EUROPEAN ENDOWMENT FOR DEMOCRACY

ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ



ЗАКОНСКИТЕ ИЗМЕНИ „НА БАРАЊЕ" ОСТАНУВААТ ОСНОВЕН ПРИСТАП КОН МЕДИУМСКИТЕ РЕФОРМИ

ЧЕТВРТИ КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА 2024 ГОДИНА

ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ

EUROPEAN ENDOWMENT FOR DEMOCRACY

ЗАКОНСКИТЕ ИЗМЕНИ „НА БАРАЊЕ“ ОСТАНУВААТ ОСНОВЕН ПРИСТАП КОН МЕДИУМСКИТЕ РЕФОРМИ

ЧЕТВРТИ КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА 2024 ГОДИНА

Март 2025 | Скопје

СОДРЖИНА

ВОВЕД....4

1. НОСИТЕЛИ НА ОДЛУКИ И ПОЛИТИКИ....5
Избор на членови на Советот на АВМУ....5
Измени на Законот за медиуми
за внесување на онлајн медиумите....6
Државно рекламирање....7
Препораки....7

2. АГЕНЦИЈА ЗА АУДИО
И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ....8
Подзаконски акти....8
Јавен состанок на АВМУ....9
Други активности....9

3. ПРОГРАМСКИ СОВЕТ НА МРТ....10
Седници....11
Препораки....11

4. ГОДИШЕН ПРЕСЕК ОД НАОДИТЕ....12
НОСИТЕЛИ НА ОДЛУКИ....12
АГЕНЦИЈА ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ....13
ПРОГРАМСКИ СОВЕТ НА МРТ....15

5. АНЕКС 1....16
Државни кампањи во медиумите:
Како до законско решение кое ќе биде во функција на јавниот интерес?
Пишува: ПЕТРИТ САРАЧИНИ, Институт за медиуми и аналитика ИМА....16

ВОВЕД

Центарот за развој на медиуми постојано ја следи состојбата во медиумскиот систем и на медиумската сцена во Република Северна Македонија. Првенствено, следењето ги покрива активностите и работата на двете тела задолжени за спроведување на медиумското законодавство, односно регулаторното тело, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) и Програмскиот совет на МРТ. Исто така, ЦРМ ги следи и соодветните активности на надлежното Министерство за дигитална трансформација, особено во светло на неговата улога во реформите (или нивното отсуство) на медиумската сцена.

Реформите во медиумскиот сектор во државата, иако одамна препознаени како потреба, никако да почнат. Последниот неуспешен обид го вклучуваше и проектот на ЕУ, фокусиран на хармонизацијата на националното законодавство со правното наследство на ЕУ, но во втората фаза и на сеопфатна реформа на медиумското законодавство во државата.

Овој извештај, подготвен со поддршка на институционален грант од Европскиот фонд за демократија (European Endowment for Democracy – EED), го покрива третиот квартал од годината, односно периодот од 1 јули до 30 септември 2024 година. Во овој период забележавме одредени поместувања, особено од гледна точка на одамна закочениот процес на избор на новите состави на Советот на АВМУ (но не и на Програмскиот совет на МРТ) пропишани уште со измените на ЗААВМУ од декември 2018 година. Исто така, процесот на измени на Законот за медиуми, за внес на онлајн-медиумите во регулаторната рамка, доведе до одредени конкретни активности, односно до објавување на нацрт на системот ЕНЕР за собирање на предлози и сугестии од заинтересираните страни.

Советот на АВМУ и Програмскиот совет на МРТ продолжија со своите редовни активности.

Овој извештај, иако се однесува на 4-от квартал од 2024 година, нуди и краток осврт со заклучоци од целата година во која се спроведуваше мониторингот. Исто така, побаравме од колегите од Институтот за медиуми и аналитика, краток текст со нивните ставови и мислења како соодветно да се реши прашањето на „државното рекламирање“, односно промоцијата на кампањи од јавен интерес во медиумите. Нивната кратка анализа е приложена како анекс на овој извештај.

1. НОСИТЕЛИ НА ОДЛУКИ И ПОЛИТИКИ

Четвртиот квартал од 2024 година го обележаа две значајни активности на носителите на одлуки поврзани со медиумскиот сектор и потребните реформи.

Избор на членови на Советот на АВМУ

На 2 октомври 2024 година, Собранието на Република Северна Македонија донесе Одлука за објавување на јавен конкурс за именување на членови на Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги[1]. Она што секако треба да забележиме е дека од некакви причини, Собранието одлучи дека членовите на Програмскиот совет на МРТ нема да се бираат во исто време со Советот на АВМУ.

Инаку, одлуката дојде повеќе од три и пол години по вториот неуспешен јавен конкурс за избор на членови на тоа тело, и безмалку шест години по усвојувањето на измените и дополнувањата на ЗААВМУ (31 декември 2018 година) со кои се предвидуваше избор на нов Совет и предвремен крај на мандатот на членовите на Советот избрани уште во 2014 година.

И процесот на избор предизвика јавно негодување. Тоа особено се однесува на јавната расправа, предвидена во член 14, став 5 од ЗААВМУ, за која се очекуваше дека ќе го следи урнекот воспоставен при изборот на членовите на Државната комисија за спречување на корупцијата (независна комисија за селекција на кандидати, јавна расправа на која кандидатите ќе одговараат на прашања од пратениците и од присутните претставници на граѓанското општество). Наместо тоа, беа поканети само претставници на организациите што им дале поддршка на кандидатите тие, да објаснат зошто ја дале поддршката.

Замерки имаше и за профилите на неколку кандидати, вклучително и лица што биле членови на раководствата на политички партии и носители на избрани функции во последните 10 години (член 16, став 3 од ЗААВМУ). (Дополнително, во моментот на пишување на овој извештај, станува јасно дека се остваруваат стравувањата дека дво-третинското мнозинство како праг за избор на членовите на Советот, ќе доведе до отворена трговија помеѓу партиите во парламентот да обезбедат свое влијание врз регулаторното тело, користејќи го фактот дека обез-

1. Види на интернет страната на Службениот весник на РСМ, Сл. Весник бр. 207/2024, достапно на следниот линк

бедувањето на дво-третинско мнозинство е извонредно тешко. Исто така, загрижува (гледано од временската дистанца што беше потребна за подготовка на овој извештај) реалната можност и овој избор да пропадне, поради неможноста да се обезбеди „Бадинтерово мнозинство“ доколку не се задоволат и барањата на најголемата опозициска партија од редот на немнозинските заедници.

