

Центар за развој на медиуми

**ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ
КАМПАЊИ ЗА ЈАВНО
ИНФОРМИРАЊЕ НА
ВЛАДАТА И ДРЖАВНИТЕ
ИНСТИТУЦИИ**

Скопје, Јануари 2016

СОДРЖИНА | CONTENT

CONTENTS

Вовед	3
Регулирање на рекламирањето на јавните и владините политики	4
Владиното рекламирање во македонија	7
Препораки	10
Introduction	15
Regulation of promotion and advertising of public and government policies	16
Government advertising in macedonia	19
Recommendations	22



ВОВЕД

Владата на Република Македонија неколку години по ред беше меѓу водечките, или водечки купувач на рекламен простор во медиумите во Македонија. На почетокот од јули 2015 година, Владата воведе мораториум на комерцијалното рекламирање на владините кампањи во медиумите.

Владините рекламни кампањи финансирани со јавни пари претставуваа најдобар „легален“ начин за „корумпирање“ на медиумите, со цел Владата да обезбеди директно влијание врз уредувачката политика на медиумите. Притоа, за многу малку од владините реклами, финансирани со јавни пари, може да се каже дека се однесуваат на некаков јавен интерес, и претставуваа промоција на идеолошки вредности на водечката партија во владината коалиција.

Овој документ за јавни политики е придонес на Центарот за развој на медиумите кон обидите за реконсолидирање на македонскиот медиумски систем, во рамките на преговорите за итните системски реформи што произлегуваат од „Договорите од Пржино“ од јуни и јули 2015 година, но и во натамошните напори во Македонија да се воспостави отворен, демократски и плуралистички медиумски систем.

01

РЕГУЛИРАЊЕ НА РЕКЛАМИРАЊЕТО НА ЈАВНИТЕ И ВЛАДИНИТЕ ПОЛИТИКИ

КАКО СЕ РЕГУЛИРА ВЛАДИНОТО РЕКЛАМИРАЊЕ ВО СВЕТОТ?

Европската унија го регулира прашањето на рекламирањето во медиумите примарно во Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги на Европскиот парламент и Европскиот совет (Directive 2010/13/EU¹), документ што се однесува на аудиовизуелните медиумски услуги, линеарни и по барање.

Ниту една од европските регулативи директно не го спомнува тоа што кај нас се нарекува „владино рекламирање“. Како илустрација, пребарувањето на интернет со клучните зборови „government advertising Europe“ или „government advertising EU“ не дава никакви специфични резултати.

Во Европа се прифатени неколку други термини – Филмови за информирање на јавноста (Public information films²) или Јавносервисни објави/соопштенија (Public Service Announcements³) што се користат за промоција на јавните политики, во

1 Текстот на Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги е достапна на интернет страната <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN>

2 Повеќе за Филмовите за информирање на јавноста на интернет страната на „Википедија“ https://en.wikipedia.org/wiki/Public_information_film

3 Повеќе за јавно-сервисните објави на страната на „Википедија“ https://en.wikipedia.org/wiki/Public_service_announcement



кампањите за подигање на јавната свест за одредени прашања од јавен интерес. Таму каде што владите и владините институции трошат пари за купување простор во медиумите, во најголем случај се работи за огласување владини тендери, слободни работни места, јавни набавки и сл.

Кај спомнатите „Јавносервисни објави/соопштенија“, претежно се работи за медиумски кампањи за подигање на јавната свест, за промена на ставовите и однесувањето на јавноста за одредени прашања од јавен интерес. Таквите кампањи, како што се јавното здравство, образованието, јавната безбедност, екологијата, изборите, и слично, постојат во сите држави. Во најголемиот број држави, таквите кампањи се изготвуваат по нарачка на владата, која го финансира производството на потребните промотивни материјали.

