програмата се должни да се придржуваат кон начелата на: вистинитост, непристрасност, сеопфатност; политичка урамнотеженост и плурализам на гледишта; како и на политичка независност и автономија на новинарите. Воедно, задолжителната независност е насочена кон следење на највисоките, национални и европски, достигнати и признати, професионални стандарди и етички принципи, за независно новинарство и квалитетна програма.

Но, не смее да се заборава дека независноста е цврсто поврзана, па и условена од отчетноста или од одговорноста. Во нашиот случај, МРТ е одговорна само пред Собранието, значи пред парламентарното мнозинство, а само виртуелно пред јавноста. Ваквата поставеност на отчетноста всушност само ја покажува празната декларативност на независноста на МРТ.

Овде треба да се нагласи дека еден вид стандард кај јавносервисните медиуми е постоењето и објавувањето на внатрешен професионален кодекс: низа од професионални и етички правила, кои се применуваат при производството на сите видови програми. Ваквите стандарди се цврст и отворен доказ за уредувачката независност, се разбира онаму каде што постојат. МРТ сèуште нема објавено вакво кодекс, а според анализата¹² на НВО Инфоцентарот и ЦРМ, објавена во 2013 година, МРТ таков кодекс и нема.

Останува да се види дали „согласно законот“, МРТ има институционална автономија и каква е таа. Да потсетиме дека, јадрото на концептот на ЈСР е токму институционалната автономија, а таа е затемелена врз финансиска независност и организационо-управувачка независност или самостојност.

3.3. Стандардите за финансиска независност на ЈСР се одамна востановени и широко прифатени,¹³ и тие создаваат систем на финансирање чии особини се:

¹²<http://nvoinfocentar.mk/analiza-na-rabotenjeto-i-programite-na-mrt/>

¹³Council of Europe. *Resolution No. 1: The future of public service broadcasting*. The media in a democratic society, 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Prague, 7-8 December 1994 http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM%282006%29004_en.pdf и Council of Europe, Committee of Ministers. *Recommendation No.R(96) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of the independence of Public Service Broadcasting* [.http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%281996%29010&expmem_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%281996%29010&expmem_EN.asp) и Council of Europe, *Resolution No. 1: The future of public service broadcasting*. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM%282006%29004_en.pdf (17.03.2013)



- Извесност: изворите на средствата се утврдени, а утврден е и обемот на средствата или големината на буџетот, како и учеството на одделен вид средства во вкупниот буџет. Тоа што големината на средствата е позната, е солидна основа за производна стабилност, но и за финансиска дисциплина кај јавносервисниот радиодифузер.

- Постојаност: токму врз основа на тоа што буџетот е однапред познат и пресметлив, тој треба да е и постојан или стабилен. Постојаноста на буџетот, не се сведува само од година за година, туку временски се работи за среднорочно одредување на буџетот. Ова претпоставува механизми и институции кои ќе обезбедат постојано акумулирање на буџетските средства.

- Доволност: големината на буџетот треба да соодветствува на потребните средства за да се реализираат задачите на јавносервисниот радиодифузер. Доволноста на буџетот мора да ги опфати и трошоците за развој и модернизирање на ЈСР, таа не смее да се сведе на вообичаените секојдневни трошоци.

- Мешовитост и координираност на финансиските извори: потпирањето само врз еден или два извора, може да биде преголем товар за оние кои ги обезбедуваат средствата и, следствено, да делува ограничувачки врз исполнување на задачите на јавносервисната радиодифузија. Исто така, повеќе различни финансиски извори придонесуваат за постојаноста на буџетот: ако во даден период некој од изворите е ограничен, во истиот период другите извори можат да го зголемат нивното учество.

- Динамичност и флексибилност: ова не е негирање на претходно нагласената стабилност. Станува збор за внатрешната распределба на буџетот, што е водено не само од остварување на задачите, туку и од натпреварување со конкуренцијата, а секако, и вложување во сопствениот развој.

