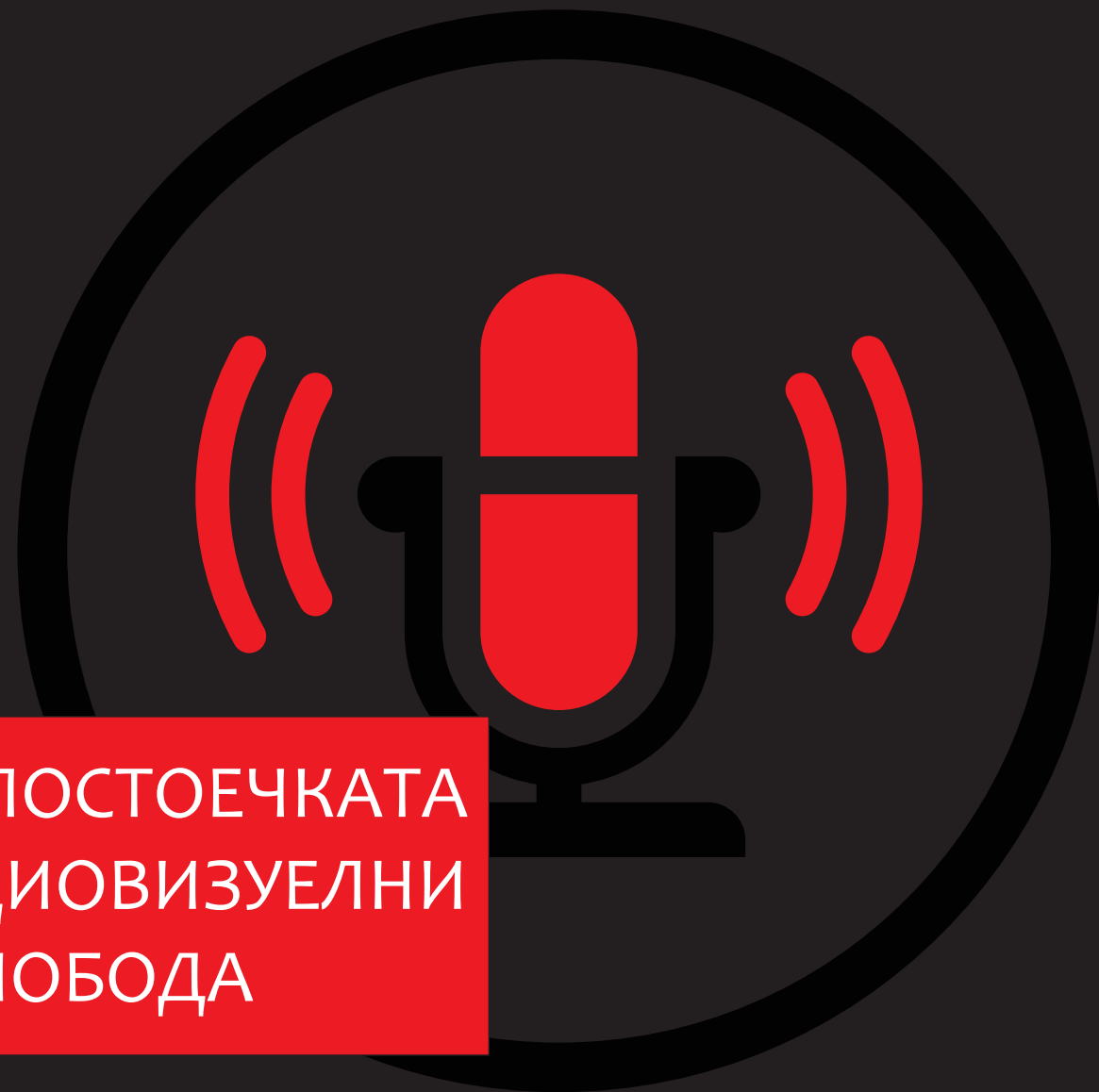


Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институтот за општествени и хуманистички науки-Скопје и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.