Објавувањето на видеоспотовите од таквите кампањи, медиумите главно го вршат бесплатно, иако има држави во кои владата купува рекламno време во комерцијалните медиуми за нивно објавување. Мора да се забележи дека во таквите случаи, вкупните владини трошења се мал, речиси занемарлив дел од вкупните достапни рекламни приходи во земјата, што не е случај во Македонија.

Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги (Директива за АВМС) ги спомнува, во точка 31 во Преамбулата што се однесува на потребата од широка дефиниција на комерцијалното огласување/рекламирање, која нема да ги вклучува „јавносервисните објави и повици за добротворни акции што се емитуваат бесплатно“.

Директивата, исто така, во точка 97 од Преамбулата, вели дека таквите „јавносервисни објави и повици за

добротворни акции што се емитуваат бесплатно“ нема да се сметаат за дел од дозволеното време за емитување комерцијално рекламирање.

Во Велика Британија, производството на „Филмовите за јавно информирање“ и нивниот пласман во медиумите беше задолжение на Централната канцеларијата за информирање (Central Office of Information), која беше укината во декември 2011 година. Покрај Канцеларијата, филмови за јавно информирање произведуваат и други субјекти, главно помали филмски и продукциски компании. Филмовите за јавно информирање им се доставуваат на медиумите за бесплатно емитување во вообичаените рекламни блокови, во слотовите што останале празни или непродадени.

Во 2015 година, Британската влада планирала да потроши 289 милиони фунти на маркетиншки активности⁴, главно во првиот квартал од годината, со зголемување на активностите на дигиталните платформи и во социјалните медиуми. За споредба, вкупниот рекламен пазар во Велика Британија во 2014 година изнесувал 18,55 милијарди фунти.

Во Франција, најчести нарачателите на јавносервисни објави се Владата и нејзините министерства, особено Министерството за здравство. Јавносервисните објави ѝ користат на државата или на невладините агенции да допрат до општата јавност за прашања што носат корист за јавниот интерес, пренесуваат значајни општествени пораки, или ја подигаат јавната свест за значајни општествени прашања. Медиумите таквите објави и пораки ги емитуваат бесплатно.

Во САД не постои стриктна дефиниција за тоа што сè спаѓа под рекламирање и, оттаму, многу е тешко да се утврди висината на трошоците што Владата ги прави по основ рекламирање. Уште повеќе, не постои инсти-

4 Погледнете ја статијата на „Гардијан“ за планираните трошења на Владата на Велика Британија за маркетиншки активности на адресата <http://www.theguardian.com/media/2014/may/14/governemnet-ad-spend-deficit-scottish-referendum-afghanistan>



туција на која владините агенции ги пријавуваат овие трошоци.⁵ Иако не постои стриктна дефиниција за рекламирање, постојат одредени принципи за тоа што е забрането да се рекламира од страна на Федералната влада. Тука, меѓу другото, спаѓа рекламирањето што има основа цел публицитет и пропаганда. Од друга страна, овие принципи го охрабруваат рекламирањето што има цел да се информира јавноста за одредени безбедносни прашања.

Во САД, Советот за рекламирање (Advertising Council⁶) е непрофитна организација што произведува јавно-сервисни објави спонзорирани од невладини и непрофитни организации, но и тела и агенции на Владата на САД. Советот за рекламирање соработува со рекламните агенции што ги изготвуваат креативните решенија на основа про боно, а медиумите го донираат рекламното време. Критериум за да се квалификува некоја кампања е да биде непартиска. Инаку, вкупните трошења на Американската влада и нејзините агенции на маркетиншки и огласувачки активности во 2013 година, на пример, изнесувале 892,5 милиони долари, споредено со достапниот рекламен колач во САД од над 170 милијарди долари во 2013 година.