- Отвореност, одговорност и отчетност: Ова упатува на одредени типови општествена и професионална одговорност на ЈСР кон финансиерите, особено кон граѓаните, секако, имајќи ја на ум мисијата или задачите на ЈСР. Отвореноста и одговорноста не се исцрпува само со отчетноста, во смисла на извештајност, напротив, овие особини содржат и активна компонента: да се делува отворено, да се известува за проблемите во врска со буџетот на ЈСР, особено од аспект на негово планирање и генерирање.

И најкреативното читање на ЗААМУ покажува дека овие неопходни квалитети, врз чија основа се темели финансиската независностна ЈСР ги нема во Законот.

ЗААМУ (чл. 105) ги одредува финансиските изворишта на ЈСР. Тоа се: радиодифузна такса, приходи од комерцијални комуникации и продажба на програма и услуги, но и во голема мера проблематичните: средства обезбедени во Буџетот на Република Македонија, за тековната година. Во последниот став од истиот член, повторно се нагласува дека: „За постигнување и одржување на поголем степен на програмски и техничко-технолошки развој на јавниот радиодифузен сервис можат да се издвојуваат средства и од Буџетот на Република Македонија за таа намена.“

Ваквото димензионирање на „финансискиот колач“ на МРТ покажува сериозни недостатоци. Имено, иако Законот го одредува (чл. 103) максималното време за рекламирање во текот на еден реален час; и иако Законот (чл. 109) посочува од кои

финансиски извори ќе се подмируваат трошоците за одделни видови програмски сервиси, тоа не е доволно да ја потврди финансиската независност на МРТ. Значи, клучниот проблем останува, а тоа е неприцизирано учество на одделните финансиски извори во вкупниот буџет на МРТ.

Воедно, и доволноста или големината на буџетот на ЈСР е непозната, односно таа има статус на променлива која се менува со динамика еднаква на фискалната година. Со ова е оневозможена и извесноста и постојаноста во финансирањето на ЈСР, со што ниту секојдневното работење, а уште помалку развојните инвестиции може да се планираат за среднорочен период. Истовремено ваквата динамика на одлучување за буџетот на ЈСР, на одлучувачите, во случајов се работи за партиско-политичкото мнозинство во Собранието на Република Македонија, им дава можност секоја година одново да ја стегаат или попуштаат „финансиската јамка“ околу вратот на МРТ.

За подобро разбирање на финансиската зависност, на која според ЗААМУ е изложена МРТ, ќе потсетиме на веќе посочените чл. 106 и чл. 113, според кои МРТ е одговорна и отчет поднесува само пред партиските избраници во Собранието, а граѓаните или јавноста ги сведува на виртуелна категорија. Оваа законски креирана искривена распределба на моќ во контекст на финансирањето на МРТ, сосема еднострано ја поставува одговорноста и отчетноста, и оневозможува каква и да е отвореност. На ваков начин МРТ е максимално обесхрабена јавно да ги актуелизира проблемите со сопствениот буџет.

За поцелосно претставување на финансиската зависност на МРТ, треба да посочиме на уште еден „крунски сведок“. Се работи за став 5 од чл. 105: „За постигнување и одржување на поголем степен на програмски и техничко-технолошки развој на јавниот радиодифузен сервис можат да се издвојуваат средства и од Буџетот на Република Македонија ...“, што претставува проширено повторување на дел од став 1 од истиот член, каде „средства обезбедени во Буџетот на Република Македонија“, се еден од изворите за финансирање на МРТ. Вака формулираните средства се проблематични од повеќе аспекти, но ќе ги акцентираме само главните.

Секогаш е проблематично кога владата решава за буџетот на јавносервисниот радиодифузер, затоа што природата на средствата, влијае и ја одредува и природата на услугата. Во случајот на МРТ проблемот е уште поголем затоа што Владата, а не МРТ, решава за парите потребни за „одржување на поголем степен на програмски и техничко-технолошки развој“, што бездруго го покрива севкупниот развој на јавниот радиодифузен сервис. За каква институционална автономија, односно финансиска независност се работи, ако МРТ нема доволно свои средства, за кои изворно одлучува и со кои ќе го финансира сопствениот развој?!

