ПРЕДЛОЗИ ЗА РЕВИДИРАЊЕ НА ГЛАВА 4 ОД ЗААВМУ – ЗАШТИТА НА ПЛУРАЛИЗМОТ И РАЗНОВИДНОСТА НА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИТЕ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ

EUROPEAN ENDOWMENT FOR DEMOCRACY

Скопје
МАРТ 2025

СОДРЖИНА

ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ

3 ВОВЕД

4 ЕДЕН СУБЈЕКТ - ЕДНА ДОЗВОЛА ЗА ЕМИТУВАЊЕ

6 ПЛУРАЛИЗАМ И РАЗНОВИДНОСТ НА СОДРЖИНИ

8 СОПСТВЕНОСТА И МЕДИУМСКАТА КОНЦЕНТРАЦИЈА

10 ПРЕПОРАКИ

ВОВЕД

Презаситеноста на медиумската сцена во сегментот на аудиовизуелни медиумски услуги, односно постоењето на поголем број на играчи од она што пазарот на реклами (под претпоставка дека тоа е, како што тврдат сите радиодифузери, основниот извор на приходи), одамна е препознаена како еден од основните проблеми на нашиот радиодифузен сектор.

Таа презаситеност има ефекти врз разновидноста и квалитетот на програмските содржини што и се нудат на публиката (доминација на информативните содржини, тн. „дневна говорна телевизија“ односно различни видови на разговорни емисии и панел дискусии, и попристапната од финансиска гледна точка сериска програма главно од турско или латиноамериканско производство). Тоа публиката ја турка кон странските ТВ компании за задоволување на потребите од други видови на содржини, пред сè, квалитетна играна програма, спортски натпревари и друг вид на специјализирани програмски сервиси и содржини.

Причините, делумно се во фактот што нашата регулација секогаш доцнеше зад „ситуацијата на теренот“, но и некои приоди и политики што влијаеја на начинот на доделување на дозволите за емитување и условите за нивно добивање.

Центарот за развој на медиуми, во овој документ, се осврнува на политиката „еден субјект – еден програмски сервис“, како и на одредбите од ГЛАВА 4 од ЗААВМУ, што се однесува на заштитата на плурализмот и разновидноста на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги.

Документот го изготвуваме со финансиска поддршка од Европскиот фонд за демократија (European Endowment for Democracy).

ЕДЕН СУБЈЕКТ – ЕДНА ДОЗВОЛА ЗА ЕМИТУВАЊЕ

Политиката „Еден субјект – една дозвола за емитување“ е еден од факторите што влијаеше врз формирањето на радиодифузниот сектор што го имаме денес во Северна Македонија – презаситен и со ниска, скоро никаква одржливост. Таа врска е двонасочна, во смисла дека начинот на кој се развиваше секторот кај нас придонесе за етаблирањето на таков пристап кон распределбата на достапните ресурси за емитување радиски и телевизиски програмски сервиси.

Појавата на таа политика не е плод на некакви законски ограничувања. ЗААВМУ никаде не спомнува дека за добивање на нова дозвола за емитување (терестријално, кабелско или сателитско) е потребно да се основа целосно нов правен субјект. Таа е последица на политиката, воспоставена во раните 1990-ти години, кога не постоеше регулација на радиодифузијата, дека пазарните сили и законитости сами ќе ја разрешат таа ситуација.

Таквата политика, на одржување на затекнатата ситуација има негативни последици и врз медиумскиот плурализам. Се разбира, не на нумеричкиот плурализам на медиуми – заклучокот дека Северна Македонија има премногу медиуми споредено со големината на популацијата или со капацитетите на националната економија денес е „општо место“ – туку на веројатно позначајниот плурализам на содржини. Со мали исклучоци, содржините што публиката ги добива од телевизиските радиодифузери се еднолични – акцент е ставен на информативната програма, разговори во студио и, генерално поефтината играна сериска продукција, главно од турско производство. Специјализирани тематски програмски сервиси, или со понуда за потесно дефинирани категории публика немаме (со исклучок на една специјализирана музичка телевизија што емитува на регионално ниво).

Недостигот на политичка волја за промена на таа ситуација (политичките партии избегнуваа ситуација во која би биле обвинети дека „затвораат“ медиуми) и фактот дека постоечката ситуација и одговара на политиката, значеше дека секогаш кога можеше и мораше регулаторно да се интервенира, регулаторното тело беше ставено пред свршен чин и без можност самото да усвојува мерки или политики што би биле насочени кон рационализација и консолидација на сцената, но и кон обезбедување поразновидна програмска понуда.