Најголемите кампањи во Канада поминуваат низ фаза на претходно тестирање и посткампањска евалуација. Ова се прави со телефонски анкети. Уште повеќе, секоја кампања има серија конкретни, мерливи цели што се засновани врз повикот за акции. Различни департмани при Владата одлучуваат на кој медиум ќе се рекламираат. Тие, вообичаено, работат со маркетинг-агенција со цел продуцирање креативни концепти и медиумски планови. Изборот на медиум е базиран врз низа фактори, вклучувајќи и кампањски цели, целна публика и пазари, опсег на кампањата, буџет и

трошоци на различни типови медиум. Штом ќе се одобри медиумскиот план, тој се поднесува до владината агенција за упис на Канада со цел имплементација. Сите податоци за трошењата на канадската влада за маркетиншки активности и рекламирање се достапни на интернет страната на Владата, во делот за Јавни работи и владини услуги⁷.

Во австралиската сојузна држава Квинсленд, за да се организира кампања за јавно информирање, мора да постои директен и очигледен бенефит за луѓето од Квинсленд. Рекламирањето мора да биде упатено на, и фокусирано на секциите на заедницата за која е релевантно. Мора да има едукативна или информативна улога, справувајќи се со нешто што е ново или за кое заедницата сè уште не е свесна или не ѝ е јасно. Парите наменети за услужна дејност во државниот буџет не смее да бидат пренасочени за рекламирање.

5 <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41681.pdf>, стр. 2.

6 За историјатот на Советот за рекламирање, прочитајте на интернет страната <http://www.adcouncil.org/About-Us/The-Story-of-the-Advertising-Council>

7 Повеќе за владиното рекламирање во Канада можете да пронајдете на интернет страната на Владата на Канада, во одделот за Јавни работи и владини услуги на адресата <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/pub-adv/index-eng.html>



02

ВЛАДИНОТО РЕКЛАМИРАЊЕ ВО МАКЕДОНИЈА

Во Македонија не постои специфична дефинирана законска рамка за начините и границите во кои владата може да користи јавни пари за финансирање на таканаречените кампањи од јавен интерес, односно за трошењето и пласманот на своите промотивни буџети за финансирање медиумски кампањи.

Единствениот закон со кој се регулира таа проблематика е Законот за јавни набавки, и Владата во сите свои излагања околу кампањите од јавен интерес вели дека постапува во согласност со законите, односно во согласност со тој закон. Истовремено, трошењата и пласманите на промотивните буџети и средствата за финансирање медиумски кампањи остануваат крајно нетранспарентни.

Досега, Владата понуди само збирни податоци за трошењата, за неколку години, без подетални податоци во кои медиуми е купуван рекламен простор, по кои цени, врз основа на кои и какви критериуми се избирани медиумите во кои е купуван рекламен простор. Податоците што кружат во јавноста главно се производ на непорни индивидуални истражувања, со броење индивидуални објави по медиуми и пресметки врз основа на нивните јавно објавени ценовници.

Во јули 2015 година, Владата објави дека воведува мораториум на владиното рекламирање, делумно под притисок на јавноста, а делумно и под меѓународен притисок. Тој притисок се должи на фактот што Владата ги користеше своите промотивни буџети и буџетите за јавно информирање, но и буџетите на јавните институции и јавните претпријатија, за корумпирање и за притисок врз медиумите, и за дисторзирање на македонскиот рекламен пазар.

Владата повеќе години по ред беше високопласирана на списокот најголеми огласувачи во Македонија, речиси секогаш во првите пет. На пример, според пода-



тоците од Анализата на пазарот на радиодифузната дејност за 2013 година⁸, подготвен од Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Владата на РМ била втор најголем огласувач на националните терестријални радиодифузни медиуми, зад „Проктер и Гембл“ (5,40%), со 4,99% од бруто-вредноста на сите емитувани реклами на шесте национални телевизии.

Според Извештајот за владините реклами објавен на интернет-страницата на Владата во август 2014 година⁹, Владата, во 2012, 2013 и првите шест месеци од 2014 година водела вкупно 27 медиумски кампањи, за кои потрошила околу 18 милиони евра – 6,6 милиони евра во 2012, над 7 милиони евра во 2013 и околу 4 милиони евра во првата половина од 2014 година. Тие податоци укажуваат на тренд на пораст на владините трошења за рекламирање. Во недостиг на јавно достапни податоци, мора да екстраполираме, при што нашата претпоставка е дека до моментот на прогласувањето на мораториумот, Владините трошења за купување рекламен простор во медиумите за своите кампањи изнесуваат и над 8 милиони евра на годишно ниво.