Измени на Законот за медиуми за внесување на онлајн медиумите

Второто поместување што го забележавме се однесува на работата на Министерството за дигитална трансформација. Иако МДТ и понатаму останува фокусирано примарно на прашањата поврзани со дигиталната трансформација, на 8 октомври 2024 година, на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) беше објавен нацрт на Законот за изменување и дополнување на Законот за медиуми[2], за собирање на коментари и предлози од заинтересираните страни. Со тоа и официјално почна постапката за менување на Законот за медиуми за внесување на медиумите што функционираат исклучиво на интернет во рамките на националното законодавство. Предложените промени се резултат на иницијативата на здружението „ОнлајнМедиум.мк“, што ги собира најголемите интернет страници што се занимаваат со информативна дејаност (онлајн весници или портали). (Во моментот на пишување на овој извештај се очекува Предлог-законот да биде поднесен до Собранието на усвојување).

ЦРМ, цело време по усвојувањето на Законот за медиуми во декември 2013 година, смета дека постоечката дефиниција за медиуми соодветно ги покрива и онлајн медиумите, како и дека нивни опфат во регулацијата, во иста мера и на ист начин на кој се опфатени и печатените медиуми, е дозволен и потребен. На предложениоте текст, сепак, постојат неколку забелешки: дали и по што ќе се разликуваат медиумите што доброволно ќе влезат во идниот регистар и оние што ќе изберат да останат надвор од регистарот? Дали таа разлика може да доведе и до различен третман од страна на институциите на државата и јавните институции? Зошто е воведено барање за одреден број на вработени за влез во регистарот, ако знаеме дека такво барање не се поставува пред печатените медиуми? Како ќе се решаваат прашањата поврзани со одредбите што се однесуваат на правото на одговор и исправка? Се надеваме дека и Собранието, пред усвојувањето, ќе организира соодветна јавна расправа за предложениот Закон за медиуми за да може да се корегираат таквите отворени прашања.

2. Види на ЕНЕР

Државно рекламирање

Измените на ЗААВМУ со кои се укина поранешниот член 102 и се воведе обврска за државните институции и единиците на локалната самоуправа да одвојуваат средства за купување на рекламно време од радиодифузерите, беа усвоени во февруари 2024 година. Тие измени на ЗААВМУ, меѓу другото, пропишуваат (член 15, Преодни и завршни одредби од Законот за изменување и дополнување на ЗААВМУ) и дека во рок од 60 дена од усвојување на Законот, треба да се формира Комисијата за одлучување по државни кампањи на државно ниво, за покривање на периодот до формирањето на новата комисија по завршувањето на Парламентарните Избори во 2024 година. Сепак, ниту таа комисија (поради одржувањето на изборите) ниту пак редовната комисија според член 101-б од ЗААВМУ не беа формирани до крајот на 2024 година.

Препораки

Останува истата препорака на процесот на медиумски реформи, првенствено во медиумското законодавство, да му се пристапи сериозно. Веќе има подготвени комплетни законски решенија, благодарение на проектот што ЕУ го спроведе во 2023 година. МДТ треба што поскоро да го започне процесот на јавни консултации и поднесување на комплетно ново законодавсто, наместо да прави мали интервенции на одредени места во законите, првенствено како резултат на притисок и лобирање на одделни интересни групи во медиумската заедница.

МДТ и Собранието треба да се погрижат за спроведување на обврските што произлегуваат од измените на ЗААВМУ од 28 февруари 2024 година, за воведување на државни кампањи (државно рекламирање) и да ја основаат Комисијата за одлучување по државни кампањи. Иако ЦРМ се противи на усвоеното решение и смета дека тоа поглавје од Законот треба да претрпи сериозна ревизија[3], ако веќе е усвоен таков каков што е, Законот треба да се спроведува со почитување на сите рокови.

3. Види во „Прв квартален извештај за 2024: Наместо системски, добиваме лоши парцијални решенија“, достапно на следниот линк

2. АГЕНЦИЈА ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ

Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и во 4-от квартал од годината продолжи со своите редовни активности. Во тој период, Советот на АВМУ одржа 11 седници. На седниците, главно разгледуваше прашања поврзани со изрекување мерки на радиодифузери или на оператори на јавни електронски комуникациски мрежи за прекршувања на одредбите од ЗААВМУ.

Во овој период, Советот ги усвои и годишните планови за програмски и административен надзор, како и Годишната програма за работа со Годишен финансиски план за 2025 година (46 седница[4]). Треба да забележиме и дека Советот го овласти директорот да го потпише колективниот договор со вработените во Агенцијата (41 седница[5]).

Покрај редовните седници, Советот одржа и две јавни седници, наменети за средба со претставници на радиодифузери на која тие треба да дадат образложение за состојбите што довеле до престанок со работа и бришење од регистарот на радиодифузери (Радио Б-97 Битола и Радио РРАПИ од Струга), односно во врска со постапката за одземање на дозволата (ТВ ВИС Струмица). Повторно, никој од поканетите претставници на радиодифузерите не се појави на јавните седници да понуди такво образложение.

Подзаконски акти

Во четвртиот квартал од 2024 година, АВМУ продолжи со усвојување на подзаконските акти, односно дополнување и изменување на постоечките подзаконски акти, за да се усогласат со имзмените на ЗААВМУ од јули 2023 година.

На 38-та седница, одржана на 9 октомври 2024 година, Советот на АВМУ ги усвои Правилникот за заштита на малолетните лица[6] и Предлог-водичот за мониторинг на говорот на омраза – второ дополнето и изменето издание[7]. Повторно, до Агенцијата не стигнаа никакви предлози за измена или дополнување на двата подзаконски акти.

4. Види Записник од 46-та седница на Советот на АВМУ, 25.12.2024 година, достапен на следниот линк
5. Види Записник од 41-ва седница на Советот на АВМУ, 29.10.2024 година, достапен на следниот линк
6. Види „Правилник за заштита на малолетни лица (прочистен текст)“, достапен на следниот линк
7. Види „Водич за мониторинг на говорот на омраза – второ дополнето и изменето издание“, достапен на следниот линк

На 39-та седница, одржана на 17 октомври 2024 година, Советот на АВМУ го извои и Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за спонзорство , за вградување на измените на ЗААВМУ од јули 2023 година. На јавната расправа за текстот на предлог-Правилникот пристигнал само еден предлог (прифатен), што многу ретко се случува.