Очигледно е дека некаква посебна препорака за промени во законодавството не е потребна, освен можеби препорака ЗААВМУ експлицитно да наведе, во дефинициите или во Глава V.3 (за линеарните медиумски услуги), дека една радиодифузна организација може да поседува повеќе од една дозвола и да емитува повеќе од еден програмски сервис.

Исто така, во недостиг на политичка волја и подготвеност за „ресет“ на системот за распределба на достапните ресурси за емитување телевизиска програма, на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и препорачуваме да го „тестира“ интересот и можностите за некој од постоечките радиодифузери (или странска медиумска компанија што можеби би била заинтересирана за влез на македонскиот пазар) за отварање на специјализирани програмски сервиси. Со оглед дека повеќе анализи објавени од АВМУ

покажуваат дека недостигаат специјализирани програмски сервиси, АВМУ би требало да објави, без да чека иницијатива од заинтересирана страна, јавен конкурс за доделување на една или две дозволи за емитување на специјализирани програмски сервиси преку дигитален терестријален мултиплекс. За какви точно програмски сервиси би се работело – постојано се посочува недостигот од специјализирани програмски сервиси со едукативна функција, на пример – оставаме на проценката на регулаторното тело.

2. Податоците се извадени од Книгата на даватели на медиумски услуги, Knjiga davatelja medijskih usluga, регистар што го води Агенцијата за електронски медиуми на Хрватска, достапни на следниот линк

ПЛУРАЛИЗАМ И РАЗНОВИДНОСТ НА СОДРЖИНИ

Сите видливи трендови укажуваат дека иднината е во дигиталниот домен, односно на интернет, и како што спомнавме во претходниот документ од оваа серија, време е да почнеме да размислуваме и да разговараме за телевизијата во „пост-терестријален“ или дури „пост-линеарен“ контекст, односно, постепено гаснење на терестријалното емитување и префрлување на содржините од линеарно емитување кон различни услуги на телевизија/видео на барање, или „стриминг“ сервиси (кои по својата природа повторно се услуги на барање).

Во подготовката за таквата дигитална иднина и адаптацијата на давателите на аудиовизуелни медиумски услуги за предизвиците што преминот на интернет како, најверојатно единствена но во секој случај доминантна платформа за дистрибуција на аудиовизуелни медиумски содржини, би требало секако да ги разгледаме одредбите од Глава IV од ЗААВМУ, што се однесува на „Заштитата на плурализмот и разновидноста на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги“. Одредбите од Глава IV се однесуваат, пред сè, на плурализмот на сопственоста на медиумите, односно на потребата да се спречи некој да стекне преголемо влијание првенствено во контекст на креирање на јавното мислење. Од друга страна, тие во голема мера ја одржуваат состојбата на „атомизирана“ радиодифузна сцена, со далеку поголем број играчи на пазарот од што тој објективно може да одржува.

Добар дел од одредбите во тоа поглавје од Законот произлегуваат од меѓународни документи и се во согласност, на пример, со препораките на Советот на Европа (Препораки CM/Rec(2018)[1] и CM/Rec(2007)[2], за медиумскиот плурализам и транспарентноста на сопственоста и медиумскиот плурализам и разновидноста на медиумските содржини, соодветно). Според тоа, сметаме дека одредбите за забрана на таен содружник и забраната за учество во сопственоста на радиодифузер за субјектите за кои не може да се утврди потеклото на основачкиот капитал се соодветни и не би требало да се менуваат. Слично е и со одредбите што ги дефинираат поврзаните лица (член 36), кои се стандардни и можат да се задржат, како и одредбите за задолжително известување за промената на сопственичката структура и одобрувањето од страна на Агенцијата.

Конечно, и посебната забрана од Член 38, која им забранува на политичките партии, државните органи, органите на јавната управа, јавните претпријатија, единиците на локална самоуправа, носителите на јавни функции и членовите на нивните семејства да вршат радиодифузна дејност, во голема мерка е прифатлива, особено кога се работи за политичките партии и носителите на јавни функции. Да се потсетиме, овие одредби се пренесени од Законот за радиодифузната дејност од 2005 година, и беа директна реакција на фактот дека во тоа време, неколку лидери на политички партии (застапени во Собранието) поседуваа свои ТВ станици[3].

1. Reccomendation CM/Rec(2018)1, на Советот на Европа, достапна на следниот линк
2. Reccomendation CM/Rec(2007)2, на Советот на Европа, достапна на следниот линк
3. Тука треба да спомнеме дека давањето дозволи за телевизиско емитување на политички партии не е без преседан, иако е мошне ретко. Пример за тоа е Малта (членка на Европската Унија), каде првите дозволи за емитување дадени надвор од системот на јавна радиодифузија (на почетокот на 1990-те години) им се дадени на двете водечки политички партии.