Споредено со проценетиот вкупен рекламен колач во Македонија, кој во зависност од процената се движи од 20 милиони евра (процена на медиумските инсајдери) до 35-40 милиони евра (најоптимистичката процена од инсајдери од индустријата на огласување), тоа значи дека владата учествува со помеѓу една петтина и една третина во вкупните трошења за реклама во државата.

Тоа на владата ѝ дава огромна моќ на пазарот, моќ што таа ја користи за притисок врз медиумите. При тоа, владините буџети за рекламирање се користат: а) за наградување на медиумите што имаат провладина

уредувачка политика или се тесно поврзани со владејачката партија: б) за дополнителен притисок врз независните и критичките медиуми, за кои владините рекламни буџети се недостапни, или за нив важат други цени, многу пониски од цените по кои се откупува рекламниот простор во провладините медиуми (што, пред сè, важи за владиното огласување на интернет).

Исто така, нејасни се критериумите за избор на медиуми во кои ќе се купува рекламно време или простор, при што изгледа дека досегот, гледаноста или читаноста на медиумите воопшто не игра улога. Здружението на новинари на Македонија, на пример, истакнува¹⁰ дека: „ТВ Сител има 28,6% учество во вкупната гледаност, а во 2013 година има добиено 791 објави од спотовите на владините кампањи. Од друга страна, телевизијата Алфа, која истата година имала учество од 3,2% од вкупната гледаност, има добиено 5.295 објави од кампањите“.

ТВ Алфа е добар пример и за влијанието што распределувањето на владините буџети го има врз уредувачката политика на медиумите, особено ако се спореди нејзиното известување пред и по нејзината продажба во октомври 2012 година. Пред продажбата, ТВ Алфа беше оценувана како телевизија што критички известува за власта, или дури и е проопозициска. По продажбата, кога во телевизијата почнаа да се сливаат приходите од владините кампањи, ТВ Алфа ја промени својата уредувачката политика и почна да дејствува исклучително позитивно за власта, додека, пак, опозицијата беше прикажувана во негативно светло.

Владата ги злоупотребува јавните фондови во рекла-

8 Анализата на пазарот на радиодифузната дејност за 2013 година е достапен на адресата http://avmu.mk/images/Analiza_na_pazarot_za_2013.pdf

9 Извештајот е достапен на адресата <http://vlada.mk/node/9241>

10 Статијата на интернет страната на ЗНМ е достапна на адресата <http://www.znm.org.mk/drupal-7.7/mk/node/786>



мирањето и медиумската промоција и на друг начин. Иако, главно, тврди дека се работи за кампањи од јавен интерес, видливо е дека голем број од таквите кампањи всушност ги промовираат идеолошките вредности и ставови на водечката партија во владејачката коалиција. Такви се, на пример, кампањите против абортусот, кампањата за промоција на многудетни семејства и слично.

Владата, исто така, ги користи медиумските кампањи за промоција и информирање на граѓаните за придобивките од реформите во различни области (судство, здравство, образование, земјоделство, туризам, итн.), иако за тоа и стојат повеќе традиционални и проверени алатки од областа на односите со јавноста (конференции за печатот, брифинзи, интервјуа) како и можностите што ги нудат новите технологии, интернет-страниците на владата и министерствата, социјалните медиуми, и слично.