Во овој период, Советот на АВМУ усвои и неколку подзаконски акти што го регулираат внатрешното работење на Агенцијата (Правилник за бруто плата и други надоместоци, Правилник за определување на траењето на годишниот одмор на вработените во стручната служба), што произлегуваат од усвоениот и потпишан Колективен договор.

Општ впечаток е дека Агенцијата усвојува квалитетни подзаконски акти. Повеќето подзаконски акти усвоени во 2024 година беа подготвени со помош на меѓународни експерти, што е дополнителна гаранција за нивниот квалитет. Останува прашањето на очигледниот недостаток на интерес кај заинтересираната јавност да учествува во процесите на јавните консултации и расправи за предложените документи со свои предлози или коментари. Повторуваме дека АВМУ ќе треба да вложи повеќе напори за промоција на таквите документи и анимирање на заинтересираните страни и стручната јавност да се вклучи активно во процесот на јавна расправа.

Јавен состанок на АВМУ

На 25 декември 2024 година, АВМУ го одржа 4-от јавен состанок . Овој јавен состанок е прв во долгата низа на јавни состаноци на кој, освен претставувањето на активностите за претходниот квартал, немаше претставување на специјален извештај, анализа или истражување (анализа на пазарот, родови прашања, третман на малолетници и сл.) што вообичаено се дел од јавните состаноци. Се надеваме дека овој јавен состанок е исклучок, затоа што АВМУ вообичаено произведува квалитетни извештаи и анализи што се од непроценливо значење за сите што се занимаваат со различни аспекти на аудиовизуелната медиумска индустрија.

Други активности

Вообичаено, во последниот квартал од секоја година, како стожерен член на Мрежата за медиумска писменост, АВМУ ги организира веќе традиционалните „Денови на медиумска писменост“ (манифестацијата се одржува од 2019 година). И оваа година, од 28 октомври до 4 ноември, АВМУ ги организираше „Деновите на медиумска писменост 2024“ година , со голема меѓународна конференција „Политики за медиумска писменост во ерата на вештачката интелигенција“.

8. Види „Правилник за спонзорство (прочистен текст)“, достапен на следниот линк
9. Види на следниот линк
10. Види повеќе на следниот линк

3. ПРОГРАМСКИ СОВЕТ НА МРТ

Програмскиот совет го мина и овој квартал со одамна истечен мандат, со улога на вршител на должност. Иако Собранието го почна процесот на избор на нови членови на Советот на АВМУ, новиот состав на Програмскиот совет на МРТ, според најавите од надлежната собраниска комисија беше оставен за првиот квартал од 2025 година[11]. Мора да забележиме дека, ако и изборот на Програмскиот совет на МРТ, поради идентичните барање за дво-третинско гласање и „Бадинтерово мнозинство“, го следи урнекот од изборот на Советот на АВМУ (до овој момент сè уште неизвесен, поради неможноста да се обезбеди и Бадентеровото мнозинство), со јавниот радиодифузен сервис може да раководи и тело што, наместо да ја претставува јавноста, во сета нејзина разновидност, првенствено да ги претставува политичките партии застапени во Собранието.

Што се однесува до постоечкиот состав на Програмскиот совет, останува неразрешено прашањето на евидентниот судир на интереси кај неколку членови на советот. Исто така, неколку членови го напуштија Програмскиот совет, поради нови ангажмани што резултираат со некомпатибилност на нивното членство, а една членка на ПС е почината.

Останува и проблемот со недоволната грижа за учеството на јавноста во работата на Програмскиот совет. Ова не се однесува само на можноста заинтересирани страни да присуствуваат и да ги следат седниците на Програмскиот совет (седниците според член 122, став 1 од ЗААВМУ се јавни). Имено, седниците не се најавуваат соодветно на различните платформи што и се достапни на МРТ (ТВ и радиски програмски сервиси, интернет страница, итн.). Тоа ја прави тешко спроведлива и одредбата од Деловникот за работа на ПС што бара од новинарите и јавноста претходно писмено да најават за кои точки од дневниот ред се заинтересирани (што е недозволиво ограничување со оглед на обврските што произлегуваат од член 122 од ЗААВМУ).

Дополнително, Програмскиот совет нема системи за редовна комуникација со јавноста (во сета нејзина разновидност), за да ги собере ставовите, предлозите и барањата на различни општествени групи, а неговата основна улога треба да биде да се грижи и да ги застапува интересите на јавноста во работата на јавниот радиодифузен сервис.

11. Всушност, во времето на финализација на овој извештај, Комисијата за прашањата на изборите и именувањата го објави и јавниот конкурс за избор на членови на Програмскиот совет на МРТ.

Седници

Во последното тримесечје од 2024 година, Програмскиот совет одржа девет седници, што е повеќе од просечните пет. Тоа е и очекувано на крајот од годината, кога се усвојуваат годишните планови и програми за наредната година. Покрај тоа, Програмскиот совет даде согласност за промена на позицијата Уредник на Првиот програмски сервис (Анета Андонова премина на позицијата Одговорен уредник на Собранискиот програмски сервис, врз основа на Барање од Директорот на МРТ за именување на Одговорни уредници.

На 261-та седница[12], Програмскиот совет ја усвои Годишната програма за работа и финансискиот план на ЈРТ Македонска Радио Телевизија за 2025 година. Забележливо е од дискусијата, дека Програмскиот совет, а тоа е видливо и во Годишната програма, се залага за поголемо користење на внатрешните ресурси за производство на програма, наместо потпирањето на надворешна продукција или во копродукција со независни продуценти. Како што забележува членот на ПС Гајур Рамадани „Некои емисии кои се реализираат со копродукциските куќи, посебно во МТВ1 може да се реализираат од квалитетни новинари вработени во МРТ и да се користат внатрешните човечки ресурси“. Таквите интервенции што се однесуваат на постоечките политики и потребата од усвојување на нови политики во пополнувањето на програмската шема со квалитетни содржини, се добредојдени и се централна точка на задачите и одговорноста на Програмскиот совет.