Вториот голем и не помалку принципиелен проблем со средствата за МРТ обезбедени во Буџетот на Република Македонија е во тоа што ЗААМУ не ги прецизира сите субјекти кои ќе бидат вклучени, ниту ја прецизира процедурата, според која ќе се утврдува, дали и колку средства треба да се издвојуваат од државниот Буџет за МРТ. Дали МРТ и шепнува нешто на Владата, или Владата загрижено, или налутено, или

благодатно ја прашува МРТ, и всушност дали Собранието има доволно стручни знаења да одлучува за буџетот на МРТ?

Имајќи го ова на ум, не треба да зачудува што владините пари во буџетот на секој национален јавносервисен радиодифузер, по правило, претставуваат „инкриминирани средства“ во рамки на Европската Унија. Соодветно на Договорот од Рим и Договорот од Амстердам (Протокол бр. 32), но и според регулативата донесена од Европската Комисија,¹⁴ причините или основата на ваквата државна помош, за да не бидат „инкриминирани“ мора да бидат прецизно дефинирани и да не предизвикуваат нарушување на конкуренцијата во медиумскиот пазар. Цитираниот став 5, чл. 105 од ЗААМУ е далеку од прецизна дефинираност, а истовремено не нуди никакви критериуми врз кои ќе се одлучува за државната помош. Исто така, ЗААМУ не упатува на никаков подзаконски акт, според кој би се решила дилемата за инкриминираноста на ваквата државна помош.

Членот 105, наместо да ги расчисти дилемите и сомнежите во однос на финансиските извори на МРТ и на тој начин децидно да ја афирмира финансиската самостојност, го прави токму спротивното. Не само што не го одредува учеството на секој вид одделно, туку не ја одредува и природата на одделните видови финансирање. Оваа „замагленост“ е особено видлива кога се работи за „комерцијални комуникации“ како извор за финансирање на МРТ. ЗААМУ, ниту во чл. 3, каде се дефинирани основните поими (став 5) не успева да ги објасни суштинските разлики меѓу одделните видови комерцијални комуникации. Ваквата неспособност на ЗААМУ, особено е штетна кога се работи за комерцијални комуникации во контекст на јавносервисната радиодифузија. Отсуството на категориите: комерцијален приход и комерцијални услуги, го позиционира ЗААМУ далеку под европското ниво, признаено од Европската радиодифузна унија и од Европската Комисија. Имено, непостоењето на овие два поима во Законот, уште повеќе го оневозможува прецизното оценување на не-оправданоста на државната помош кон ЈСР.

3.4. Како што веќе посочив вториот столб на институционалната автономија е организациско-управувачката независност. Слично, како и во случајот на финансиската самостојност, прашање е дали Законот обезбедува соодветна структура на органи, кои ќе ја распределат моќта, во и околу МРТ, на начин што ќе овозможи управувачка самостојност. Повторно, како и кај финансиската независност, и во сферата на управувачката независност, сумарниот заклучок е дека управувачката независност е невозможна.

Номинално или декларативно, работите на „прв поглед“ не изгледаат проблематични, затоа што ЗААМУ (чл. 115) одредува во основа стандардна структура на органи во МРТ: програмски совет, надзорен одбор, директор и заменик директор. За да изгледа „првиот поглед“ уште побудлив, ЗААМУ во основа коректно ги наведува и ситуациите на судир на интереси за членовите на програмскиот совет (чл. 119), односно за членовите на надзорниот одбор (чл. 127). Во рамките на прифатлив

¹⁴Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting. (Text with EEA relevance)(2001/C 320/04). во: *Official Journal of the European Union*, од 15.11.2001.

„прв поглед“, спаѓа и чл. 116, особено став 1, каде се нормирани задачите на програмскиот совет: „ги штити интересите на јавноста“ и „се грижи за остварување на интересите, целите и надлежностите на МРТ“; како и став 4, каде се нормира идентитетот на програмскиот совет, чии членови „треба да ја претставуваат различноста на македонското општество со соодветна застапеност на двата пола“.