ПРЕПОРАКИ

1. **Јавните фондови не можат да се користат за купување рекламен простор или време во медиумите**, без оглед на тоа дали се работи за фондови што ги контролира владата, поединечни министерства, единиците на локалната самоуправа, други јавни институции или јавни претпријатија. Од ова можат да бидат изземени само оние јавни претпријатија што продаваат конкретни производи или услуги, и тоа само ако рекламирањето е природен составен дел од нивите стопански активности, и ако тоа им овозможува рамноправен пазарен натпревар со други производители или обезбедувачи на исти или слични производи или услуги. Исто така, може да се изземат објавувањето на јавните повици за процедури за јавни набавки и тендери, како и огласите за слободни работни места во институциите на јавната администрација.
2. **Кампањите за јавно информирање мора да исполнуваат јавен интерес:** Кампањите за информирање на јавноста треба да се однесуваат на прашање што претставува легитимен јавен интерес, а особено во областите на промоцијата и заштитата на јавното здравје и животната средина, јавната безбедност и сигурност, остварувањето на основните човекови права, образованието, спроведувањето на изборите, и сл. Потребно е да се усвои јасна дефиниција за јавен интерес што ќе се применува при одлучувањето дали некоја кампања заслужува финансирање со јавни пари.
3. **Треба да се основа независно, натпартиско тело што ќе утврдува дали одредена предложена кампања за јавно информирање одговара на одреден општ јавен интерес.** Работата на тоа тело треба да биде транспарентна, со редовно објавување на податоците за сите нови и претходно спроведени кампањи за информирање на јавноста.



4. **Со јавни пари може да се финансира само продукцијата на содржини**, односно, со пари од буџетските фондови со кои располага Владата или поединечни министерства, буџетите на единиците на локалната самоуправа, јавните установи и јавните претпријатија, може да се финансира само продукцијата на видео, аудио и текстуални содржини за потребите на кампањи за информирање на јавноста.
5. **Радиодифузните медиуми ќе ги објавуваат видео или аудиосодржините произведени во склоп на кампањите за јавно информирање бесплатно.** Притоа, јавниот радиодифузен сервис треба да има обврска за нивно емитурање, додека комерцијалните радиодифузери ќе можат да изберат дали ќе ги објавуваат таквите содржини или не.
6. **Објавувањето информативни видеоспотови или радиски цинглови создадени како дел од кампања за информирање на јавноста за прашање од јавен интерес нема да се смета во дозволеното време за објавување реклами во реален час.**



Media Development Centre

POLICY BRIEF

**PUBLIC INFORMATION
CAMPAIGNS OF THE
GOVERNMENT OF
MACEDONIA AND OTHER
STATE INSTITUTIONS**

Skopje, January 2016

INTRODUCTION

Over a period of several years, the Government was among the leading, or in fact the leading buyer of advertising time and space in Macedonian media. At the start of July 2015, the Government of Macedonia introduced a moratorium on all commercial advertising and media buying for its information campaigns.

Government's advertising campaign financed with public money was the best "legal" way to "corrupt" the media, with the goal to establish direct influence on the editorial policies of the media. At the same time, for many of those campaigns, financed with public funds, it is difficult to say that they refer to any sort of public interest and. Rather, they constitute promotion campaigns for the ideological values and positions of the leading party in the ruling coalition.

This policy paper aims to contribute to the efforts to restructure and reform Macedonian media system, in line with the ongoing negotiations on the urgent systemic reforms that arise from the "Pržino Agreements" of June and July 2015, but also to the ongoing efforts to create and establish an open, democratic and pluralist media system in Macedonia.

REGULATION OF PROMOTION AND ADVERTISING OF PUBLIC AND GOVERNMENT POLICIES

INTERNATIONAL PRACTICES

The European Union regulates the issue of advertising in the media, specifically in audiovisual broadcast media (linear and on-demand), in the Directive on Audiovisual Media Services (AVMS Directive, Directive 2010/13/EU¹).

There is no mention of the term “government advertising” in any EU regulation. As an illustration, the internet-search using the key words “government advertising Europe” or “government advertising EU” yields very few results, usually news reports on government spending on marketing activities (which is not the same as advertising, as it includes other activities that may or may not result in publication of an ad).