Препораки

Препораките до Програмскиот совет на МРТ остануваат исти како и во претходните квартални извештаи:

- Преземање мерки за навремено најавување на седниците, за да се овозможи заинтересираните страни да присуствуваат на седниците;
- Програмскиот совет треба да ја преземе праксата од АВМУ и да одржува и периодични јавни состаноци што ќе бидат отворени и за претставници на јавноста да поставуваат прашања или да даваат предлози;
- Програмскиот совет генерално треба да воспостави соодветни системи и да ја подобри комуникацијата со јавноста (сфатена како збир од различни општествени групи чии интереси треба да ги застапува во работата на јавниот радиодифузен сервис)

12. Записникот е достапен на следниот линк

4. ГОДИШЕН ПРЕСЕК ОД НАОДИТЕ

НОСИТЕЛИ НА ОДЛУКИ

За носителите на одлуки, 2024 година беше поделена на два безмалку еднакви делови. Првата половина од годината беше посветена на Претседателските и Парламентарните избори, а втората половина беше посветена на консолидација на новата власт. Општи впечаток е дека не можеме да бидеме задоволни од активностите на носителите на одлуки, особено од гледна точка на медиумскиот сектор, во целата 2024 година.

Прво, носителите на одлуки не и приоѓаат на потребната реформа на медиумското законодавсто холистички, во согласност со идентификуваната потреба (и веќе постоечки нацрти и предлози како резултат од голем проект на ЕУ) за детална ревизија на соодветното законодавство, ЗААВМУ и Законот за медиуми. Наместо тоа, тие применуваат приод на измени „на барање“ (како што тоа одлично го сублимираше Снежана Трпевска на една конференција посветена на медиумските реформи), главно на иницијатива на специфични интересни групи во медиумската индустрија кои главно се заинтересирани за заштита на нивни партикуларни интереси.

Така, непосредно пред изборите, беа усвоени измени на ЗААВМУ што, меѓу другото, ја укинаа забраната за државно рекламирање во аудиовизуелните медиумски услуги од поранешниот член 102 од Законот. На инсистирање на националните терестријални телевизиски емитувачи, беа усвоени уште неколку значајни измени (продолжување на дозволи, во областа на авторското и сродните права), за кои пишувавме детално во Првиот квартален извештај за 2024 година[13].

Втората очекувана измена на законодавството, исто така на инсистирање на здружението на интернет медиуми „ОнлајнМедиум.мк“, за внесување на интернет медиумите во регулаторната рамка, сè уште е во процедура, првенствено затоа што надлежното Министерство за дигитална трансформација беше фокусирано на одвојувањето од поранешното Министерство за информатичко општество и администрација.

Исто така, Собранието на РСМ, со повеќегодишно доцнење, конечно ја започна повторената постапка за избор на нов состав на Советот на АВМУ (постапка што уште не е завршена во моментов на пишување на овој извештај) што произлегува од измените на ЗААВМУ од декември 2018 година. Начинот на кој се одвиваше процедурата, особено јавната расправа пред надлежната Комисија за

13. Види „Прв квартален извештај за 2024: наместо системски, добиваме лоши парцијални решенија“, достапен на следниот линк

прашањата на изборите и именувањата, наиде на осуда кај заинтересираните страни и стручната јавност. Интересно, процесот за избор на нови членови на Програмскиот совет воопшто не започна и таа постапка беше оставена за првиот квартал од 2025 година. Како резултат, составите на двете тела избрани во летото 2014 година, веќе неколку години остануваат на своите места како вршители-на-должност, иако редовните мандати им се одамна истечени (а тие мандати беа скратени со измените на законот од 2018 година.

Носителите на одлуки треба да се ангажираат и да ги спроведат своите надлежности за да обезбедат детална и целосна реформа на медиумското законодавство.

Од друга страна, треба да се нотира дека проблемите со финансирањето од Буџетот што ја замени радиодифузната такса се отстранети, и дека субјектите што се финансираат од таа буџетска линија ги добиваат законски определените средства. Од друга страна, барем што се однесува до јавниот радиодифузен сервис, решението (наместо процентот да се пресметува на реализираните вкупни приходи во претходната фискална година, тој сега се пресметува на реализираните даночни приходи утврдени во последната донесена завршна сметка на Буџетот) иако задоволува два од трите прифатени критериуми за финансирање на јавните радиодифузени сервиси – е стабилно и предвидливо – не го задоволува критериумот да биде соодветно и достаточно за да обезбеди целосно остварување на функцијата и мисијата на јавниот радиодифузен сервис.

АГЕНЦИЈА ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ

Во 2024 година, мора да се согласиме со наодите и оценките наведени во меѓународни извештаи, вклучително и Извештајот за Република Северна Македонија на ЕУ, дека АВМУ ги вршеше своите должности и задачи одговорно и компетентно. Тоа првенствено се должи на агилноста и експертизата на стручната служба на Агенцијата[14].

Тоа особено се однесува на работата на Агенцијата за време на Претседателските и Парламентарните Избори 2024, но и активностите на Агенцијата за повеќе прашања од опсегот на нејзините компетенции – медиумската писменост, родовата рамноправност во медиумскиот сектор, борбата со говорот на омраза и дезинформациите, итн. Особено го поздравуваме фактот што Агенцијата конечно ја презеде одговорноста и самата подготви студија за утврдување на оправданоста

14. Неколку вработени од стручната служба на Агенцијата се пријавија на јавниот конкурс за избор на членови на Советот на АВМУ. Од денешна перспектива, знаејќи каков избор направи собраниската Комисија за прашањата на изборите и именувањата, а со оглед на искуството и стручноста на кандидатите вработени во стручната служба на Агенцијата, веројатно најдобро ќе беше сите да беа избрани и доставени за гласање на пленарна седница на Собранието. Таквото решение ќе обезбедеше високо ниво на стручност на Советот, наместо очигледната политизација на тоа тело што е резултат од политичката трговија нужна за да се обезбеди потребното дво-третинско мнозинство за избор на членовите на Советот.

за објавување на јавен конкурс за доделување на дозвола за терестријално телевизиско емитување, наместо таквата студија да ја „аутсорсира“ на надворешен изведувач. ЦРМ долго време укажуваше дека таквите студии треба да ги подготвува Агенцијата и добро е што тоа конечно се случи (иако, во крајна линија, тоа мораше да се случи по правосилна судска пресуда што тоа го наложи).