Од друга страна, со оглед на потребата (и обврската) да се обезбеи локално информирање – локални вести од локалната заедница за локалната заедница – можеби треба да размислиме за можноста за повторно воведување на локалната јавна радиодифузија, што би значело дека локалните самоуправи би можеле да основаат локални јавни радиодифузни претпријатија.

Со оглед на финансиската состојба во која се наоѓаат најголемиот број општини, би препорачале тоа да биде можно само во форма на локални јавни радио станици[4].

4. Центарот за развој на медиуми се занимаваше со ова прашање и претходно, во документот „Како до квалитетно локално информирање во дигиталната иднина?“, јули 2020 година, достапен на следниот линк. Еден од заклучоците на документот е дека ни треба редефинирање на локалните пазари, со обединување на сегашните регионални и локални зони на покривање за да добиеме две нивоа на покривање – национални и регионално (односно локално) – во терестријалната дигитална телевизија (нешто што веќе е факт)

СОПСТВЕНОСТА И МЕДИУМСКАТА КОНЦЕНТРАЦИЈА

Она што никогаш не сме го виделе на нашиот медиумски пазар се обиди за преземање, откуп или аквизиција меѓу радиодифузерите, во обид за консолидација на пазарот. Претпоставката е дека ако имаме помалку телевизиски радиодифузери, но со пообемни портфолија на програмски сервиси (на пример, еден сервис од општ формат и неколку специјализирани), публиката би добила многу поквалитетна и поразновидна понуда од програмски содржини. Бидејќи на медиумскиот плурализам се гледа во целина, не само во одредени сегменти или сектори од сцената (радиодифузија, печат, интернет), за структурниот плурализам сфатен како функционирање на бројни и разновидни медиуми доволно добро се грижи сцената на нови медиуми во онлајн сферата.

Во таа смисла, прашањето на медиумскиот плурализам, како што веќе спомнавме, кај нас е сведено првенствено на плурализам на сопственоста, што се рефлектира во нумерички плурализам, односно огромен број на радиодифузери на многу мал пазар (од гледна точка на број на жители и на економски капацитет). Како што спомнавме, таквата ситуација имаше негативно влијание врз разновидноста на содржини, како втор аспект на медиумскиот плурализам.

Членовите 37 и 39 од Глава IV од ЗААВМУ мора да ги гледаме заедно. Првиот член се однесува на ограничувањата за стекнување сопственост, а вториот на недозволената медиумска концентрација. Двата члена ги покриваат и хоризонталната и вертикалната концентрација на сопственоста. Член 37 го ограничува правото на една радиодифузна компанија да поседува удели во други радиодифузни компании во различни зони на покривање (национално, регионално и локално). Таквите одредби можеби имаат смисла на строго регулиран пазар каде дозволите за емитување се делат „на лажичка“ и мошне внимателно, и каде е значајно да немаме исти сопственик/ци во двата, или во два од трите телевизиски или радиски емитувачи што имаат дозвола за емитување на програма на национално ниво. Во нашиот случај, таквите ограничувања придонесоа сите радиодифузери нужно да се определуваат за програмски сервиси од општ формат, да личат еден на друг, со мошне слична програмска понуда. Добрата страна е што, поради неможноста да инвестираат во поскапа продукција на квалитетна играна програма (ТВ филмови или серии) или во уште поскапите права за преноси на популарните квалитетни спортски натпреварувања (дури ни за националните првенства во повеќе спортови што сигурно би ги добиле поефтино), средствата што им се на располагање ги инвестираат во информативни и дневно-политички содржини, односно политички панел-дискусии.

Особено значаен е ставот (5) од член 37, затоа што тој забранува стекнување сопственост во други видови на медиуми по хоризонтала (печат, радио, новински агенции, но не и интернет страници), како и во компании за производство и дистрибуција на аудиовизуелни медиумски содржини (вертикална концентрација). Таквите одредби практично ја игнорираат доминантната глобална пракса на консолидација на сопственоста на сите типови масовни медиуми[5].

5, Види ги примерите на „Вивенди“ (Vivendi) во Франција, или „Бертелсман“ (Bertelsmann) во Германија и нивните разгранети интереси што опфаќаат печат, радио и телевизија. Или, многу поблиску, примерот на дневниот весник „Вијести“ и ТВ Вијести (сега во сопственост на „Јунајтед груп“ (United Group)) во Црна Гора.

Таквата консолидација особено е значајна како подготовка за спомнатата најверојатна „дигитална иднина“, во која од медиумските компании се очекува да нудат различни видови на медиумски содржини (видео, аудио, текст, фотографија) преку онлајн-платформи. Таквата иднина печатот веќе ја живее, и гледаме се повеќе примери и кај нас за издавачи на печатени медиуми што инвестираат во видео продукција (видео подкасти, видео вести, итн.).