In Europe and across the world, several other terms are used, most commonly the terms Public Service Announcements² or, especially in the UK, Public Information Films³, used to promote public policies, or in campaign to raise public awareness on certain issues of public interest. In those countries where governments and public institutions spend money on media buying, in majority of cases, such activities cover publication of public calls for tender competitions and other public procurement pro-

1 The Directive 2010/13/EU of the European Parliament and the Council on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of Audiovisual Media Services is available on the URL <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN>

2 The Wikipedia entry on Public Service Announcements is available on URL https://en.wikipedia.org/wiki/Public_service_announcement

3 The Wikipedia entry on Public Information Films is available on URL https://en.wikipedia.org/wiki/Public_information_film



cedures, or announcements of job openings in public or government institutions.

The Public Service Announcements are used primarily in media campaigns that aim to raise public awareness about an important social issues, change public attitudes and/or behaviour and other matters of general public interest, usually in matters of public safety, health, but also environment, education, elections, etc. Such campaigns are implemented in almost all countries. In majority of the countries, such campaigns are commissioned by the Government, in many places also by different non-profit and non-governmental entities, and they finance the production of the necessary promotional materials and contents.

The broadcast of video ads that are part of such campaigns is done by the media free of charge, although, there are countries in which government actively buy media time and space for publication. It is worth noting that in those cases, the total government expenditures on media buying represent only a small portion of the total available advertising revenue, which is not the case in Macedonia. In 2015, UK Government planned to spend 289 million pounds on marketing activities⁴, mostly in the first quarter of the year, mainly through increased activities in digital platforms and in social media. Even if it planned to spend all that money on media buying, that is only a fraction of the total advertising market in the UK, worth 18.55 billion GBP in 2014.

The AVMS Directive mentions public service announce-

⁴ Read The Guardian article on Government's marketing spending at URL <http://www.theguardian.com/media/2014/may/14/governemnet-ad-spend-deficit-scottish-referendum-afghanistan>

ments in indent 31 in the Preamble, referring to the need for a wide definition of commercial advertising "which should not include public service announcements and charity calls *broadcast free of charge*".

Similarly, they are mentioned in indent 97 of the Preamble of the AVMS Directive, which refers to the need to exclude announcements made by broadcasters in connection with their own programmes and "public service announcements and charity calls *broadcast free of charge*" from the calculation of maximum allowed time that can be allotted to advertising or teleshopping.

In UK, the production and distribution of Public Information Films was the job of the Central Office of Information, which doesn't exist anymore, having been officially closed in December 2011. In addition to the Central Office of Information, public information films are produced by other entities, mostly smaller film and production companies. Public information films are then distributed to the media for free of charge broadcasting in the regular advertising blocks, to fill the empty slots of unsold ad time.

In France, it is the Government and its ministries that commonly commission and implement public service announcements. The Ministry of Health is especially active with many public health oriented campaigns. The public service announcements are used by the state or the non-governmental agencies to reach the general public on issues that benefit public interest, carry important social messages, or raise public awareness on important social issues. The media air such announcements and messages free of charge.

In the US, there is no strict definition what shall be considered advertising, which makes the determination of the total amounts the Government spends on advertising very difficult. Furthermore, there is no institution to which government agencies should report such spend-



ing.⁵ On the other hand, there are certain principles that help define the prohibitions in terms of what the Federal Government may or may not advertise. Among other things, those prohibitions cover the advertising for publicity and propaganda purposes. On the other hand, those principles encourage advertising that aims to inform the public on certain public safety issues.

In the US, there is a non-profit organisation, the Advertising Council, that produces public service announcements sponsored by nongovernmental and non-profit organisations, but also by bodies and agencies of the US Government. The Advertising Council⁶ works with advertising agencies that prepare the creative solutions *pro bono*, and the media donate their air time. Only non-partisan campaign may qualify. The total expenditure of the US Government and its agencies on marketing and advertising activities in 2013 amounted to US\$892.5 million (for sake of comparison, the total advertising market in US in all media exceeded US\$170 billion in 2014).