АВМУ, исто така продолжува со производство на квалитетни извештаи и анализи за различни аспекти на функционирањето на пазарот и индустријата на аудиовизуелни медиумски услуги, обезбедувајќи драгоцени податоци и информации за сите заинтересирани страни (истражувачи, граѓански сектор, академија, итн.).

Од друга страна, иако стручната служба произведува квалитетни подзаконски акти (во 2024 година беа усвоени неколку нови подзаконски акти и беа менувани постоечките поради усогласување со измените на ЗААВМУ во 2023 година како дел од усогласувањето со новата Директива за аудиовизуелни медиумски услуги на ЕУ), видливо е дека актерите од медиумската заедница, граѓанското општество и други засегнати страни многу ретко ја користат можноста да даваат коментари и предлози за нацртите на таквите документи пред нивното усвојување. Агенцијата веројатно треба да вложи дополнителни напори за анимирање на засегнатите и заинтересираните да се вклучат за да обезбедат што поквалитетни документи.

Што се однесува до Советот на АВМУ, и тој редовно и совесно ги извршува своите обврски. Една стара забелешка е дека Советот (и Агенцијата во целина), малку се занимава со политиките во индустријата на аудиовизуелни медиумски услуги што се однесуваат на неговата основна обврска – да се грижи за правична и целесообразна распределба на достапните ресурси за емитување, првенствено во терестријалната радиодифузија (користење на дигиталните терестријални мултиплекси), на начин што ќе обезбеди задоволување на јавниот интерес и интересите на јавноста, што е основната причина за постоењето на такво тело. На пример, освен ламентирањата и изразите на жалење во сè почестите случаи кога радиодифузери, особено на регионално и локално ниво, престануваат да емитуваат програма, не паметиме Советот да расправал што Агенцијата како регулаторно тело може и треба да направи за надминување на одамна идентификуваниот проблем со неодржливоста на постоечката сцена во радиодифузијата, и да предложи и примени соодветни политики за зголемување на одржливоста на начин што ќе обезбеди јавноста во земјата да има пристап до квалитетни аудиовизуелни содржини од сите видови и формати. Вистина е дека за тоа ќе биде потребна и законска интервенција, затоа што „врзаните раце“ на Советот и на Агенцијата на тоа поле се производ на постоечкото законодавство. Сепак, како во многу други области од нејзина надлежност (медиумска писменост, борба против говор на омраза и дезинформации, итн.), ништо не го спречува Советот да расправа и да предлага решенија, и во делот на она што самиот може да го направи, и во смисла на предложени законодавни интервенции.

ПРОГРАМСКИ СОВЕТ НА МРТ

Во 2024 година, Програмскиот совет на МРТ (како и Советот на АВМУ) функционира како тело „вршител на должност“ повеќе години по истекувањето на мандатот на неговите членови.

Основните забелешки остануваат поврзани со транспарентноста и учеството на јавноста во неговата работа. Имено, Програмскиот совет треба да вложи повеќе напор во навремено и соодветно известување на јавноста и заинтересираните страни за закажаните седници (со приложени документи и материјали што ќе бидат разгледувани) за да се обезбеди исполнување на законската обврска за јавност на седниците. МРТ поседува доволно ресурси и присуство на повеќе платформи за тоа да го направи соодветно.

Втората забелешка е дека Програмскиот совет, иако формално застапник на интересите на јавноста (во сета нејзина различност) во јавната радиодифузија, наизглед воопшто не комуницира со јавноста, за да стекне увид во нејзините барања, потреби и интереси. Потребно е да се воспостави систем на редовна комуникација, од можностите што ги нудат новите технологии, до организација на средби со граѓаните и граѓанското општество во потесна смисла, како средство за собирање на толку потребните податоци.

Инаку, за пофалба е работата на дел од членовите на Програмскиот совет што се волни да преиспитуваат и да расправаат за постоечките политики во различни аспекти на функционирање на јавниот радиодифузен сервис. Во 2024 година, такви примери беа иницијативата за измени во Изборниот законик што се однесуваат на уредувањето на фер и балансираното покривање на изборниот процес, но и прашањата за одржливоста и потребата за менување на политиката на МРТ да се потпира, во огромен дел од програмата што ја произведува и емитува, на надворешна продукција и коопродукциски проекти, наместо да се користат квалификуваните внатрешни ресурси.

5. АНЕКС 1

Центарот за развој на медиуми се осврна детално на прашањето на измените на ЗААВМУ од февруари 2024 година, односно бришењето на забраната за државно рекламирање во радиодифузијата од поранешниот член 102 од Законот, и воспоставувањето на сложено и непотребно решение што, наместо да го регулираат соодветно прашањето на промоција (и рекламирање) на активностите и услугите што ги нудат државните, владините и јавните тела, институции и претпријатија, практично значат воведување на систем на „индиректни субвенции“ во аудио и аудиовизуелните медиумски услуги.

Институтот за медиуми и аналитика (ИМА) од Скопје е една од ретките организации што директно не се противи на можноста државните, владините и јавните тела да ги промовираат своите услуги (и преку купување на рекламен простор) и бараа законско решение што ќе биде насочено во функција на јавниот интерес. ЦРМ побара од ИМА еден краток документ во кој ќе го разработат тоа прашање и ќе ги изнесат своите ставови како да се обезбеди соодветно законско решение за прашањето на „државното рекламирање“, односно промоцијата на кампањи од јавен интерес во медиумите.

Државни кампањи во медиумите: КАКО ДО ЗАКОНСКО РЕШЕНИЕ КОЕ ЌЕ БИДЕ ВО ФУНКЦИЈА НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС?

Пишува:
ПЕТРИТ САРАЧИНИ, Институт за медиуми и аналитика ИМА

Поминa повеќе од една година од усвојувањето на измените на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, со кои се укина забраната за државно рекламирање во медиумите и се воведоа две нови поглавја со одредби за спроведување на т.н. „државни кампањи“ на национално и локално ниво, кои ќе се емитуваат на приватните радиодифузери. Но, овие законски измени не профункционираа во пракса и изминатата година не се спроведе ниту една таква кампања. Овој факт, сам по себе, зборува за тоа дека новите законски решенија се покажаа како лоши и практично неспроведливи.