Но, веќе подлабокото аналитичното скенирање на предлагањето и именувањето на членовите на Програмскиот совет јасно посочува на сериозните недостатоци во неговиот персонален состав. Програмскиот совет е составен од 13 члена, кои според овластените предлагачи и бројот на членови што секој од нив го предлага, (чл. 117), всушност се гаранција дека елитатата која е на власт е комотно заседната и ја зачувува сопствената доминација врз МРТ. Ова е видно од следнава структура на овластени предлагачи: дури осум членови (62%) се предлагаат од државни органи (Комисија за прашања на избори и именувања на Собранието на Република Македонија) и парадржавни институции (Заедница на единици на локална самоуправа); два члена (15%) предлагаат институции од областа на уметноста и културата (Албански театар и Турски театар), кои се финансираат од буџетски средства на државата, и воопшто се под доминација на извршната власт – Министерство за култура; два члена (15%) предлагаат мнозинските здруженија на новинари, а еден член (8%) предлага Интеруниверзитетската конференција. Значи, уште во фазата на предлагање на членови, доминираат предлози (10 члена – 77%), односно предлагачи, кои не претставуваат ништо повеќе туку само политичката елита, односно обезбедуваат доминацијата на партијата/партиите на власт. Во ваков состав, останатите три члена, не може да бидат ништо повеќе од само „немоќни сведоци“.

Сосема очекувано, Собранието ги именува предложените членови (чл. 118), но за да нема никакво изненадување ЗААМУ воопшто не предвидува каков и да е повисок консензус од оној минималниот, за изгласување на одлука во Собранието, а тоа е мнозинството во Собранието.

Станува јасно дека вака конституираниот програмски совет не може, а да не биде под влијание на партиите на власт, па затоа во најмала рака делува иронично, нормата според која ова тело ќе ја претставува различноста на македонското општество, односно дека Советот, како највисок орган во МРТ, ќе успее нејзината уредувачка и деловна политика да ја направи независна и непристрасна во однос на власта и државните институции. Всушност, оваа „сенка“ надвиснува над сите надлежности на програмскиот совет (чл. 124), па следствено и врз надзорниот одбор и врз директорот и неговиот заменик.

Неможност преку ЗААМУ да се воспостави институционална автономија на МРТ односно таа да биде финансиски и управувачки самостојна, неизбежно резултира и со оневозможување на уредувачката и програмската независност на МРТ.

4. Дали само лошиот закон ја спречува МРТ да биде ЈСР?

МРТ не е ЈСР, не само заради несоодветните законски решенија, туку и заради нивната несоодветна примена. Еве неколку факти за неспроведување на делот од ЗААМУ, кој се однесува на МРТ.¹⁵

Собранието ги проби сите рокови, и сè уште не се избрани новите органи на МРТ според ЗААМУ: програмскиот совет, надзорниот одбор и директорот. Ова значи дека МРТ и после единаесет месеци од донесувањето на ЗААМУ, не само што нема нова раководна структура, туку ги нема и новите внатрешни акти, кои се исто така, важни за работата на МРТ, а се во надлежност на програмскиот совет. Она што најмногу загрижува во овој контекст е незаинтересираноста и неодговорноста на раководните лица и органи во МРТ, кои крајно пасивно ја одмолчуваат ваквата состојба. Токму оние кои професионално треба да бидат најмногу загрижени, па и најгласни за неисполнување на Законот, молчешкум се согласуваат со ваквата состојба.

МРТ на својата интернет страница со задоцнување ги објави финансискиот план и годишната предлог-програма за 2014 година, со што го прекрши ЗААМУ. МРТ со необјавувањето на нејзината мрежна страна на дневните редови, на записниците, на заклучоците или одлуките од седниците на актуелниот Советот, не обезбедува јавност во неговата работа и продолжува да го крши Законот. Всушност, според бројот и видот на информации и документи кои МРТ ги објавува на нејзината интернет страница, МРТ покажува крајна затвореност кон јавноста, недозволива за национален јавносервисен радиодифузер. Во оваа смисла, таа не само што не ги исполнува нормите од ЗААМУ кои ја обврзуваат на јавност, туку се однесува затворено и според стандардите на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Иако МИОА најави дека најдоцна шест месеци од донесувањето на Законот ќе предложи измени со кои ќе се гарантира финансиската независност на МРТ, тоа сè уште се нема случено. Од надлежното министерство нема најава за измени на Законот во оваа насока, а не е видлива ниту каква и да е иницијатива од страна на јавносервисната радиодифузија за дебата во овој правец и за што побрзо регулирање на ова исклучително значајно и суштинско прашање поврзано со самостојноста и независноста на МРТ.