The biggest campaigns in Canada have to pass through prior testing and post-campaign evaluation, conducted by over the phone opinion polls. Each campaign has a series of concrete, measurable goals, determined on basis on call for actions. Different Government departments decide on which media they intend to advertise. They usually work with marketing agencies on the production of creative concepts and media plans. The selection of the media on which the campaign will be shown depends on a series of factors, including the goals of the campaign, its target audience and markets, the scope of the campaign, the available budget and the costs related to different types of media. All information regarding government marketing, public information and advertis-

ing activities, as well as proper procedures and rules for Government's spending on advertising are publicly available on the website of Public Works and Government Services⁷.

In Queensland, Australia, there has to be a direct and obvious benefit for the people of Queensland in order for a public information campaign to be implemented. The ads have to be directed at and focused on those sections of community for which the campaign is relevant. The ads have to have educational or information purpose, dealing with a new issue which is not well known to the community or the community is not aware of. Budget facilities dedicated to provision of services can't be repurposed for advertising.

5 See at URL <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41681.pdf>, ctp.2

6 For the history of the Advertising Council, visit URL <http://www.adcouncil.org/About-Us/The-Story-of-the-Ad-Council>

7 See at URL <http://www.tpsgc-pwgsq.gc.ca/pub-adv/index-eng.html>



02

GOVERNMENT ADVERTISING IN MACEDONIA

Macedonia doesn't have specific legislation to regulate the manner in which the Government may use public finances, or limits on the maximum amounts of public finances that can be used to finance the so-called public interest campaigns, that is, there is no legislation on the spending of Government's promotional budgets to finance media campaigns.

The only law that regulates that matter is the Law on Public Procurement, and the Government has claimed, in all statements and information released regarding the campaigns of public interest, that it acted in accordance with the Law on Public Procurement. At the same time, the actual spending and placement of promotional and advertising budgets for financing of media campaigns remained opaque.

So far, all the Government has offered was collective data on the spending, covering several years, without detailed information about its media buying - which media were selected and which criteria were used in the selection process, or at what prices was the advertising time and space purchased. The available information on this issue is result of hard individual investigations and research, including counts of individual ads published or aired by the media, and calculations of amounts spent based on the media's publicly available price-lists.

In July 2015, the Government announced a moratorium on government's advertising, primarily because of the pressure of the European Union. The pressure was due to the fact that the Government used its advertising budgets for public information, but also the budgets of public institutions and public enterprises, to corrupt and pressure the media and to distort the advertising market in Macedonia.



For several years in a row, the Government was ranked among the biggest five advertisers in Macedonia. According to the data published in the Analysis of Macedonian Broadcasting Market in 2013⁸, prepared and published by the Agency for Audio and Audiovisual Media Services, the Government was the second biggest advertiser in the national terrestrial TV broadcasters, with 4.99% of the gross value of the total advertising in the six national television broadcasters, trailing only Proctor & Gamble, which was the top-ranked advertiser with 5.40 percent of the total advertising spending.

According to the report on government commissioned ads, published last year on Government's website⁹, in 2012, 2013 and the first six months of 2014, the Government conducted a total of 27 media campaigns for which it spent close to 18 million Euro – 6.6 million Euro in 2012, more than 7 million Euro in 2013, and about 4 million Euro in the first half of 2014. The data indicates a trend of growing spending on advertising by the Government. Lacking publicly available information, we extrapolated the figures and the assumption is that, by the time the moratorium was declared, Government spending on advertising in the media has grown further, possibly to the level of over 8 million Euro annually.

Compared to the estimates on the total advertising market in Macedonia – and the estimates range from about 20 million Euro (media insiders) to 35-40 million Euro (the most optimistic estimate of advertising agencies) – the Government advertising spending accounts for between one fifth and one third of the total advertising spending in the country.

Thus, the Government has gained a powerful position in the market, power that it uses to pressure the media.