Одредбите што забрануваат стекнување на сопственост во друштва за реклама и пропаганда, истражување на пазарот и јавно мислење, секако се прифатливи, поради влијанието што можат да го имаат врз финансиското работење (на пример, пренасочување на буџетите на огласувачите кон сопствените медиуми, или за да се спречи несаканото политичко влијание).

Членот 39, практично ги пресликува одредбите од член 37 при утврдувањето на постоење на недозволена медиумска концентрација. Тоа особено се однесува на ставот (5) од член 37, односно различните форми на хоризонтална или вертикална концентрација на сопственоста, што кај нас целосно е исклучена како можност.

ПРЕПОРАКИ

Центарот за развој на медиуми предлага неколку интервенции:

Прво, прашањето за медиумска концентрација внатре во радиодифузниот сектор, но и во смисла на хоризонтална и вертикална концентрација, да го напушти приодот на учество во сопственоста (како содружник или единствен сопственик) и да го прифати приодот на пазарен удел – било како удел во вкупните приходи на индустријата или како удел во вкупната гледаност/слушаност. Каков процент од тие удели ќе се постави е отворено прашање, иако вообичаено ограничувањата се движат од 20 до 40 отсто.

Оттаму, би требало да се дозволи (со оглед на глобалните трендови, дури и да се охрабри) таков тип на окрупнување на медиумската сцена со инвестиции и стекнување на сопственост и во други видови на медиуми (печат, радио, новински агенции).

Второ, процесот на внесување на онлајн-медиумите во регулаторната рамка би требало да придонесе за нивно вклучување и во регулацијата за спречување на медиумската концентрација. Односно, на нив да не се гледа само како обични онлајн екстензии на традиционалните медиуми, туку како на одвоена инвестиција што е се позначајна од гледна точка на пристап до публиката, односно во уделот во вкупната гледаност/слушаност/читаност како критериум за утврдување на постоење на недозволена медиумска концентрација (што веше е случај, на пример, во Хрватска).

Трето, ограничувањето за учество во капиталот, како основач или содружник, во друштва за реклама и пропаганда, како и во друштво за истражување на пазарот и јавното мислење се прифатливи и треба останат забранети.

Четврто е прашањето што се однесува на платформите за реемитување, односно јавните електронски комуникациски мрежи (кабел, сателит, ИПТВ). Во моментов, големите телекомуникациски компании се единствените што би можеле да ги обезбедат потребните инвестиции во производство на квалитетна домашна играна содржина (ТВ филмови или серии), но и при набавката на странска квалитетна играна содржина (да не зборуваме за скапите права за пренесување на најпопуларните спортски натпреварувања). Знаејќи дека дел од нив веќе поседуваат нелинеарни сервиси на видео по барање (Max TV Видеотека, Vip Now on Demand, Move TV), прашањето е дали можеби може да им се дозволи некаква форма на инвестирање како содружништво со постоечки радиодифузери (што е понеприфатливата опција) или инвестиции во специјализирани канали на кои би агрегирале играна програмска содржина или спортски канали, за да прекине зависноста од понудата на големите регионални играчи кај публиката во Северна Македонија. Се разбира, тие не би смееле да инвестираат во програмски сервиси од општ формат, или специјализирани информативни канали.

Петто, евентуалните промени во политиката на утврдување на недозволена медиумска концентрација, односно премин од учество во сопственоста кон удел во вкупната гледаност/слушаност или удел во вкупните приходи во гранката, треба да се пресликаат и во одредбите што се однесуваат на утврдувањето на медиумска концентрација и на

промените во сопственичката структура, кои директно се поврзани со одредбите од соодветните членови 34, 35 или 38 од Законот.

Конечно, како општ заклучок, да додадеме дека сите предложени измени би го олесниле и влезот на заинтересирани странски (регионални, европски или глобални) медиумски компании. Тие секако се изедначени во правата и обврските со домашните радиодифузни друштва, а недостигот од волја или капацитети за дополнителни инвестиции во поквалитетна и поразновина програмска понуда од домашните радиодифузери посочува дека странски инвестиции се потребни за натамошниот развој на аудиовизуелните медиумски услуги во Република Северна Македонија.

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

ПРЕДЛОЗИ ЗА РЕВИДИРАЊЕ НА ГЛАВА 4 ОД ЗААВМУ - ЗАШТИТА НА ПЛУРАЛИЗМОТ И РАЗНОВИДНОСТА НА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИТЕ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ

ЦЕНТАР за РАЗВОЈ на МЕДИУМИ

Март 2025