Она што особено загрижува е фактот дека не само што нема измени на Законот кои ќе обезбедат целосна финансиска самостојност на МРТ, туку сè повеќе се зголемува учеството на владините/буџетските пари во финансискиот „колач“ на МРТ. За период од три години, учеството на парите кои Владата ги трансферира од Буџетот на Република Македонија во буџетот на МРТ е дуплирано. Во 2013 ваквите пари претставувале 15.7% од вкупниот трошок на МРТ, во 2014 се работи за 29.9%, а за 2015 учеството на буџетските пари во финансискиот план е проектирано на речиси

¹⁵Изложената фактографија се темели врз периодичните извештаи на ЦРМ од набљудувањето на спроведувањето на медиумското законодавство, на МИОА, на Собранието на Република Македонија, на АВМУ и на МРТ, во рамки на програмата на УСАИД за зајакнување на независните медиуми во Република Македонија и Проектот за одговорни медиуми и законодавни реформи во медиумската сфера, реализиран од ЦРМ.
<http://mdc.org.mk/mk/category/dokumentacionen-centar>

една третина или 31.3%. Паралелно со ова, се намалува учеството на средствата од радиодифузната такса во буџетот на МРТ. За 2015 година се планирани 124 милиони денари помалку, во однос на 2014 година! Ваквите тенденции ги намалуваат можностите за финансиска независност на МРТ.

Собранието покажува неразбирање на (или несакање да се разбере) концептот на јавносервисна радиодифузија, кога наместо да ја држи МРТ подалеку од влијанието на Владата, всушност создава ситуација во која Владата ја промовира во контролна инстанца над МРТ, па Собранието и сопствените одлуки во врска со годишните финансиски планови на МРТ ги донесува во согласност со мислењата на Владата.

Последниве примери: зголемувањето на буџетски средства, а намалување на средствата од радиодифузната такса во буџетот на МРТ, како и усвојувањето годишни планови на МРТ откако добиле „зелено светло“ од Владата, се вонредно важни за комплетирање на мозаикот. Ако се има на ум дека ЗААМУ не создава законска обврска за ваква „деловна комуникација“ меѓу Собранието, Владата и МРТ, туку станува збор за политичка волја на Собранието и Владата, наспроти уредувачката независност и институционалната автономија на МРТ (ако такво нешто постои), станува јасно дека лошите решенија во Законот, не се единствената пречка на патот од МРТ до јавносервисната радиодифузија. Во оваа смисла, ништо помали пречки не се незнаењето и/или несакањето да се променат работите, и секако несоодветната политичка култура. Всушност, лошите решенија во ЗААМУ се последица на овие елементи.



Препораки: како МРТ да стане ЈСР?

Препораките, секогаш и секаде, имаат иста задача - да бидат патокази кон потребните и нужни промени. Логиката на овие препораки е двојна. Од една страна, досегашната анализа, и во контекст на нормираноста на МРТ во ЗААМУ, и во контекст на праксата во и околу МРТ, недвосмислено укажува на неопходност од промени. Од друга страна, цврсто сум убеден, а се надевам не сум единствен, дека промените, освен што се неопходни, се и можни.

Воедно, промените не само што ќе треба да обезбедат премин од МРТ кон јавносервисна радиодифузија, туку тие ќе треба да обезбедат и премин кон јавносервисен повеќеплатформен медиум.

Препораките што следат немаат задача детално да ја одредат динамиката, интензитетот и обемот на промените. Но, тие сепак, прецизно ги мапираат теренот и природата на промените, а расчистуваат и какво и да е двоумење околу нивната основна цел.

Препорака 1: Нова законска регулатива

(1.1.) Потребен е нов закон, кој ќе претставува основа за ново, демократско концептуализирање на односите меѓу МРТ и другите институционализирани форми на моќ во општеството, но кој, истовремено ќе биде и основа за воспоставување соодветна внатрешна регулатива во МРТ. Заедничка цел на новата, надворешна и внатрешна регулатива ќе биде поцврста институционална автономија и уредувачка независност на МРТ, и тоа не само преку нови норми, туку и преку нови институции.