Government's advertising and promotion budgets are used to: a) reward the media that follow a pro-government editorial policies or media that are owned by persons or entities with close ties to the ruling party; b) to put additional pressure on the independent and critical media, for which Government's advertising budgets are either inaccessible, or a completely different set of prices applies, much lower than the prices at which advertising space and time is purchased in the pro-government media (which is especially the case with the advertising on the web).

Also, there seems to be no clear criteria for selection of media for placement of ads, and the reach, size and structure of their audiences seems to play no role whatsoever. The Association of Journalists of Macedonia points out, for instance, that "Sitel TV commands 28.6% share of TV audience, and in 2013 it aired 791 individual showings of government campaign ads¹⁰. On the other hand, Alfa TV, with 3.2% share in the total TV audience that same year, has aired a total of 5295 individual screenings of campaign ads".

Alfa TV is also a fine example of the influence that the distribution of Government's advertising budgets has on media's editorial policies, evident especially if we compare its reporting before and after the broadcaster changed ownership in October 2012. Before the sale, Alfa TV was perceived as a broadcaster that adopts a critical stance towards the government, and some even saw it as being pro-opposition television. After the change of ownership, after money from government campaigns started

8 The Analysis of the Broadcasting Market in 2013 is available on URL http://avmu.mk/images/Analiza_na_pazarot_za_2013.pdf

9 Available on URL <http://vlada.mk/node/9241>

10 The article is available on AJM website, URL <http://www.znm.org.mk/drupal-7.7/mk/node/786>



to flow into the broadcaster, Alfa TV changed its editorial policies and its reporting turned extremely positive for the government, while the opposition was presented in predominantly negative light.

The Government abuses the public funds for advertising and media promotion in another significant way. Although it claims that those are campaigns that promote the public interest, it is evident that a large number of those campaigns actually promote ideological values and positions of the leading party in the ruling coalition. Such are the campaigns, for instance, the pro-life campaign against abortion, the campaign that promotes large families, etc.

The Government also uses media campaigns for promotion and to inform the citizens about the benefits of its reforms in various fields (judiciary, healthcare, education, agriculture, tourism, etc.), although it has at its disposal a number of traditional, time-tested public relations tools.



RECOMMENDATIONS

1. **Public funds and budgets cannot be used to purchase advertising space or time in the media.** This should equally apply to the budgets controlled by the Government, individual ministries, local self-government units, and other public institutions and public enterprises. An exception can be made only for those public enterprises that sell concrete products and services, and only if advertising is a natural integral part of their economic activities, and if it would allow them an equal market competition with other producers or suppliers of same or similar products or services. It may also exempt the publication of public calls for public procurement procedures and tenders, or announcements for jobs and positions in institutions of public administration.
2. **Public information campaigns must meet some public interest.** The public information campaigns need to refer to or cover an issue that represents a legitimate public interest, especially in the areas of promotion and protection of public health or environment, public safety, advancement of exercise of fundamental human rights, education, elections, etc. It is necessary to adopt a legal definition what shall be considered public interest regarding the implementation of public information campaigns.
3. **An independent body needs to be established or appointed to determine if proposed public information campaigns meet issues of public interest.** The work of that body needs to be fully transparent and should include legal obligation to publish all data and information on implemented public information campaigns on regular basis.
4. **Public funding can be used to finance only production of contents.** The money from



the budgets controlled by the Government, individual government ministries, the budgets of the units of local self-government, public institutions and public enterprises, can be used only to finance the production of creative solutions for public information campaigns and production of necessary promotional contents - video clips, audio jingles or text.

5. **Broadcast media will air the video or audio ads produced for the purposes of a given public information campaign free of charge. The public broadcasting service should be the only media outlet for which the airing of such ads is mandatory, while commercial broadcasters should be able to choose whether to publish those ads or not.**
6. **The broadcasting of video or audio ads created for the purposes of a public information campaign that refers to an issue of public interest should not be counted in the total allowed time for advertising aired in a clock hour.**