За кампањите на државно ниво требаше да одлучува комисија составена од еднаков број претставници на партиите од парламентарното мнозинство и опозиција, но таа не беше формирана во законски предвидените рокови по конституирањето на новиот состав на Собранието. За кампањите на локално ниво, пак,

требаше да одлучуваат комисии составени од членовите на општинските совети со пропорционална застапеност на политичките партии во советот. Но, во јавноста нема информации дека општините воопшто формирале вакви комисии. Со тоа, беше оневозможено спроведувањето на сите законски одредби за државните кампањи на државно и локално ниво.

Фактички, и покрај реалната потреба за спроведување на вакви кампањи за важни прашања за јавниот интерес, самите институции и политички партии, со своето непостапување придонесоа за кршење, односно непочитување на новите законски одредби. Со тоа, и граѓаните и јавноста немаа можност да ги видат во пракса ефектите на законските решенија за повторно воведување на државното рекламирање и кампањи, кои во подолг временски период ја бранувааа и преокупираа јавноста.

Од друга страна, може да се каже дека неспроведувањето на државните кампањи е можеби и добра работа, имајќи ги предвид ризиците од бројните недостатоци и недореченост на новите законски одредби, кои беа посочени од домашни и меѓународни медиумски организации и експерти, но и од Европската комисија. Можеби сето тоа влијаеше, политичките актери и медиумските компании кои најмногу притискаа за донесување на вакви законски решенија, во периодот потоа да „забораваат“ на нивната примена. Веројатно, до некои „подобри“ времиња, или до спроведување на една посеопфатна реформа на медиумската легислатива, којашто е очигледно повеќе од потребна.

Задоволување на политички и бизнис апетити, но не и на јавниот интерес – законското решение не ги вклучи забелешките и предлозите на медиумските организации и експерти

За потсетување, законските измени, на кои најмногу инсистираа националните приватни телевизии, беа донесени во Собранието во скратена постапка со „европско знаменце“, а за нив гласаа 78 пратеници од најголемите партии на тогашното владејачко мнозинство и опозиција.

Пред донесувањето, овие измени и самата постапка на нивно донесување наидоа на жестоко противење и критики од повеќе професионални новинарски здруженија и организации од медиумскиот сектор, кои посочија дека измените се спротивни на Европскиот акт за слобода на медиумите и други европски документи. Во нивните реакции[15], тие оценија дека воведувањето на државното рекламирање во приватните медиуми значи „враќање на клиентелистичките и коруптивни практики од минатото, со исклучително штетни последици за независноста на медиумите и пошироко за слободата на изразување“ и дека со

15. Види „НЕ за владини кампањи во медиумите и злоупотреба на ЕУ знамето во Собранието“, ЗНМ, 4 ноември 2023 година, достапно на следниот линк

предложениот систем на распределба на јавните пари „се воведува системска корупција во приватниот медиумски сектор, а наместо квалитетни вести и нова продукција на домашни содржини, граѓаните (за сопствените пари) ќе добиваат реклами на државните институции“.

Овие ризици беа нотирани и во последниот Извештај за напредок на Европската комисија од 2024[16] година. „Владиното рекламирање во комерцијалните медиуми беше вратено во февруари 2024 година, зголемувајќи го ризикот од потенцијална злоупотреба на политичките фондови, загрозувајќи ја независноста на медиумите и создавајќи нарушување на пазарот“, се вели во Извештајот.

Законските решенија за државното рекламирање со бројни недостатоци

Едно од најспорните прашања во новите законски одредби беше составот на телата (комисиите) кои ќе одлучуваат за спроведување на државните кампањи на државно и локално ниво, составени исклучиво од претставници на политичките партии на власта и опозицијата. Фактички, само тие можат да предлагаат и одлучуваат за тоа какви кампањи ќе се спроведуваат со парите на граѓаните. Со тоа, сите други чинители и засегнати страни во општеството, граѓанските организации, експертите, образовните институции, па дури и сите државни и јавни институции се исклучени од можноста да предлагаат теми за кампањи и да учествуваат во процесот на одлучување. Уште за време на јавната расправа за предложените законски измени во јули 2023 година, Институтот за медиуми и аналитика ИМА предупреди[17] дека ваквиот модел води кон опасност од политизација и закочување на процесот на распределба и воопшто имањето на кампањи што се во функција на јавниот интерес, што всушност и се покажа со тоа што по законските измени овие тела не се формираа и не се спроведе ниту една државна кампања.

Ова прашање, но и други бројни недостатоци и недоумици предизвикани од законските решенија за државното рекламирање беа прилично детално опишани и од Центарот за развој на медиумите (ЦРМ) во Првиот квартален извештај од мониторингот на работата на носителите на одлуки, АВМУ и Програмскиот совет на МРТ, за периодот 1 јануари – 31 март 2024 година.

Според ЦРМ, потенцијално најголемиот проблем е тоа што измените на законот го укинуваат членот 102, кој им забрануваше на државните органи, органите на државната управа, јавните претпријатија, установи и институции, правните лица со јавни овластувања и трговските друштва во целосна државна сопственост

16. Види „North Macedonia Report 2024“, од 30 октомври 2024 година, достапен на следниот линк
17. Види „Сарачини: Телото кое ќе одлучува за кампањи од јавен интерес да биде непартиско“, ИМА, 19 јули 2023 година, достапно на следниот линк

да предвидуваат средства за информирање и запознавање на јавноста со свои услуги или активности преку приватни радиодифузери. Новиот закон не содржи никакви одредби или упатства за таквите субјекти, освен за Владата и советите на општините, што според ЦРМ ја отвора можноста за злоупотреби слични на оние пред воведувањето на забраната од членот 102 во 2018 година.

Освен тоа, извештајот на ЦРМ нотира дека новата законска дефиниција за „државна кампања“ не ги дефинира темите и областите за кои ќе може да се организира „државна кампања“. Нејасно е и зошто дефиницијата ја исклучува промоцијата на услугите или политиките на државната или локалната власт, што автоматски го ограничува бројот на области и прашања за кои може да се организира таква кампања. ЦРМ исто така укажа на несоодветноста и недоумиците предизвикани од терминот „државни кампањи“, наместо „кампањи од јавен интерес“ што е далеку посоодветна формулација за оваа проблематика.