(1.2.) Советот на МРТ, и во фаза на кандидирање, но и во фаза на избор на негови членови во Собранието, треба да биде на безбедно растојание од власта. Изборот на членовите, треба да биде со три-четвртинско мнозинство, а не со просто мнозинство во Собранието. Структурата на членовите во советот на МРТ треба да биде најмалку две третини во корист на граѓанското општество.

(1.3.) Новата законска регулатива мора да воспостави систем на „осигурувачи“ кои ќе обезбедат расправите во Собранието за јавносервисната радиодифузија, одлуките и заклучоците за МРТ да не се сведат на политичко влијание и уцена врз МРТ.

(1.4.) Новата законска регулатива мора да обезбеди правна основа и да даде насоки за договор со кој ќе бидат прецизно и транспарентно дефинирани односите и должностите меѓу Владата и МРТ. На ваков начин ќе се заокружи гарантираната самостојност и независност на МРТ од извршната власт.

(1.5.) Новата законска регулатива мора да обезбеди целосна финансиска независност на МРТ од Владата и од буџетските средства на државата. Клучната улога во утврдувањето на финансиските потреби на МРТ треба да ѝ припадне, на една нова комисија, а целиот процес на одлучување да биде проследен со систем на „осигурувачи“, кои ќе ја држат власта на оддалеченост од МРТ. Истовремено, новиот систем на финансирање на јавносервисната радиодифузија мора да обезбеди

среднорочно планирање на приходи и расходи, дефиниран обем и постојаност на буџетот на МРТ.

(1.6.) Радиодифузната такса треба да остане главниот и основен извор на финансирање на МРТ, но притоа, ќе мора да се обезбеди и ефикасен систем на наплата на радиодифузната такса. Дополнителните извори на финансирање мора да бидат јасно разграничени, со дефинирано учество и во никој случај не смеат да ја доведат под прашање независноста на МРТ.

(1.7.) Новата законска регулатива треба прецизно да го дефинира мандатот на јавносервисната радиодифузија и со тоа да се гарантира независноста на МРТ во изборот на содржините и формите при извршувањето на јавносервисните задачи. Во рамки на мандатот треба да биде прецизирано дека неговото извршување бара користење на новите технологии и медиуми, со што ќе биде отворена трансформацијата од јавносервисна радиодифузија кон јавносервисен повеќе-платформен медиум.

(1.8.) Новата законска регулатива, исто така, ќе мора јасно и прецизно да ги дефинира начините, содржините и динамиката, кои ќе бидат задолжителни за МРТ, во нејзиното практикување на одговорност и отчетност.

Препорака 2: Нова институционална и професионална структура на МРТ

Управувачката структура на МРТ, врз основа на новата законска регулатива и врз основа на договорот што МРТ ќе го потпише со Владата, треба да ги востанови внатрешните акти на МРТ, а во нив треба:

(2.1.) Да биде осмислен концептот на рабботоводење, соодветно на мандатот и професионалните стандарди на МРТ, а врз ваква основа да бидат дефинирани обемот и видовите на потребите што МРТ ќе ги обезбедува надвор од сопствените капацитети.

(2.2.) За сите управувачки органи во МРТ да биде пропишана, максимална отвореност кон јавноста. Да биде утврден новиот однос со публиката, различните содржини и начини преку кои МРТ ќе одржува постојана и динамична комуникација со гледачите, слушателите, корисниците, како и начините преку кои ќе се утврдуваат програмските потреби на публиката.

(2.3.) Да бидат дефинирани и објавени нови професионални правила и критериуми, според кои, во рамки на програмата, ќе се извршуваат задачите што МРТ ги има добиено во рамки на нејзината мисија. Во оваа смисла треба да биде дефиниран и системот на контрола според кој ќе се оценува почитувањето на професионалните стандарди.

(2.4) Да биде востановен систем на постојана професионална обука чија цел ќе биде да се унапреди примената на професионалните стандарди и да се унапреди употребата на новите технологии во производството на програмите.