Извештајот заклучува дека иако формално се работи за уредување на прашањето на финансирање на производството и дистрибуцијата на државното рекламирање, всушност се работи за воспоставување на систем на индиректни субвенции во радиодифузијата. Ова е видливо од решенијата за линеарно распределување на средствата за реализација/емитување на кампањите, кои се утврдени фиксно (0,1 отсто од остварените даночни приходи од државниот буџет и 0,5 отсто од остварените даночни приходи на локалните самоуправи), но при променлив број на кампањи (за државните институции најмалку една, за локалните самоуправи до четири кампањи). Воедно, ЦРМ укажува дека во законот нема упатства за задолжително истражување на публиката и нејзините навики за да се утврди кои медиуми ги следи соодветната целна публика на кампањата, за да се обезбеди максимална ефикасност и ефективност.

Во својот извештај, ЦРМ упатува и на едно многу суштинско прашање – зошто земјава не го преслика новоусвоеното европско законодавство во таа област – Регулативата за слобода на медиумите (Европскиот Акт за слобода на медиумите[18]), во која едно поглавје е посветено токму на прашањето на државното рекламирање и обезбедувањето фер пристап и транспарентност. Регулативата не е акт со кој државите членки, но и кандидатите за членство во ЕУ, треба да го усогласуваат националното законодавство, туку се применува така како што е усвоена, посочува ЦРМ, укажувајќи дека тоа ги прави овие измени на законот беспредметни.

18. Види EU Media Freedom Act (Regulation (EU) 2024/1083, достапен на следниот линк

Како до законско решение за кампањи кои ќе му служат на јавниот интерес?

Имајќи ги предвид бројните недостатоци на законските измени за државното рекламирање во медиумите, токму Европскиот Акт за слобода на медиумите кој има повеќе одредби што се однесуваат на оваа тема, треба да биде основа за комплетно ревидирање на нашите законски решенија во оваа област. Односно, оваа регулатива треба да се преземе и преслика целосно во нашето законодавство.

Во овој европски закон јасно стои дека јавните средства за давателите на медиумски услуги или онлајн платформи за државно рекламирање ќе се доделуваат „во согласност со транспарентни, објективни, пропорционални и недискриминаторски критериуми“. Во оваа насока, на пример, со новите законски решенија за државното рекламирање во земјава во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ЗААВМУ) воопшто не се опфатени печатените и онлајн медиумите, со што не се задоволуваат критериумите за пропорционалност и недискриминација. Новото законодавство за државното рекламирање треба да ги опфати сите медиумски формати и платформи, офлајн и онлајн.

Во овој контекст, треба да се посочи дека според новите законски одредби, државните кампањи ги спроведува Владата, односно општините, иако тие одредби се дел од закон (ЗААВМУ) во кој е нагласено дека неговото спроведување е во надлежност на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Но, АВМУ има сосем маргинална улога во спроведувањето на одредбите што се однесуваат на државните кампањи и реклами. И оваа нелогичност упатува на потреба од целосна ревизија на овој дел од законот. Можно решение е усвојување на целосно нов, посебен закон за државно рекламирање надвор од ЗААВМУ, или дополнувања на законот за јавни набавки со нови одредби кои ќе ја опфатат целата област на државно рекламирање и кампањи.

Европската регулатива не навлегува во тоа кои тела ќе бидат надлежни за доделување на средствата за државни реклами во секоја држава одделно, бидејќи во различни држави има различни законски решенија – најчесто се тоа медиумските регулаторни тела, но и владите, министерствата или други државни институции. Но, она што го покажува праксата е дека доколку телата се составени исклучиво од политички претставници (како што е случајот со нашето законско решение), тоа го зголемува ризикот од политизација и злоупотреба на државното рекламирање за политички влијанија и загрозување на независноста на медиумите. Токму затоа е клучно да се донесат законски решенија што ќе обезбедат поголема независност и инклузивност на овие тела, преку вклучување на членови од професионални медиумски организации, здруженија на граѓани, експерти и претставници на различни засегнати групи во општеството,

кои имаат подлабоки познавања за темите за кои постои потреба да се адресираат преку јавни или државни кампањи и реклами. Во оваа насока, имајќи ја предвид разновидноста на теми и области за кои има потреба од јавни кампањи, се чини дека поставување на едно тело, составено само од претставници на политички партии кои одлучуваат за сите државни кампањи и реклами, е несоодветно и погрешно. Далеку посоодветно би било определувањето на темите за јавни кампањи да се одвива во еден широк консултативен процес организиран од Собранието (или општинскиот совет на локално ниво), со можност за учество и предлози на сите засегнати страни. Потоа, во Собранието (советот на општината) би се донела одлука/одлуки за теми кои треба да бидат опфатени со државни кампањи според потребите на општеството, а соодветни комисии (кои нема да бидат составени само од политички претставници) при надлежните државни институции во овие области би се погрижиле за операционализација на кампањите и доделување на средствата.

Едно важно прашање што не е воопшто адресирано со законското решение кај нас е начинот на кој ќе се обезбеди државните кампањи да се пласираат преку оние медиумски канали и формати кои имаат најголем досег и влијание на публиката на којашто е наменета кампањата. Токму тоа е важен критериум кој ја ограничува можноста за индиректно субвенционирање и политичко влијание врз медиумите, а го зголемува ефектот, односно вредноста што ја добиваат граѓаните за потрошените пари. За тоа е потребно критериумите за средствата за државно рекламирање да ги опфатат и целите на кампањата и целната публика на која таа се обраќа. Вакво решение, на пример, е применето во Канада[19], каде што критериуми за избор на медиумите на кои се пласираат државни реклами се целите на кампањата, целната публика, пазарите, временските рамки и буџетите. Овој модел се смета за еден од најнапредните и најтранспарентните во користењето на јавни средства за владино, т.е државно рекламирање. Секако, за да се утврдат целите на кампањата и целните публики, потребни се и посеопфатни истражувања на публиката и нејзините медиумски навики, нешто што воопшто го нема, а треба да го има во нашето законско решение.

Дали е потребно државното рекламирање и кампањите од јавен интерес? Секако дека да. Колку за илустрација, во изминатиов период, земјава се соочи со повеќе загрижувачки настани и појави кои покажаа неопходност за спроведување на кампањи од јавен интерес за зголемување на јавната свест и едуцирање на граѓаните за повеќе прашања. Таков пример е и трагичниот пожар во Кочани кој однесе 60 човечки жртви, како последица на системската корупција и неспроведување на стандардите за безбедност во јавните објекти. Такви се и неколкуте случаи со трагични сообраќајки, кои упатуваат на потребата за

19. Види на следниот линк

поголема свесност за безбедноста во сообраќајот. Такви беа и бројните летни пожари во земјава, со кои се уништи значаен дел од шумскиот фонд и влијаеа исклучително негативно на животната средина. Или, секојдневните измамнички реклами на социјалните мрежи, со кои на граѓаните им се земаат лични и банкарски податоци и ги чинат многу пари.

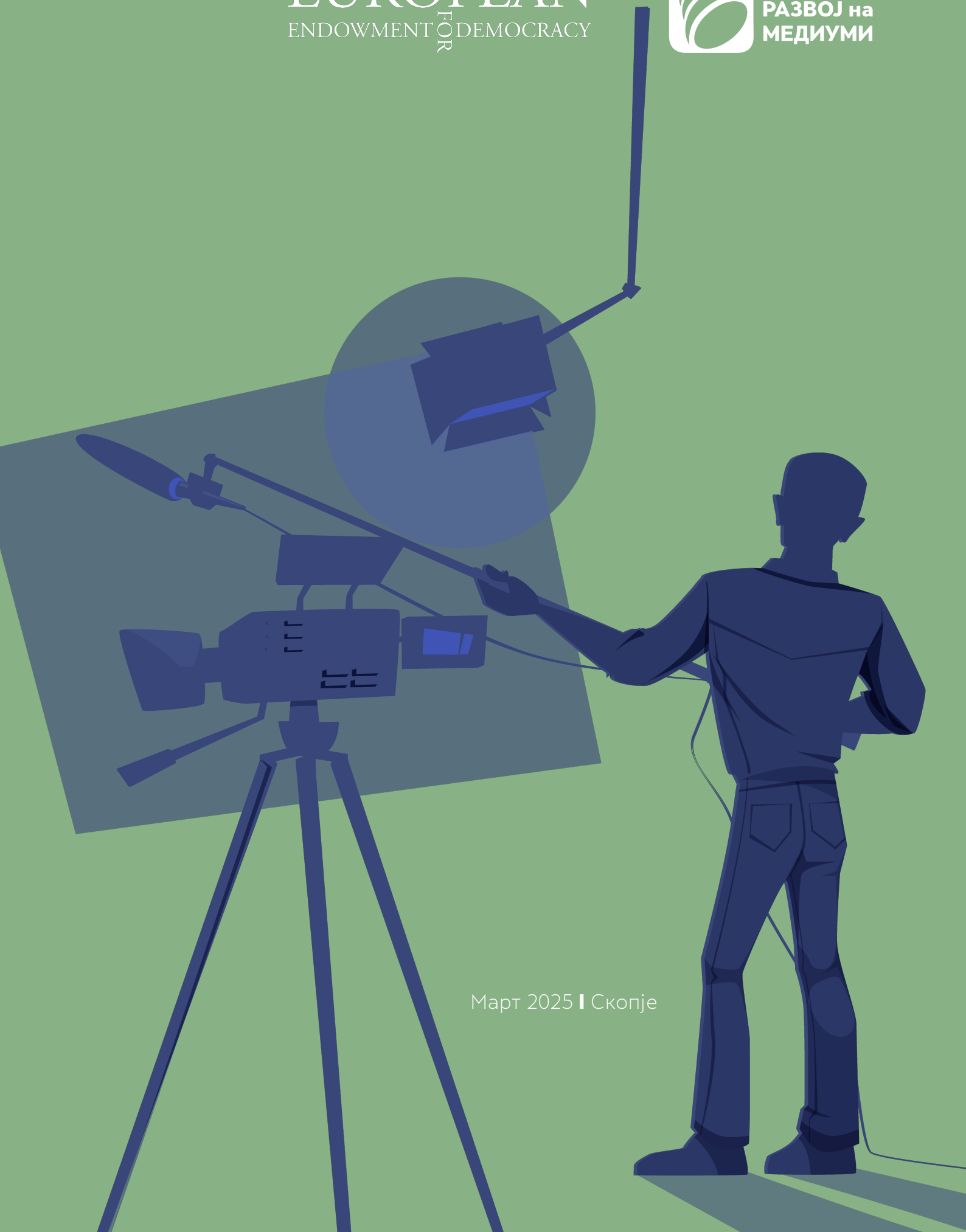
Но, сите овие прашања минатата година не беа адресирани со засилена комуникација на институциите, која можеше да биде многу поефикасна и да влијае на намалување на можните штетни последици со спроведување на соодветни кампањи преку медиумите. За жал, се чини дека сегашното законско решение не овозможи функционалност во оваа насока, туку беше повеќе наменето за задоволување на политички и бизнис апетити на политичките и медиумските центри на моќ, а не за остварување на јавниот интерес.

Несоодветното регулирање на државното рекламирање е само дел од еден покомплексен проблем што го има земјата со медиумската легислатива, којашто изминативе години се менуваше повеќепати, со парцијални и честопати штетни решенија, кои најчесто се донесуваа на барање на одредени политички и бизнис групи на интереси, а не поради потребите на општеството и граѓаните. Тектонските промени што ги донесе новата дигитална ера во функционирањето на медиумите, како и новите комуникациски навики и потреби на публиката, наметнуваат потреба за целосна ревизија и осовременување на медиумската легислатива кај нас, која треба да фати чекор со светските трендови и да се усогласи со легислативата на ЕУ во оваа област.

И за претстојниот период, институциите најавуваат нови измени на медиумското законодавство -овој пат поради реалната потреба за вклучување на онлајн медиумите во законската рамка. Тоа може да биде одлична прилика за отворање на една посуштинска дебата за донесување на комплетно ново медиумско законодавство, вклучително и за прашањето на државното рекламирање и кампањите од јавен интерес во медиумите, но и за политичкото рекламирање во медиумите воопшто. Во оваа насока, суштински е да се дебатира и за основање на фонд за медиумски плурализам, кој ќе овозможи самите медиуми да ги зајакнат своите капацитети и да продуцираат содржини што ќе придонесат за едуцирање на јавноста и подигање на јавната свест за важни општествени прашања, а не само да бидат платформи чиј опстанок зависи од објавување на државни и политички реклами и кампањи.

EUROPEAN ENDOWMENT FOR DEMOCRACY

ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ



Март 2025 | Скопје