ПРОЦЕНКА НА ЕФЕКТИТЕ НА ПОСТОЕЧКАТА РЕГУЛАТИВА ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ УСЛУГИ ВРЗ УРЕДНИЧКАТА СЛОБОДА

СОДРЖИНА

ЦЕЛ НА ПРОЦЕНКАТА	2
ОПИС НА ПРОБЛЕМОТ.....	2
ОПИС НА РЕГУЛАТИВАТА.....	3
ОПИС НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....	4
АНАЛИЗА ЗА ЕФЕКТИТЕ ОД ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ ВРЗ	
УРЕДУВАЧКАТА/МЕДИУМСКАТА СЛОБОДА.....	5
НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ НА РЕГУЛАТОРНОТО ТЕЛО.....	5
НАДЛЕЖНОСТИ НА РЕГУЛАТОРНОТО ТЕЛО ПОВРЗАНИ СО МЕДИУМСКИТЕ СЛОБОДИ.....	7
ПРОГРАМСКИ АСПЕКТИ – ПРОГРАМСКИ СТАНДАРДИ И ПРИНЦИПИ.....	11
ПРОГРАМСКИ НАДЗОР И САНКЦИИ.....	18
ЈАВЕН РАДИОДИФУЗЕН СЕРВИС.....	22
НЕЗАВИСНОСТ И САМОРЕГУЛАЦИЈА НА ЈАВЕН РАДИОДИФУЗЕН СЕРВИС.....	22
ПРЕПОРАКИ.....	24

ЦЕЛ НА ПРОЦЕНКАТА

Целта на проценката е утврдување на законските ефекти врз уредувачката /медиумската слобода и овозможување услови за развој на медиумската сфера.

ОПИС НА ПРОБЛЕМОТ

Анализата на контекстот покажува дека падот во слободата на медиумите е постојана оценка во изминатите години, а втора година по ред Македонија го добива статусот „неслободна“ според индексот на слобода во медиумите на Freedom House.¹ Извештајот на Европскиот парламент за напредокот на Македонија за 2016 година и Извештајот и препораките на сениорската група за Македонија од 2017 година² ги објаснуваат појавите кои се закана за слободата на медиумите: систематско политичко мешање и пристисок врз уредувачката политика, небалансирано известување, исклучително низок степен на саморегулација и недоверба во јавниот радиодифузен сервис.

Постоечката состојба со слободата во медиумите е резултат на феноменот на „заробена држава“ каде преку прекумерна законска регулација ѝ овозможува на извршната власт прекумерна контрола врз медиумите проследена со правото на санкционирање. И покрај формалната независност на Регулаторното тело, фактот дека секој детал од работењето на медиумите е однапред предвиден и

пропишан со закон (предложен од извршната власт) и административна казна на извршната власт ѝ овозможува речиси потполна контрола на работењето. Деталноста во пропишувањето на програмските стандарди на работење која вклучува прашање на времетраење на програмски содржини на дневна основа, „хронолошки распоред“ на прикажување и слично, е толкава што не може да се најде никаква приближна споредба во европското законодавство. Непочитувањето на ваквите членови на законот се казува со глоба. Така, прекумерната регулација на технички прашања поврзани со програмата на прикажувања претставува индиректна контрола врз програмските содржини придружена со постојан тон на закана од казна. Однапред определените технички детали од овој вид, ја скратуваат и автономноста на Регулаторот кој е сведен на рутинско штиклирање на прекршувањето на норми кои не би ни требало да бидат дел од законските норми.

Ваквата легислатива во својата суштина има за цел контрола и дисциплинирање преку користење на мерките за строги и детални прописи и прекумерен број казни впишани во материјален закон.³

На овој начин се воспоставува систем кој претставува закана за слободата на изразување и овозможува самоцензура и цензура во медиумите, односно влијае врз конципирањето и изборот на програмските содржини во медиумите.

Особеноста на македонскиот случај на „заробена држава“ се состои во речиси апсолутното потчинување на законодавната (и

¹Freedom of the Press 2017, Macedonia profile, достапно на: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/macedonia>.

²European Commission, “The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Progress Report” (Brussels, 9 November 2016) but also The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and

recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017 (Brussels, 14 September 2017).

³Блажева и др. „Слобода на изразување, здружување и претприемништво во заробена држава: Македонија во 2015, Институт за општествени и хуманистички науки – Скопје“ (Скопје 2015).

судска власт) од страна на извршната, како што, впрочем, констатира и Сениорската експертска група предводена од Рајнхард Прибе во нејзиниот втор извештај за Македонија.⁴

Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, детално пропишува програмска структура и програмска содржина (жанрови и типови програма) што дифузерите мора да ја произведат и емитуваат во пропишано време и со пропишано времетраење. Назначеното регулаторно тело, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, во уште поголема подробност ги пропишува правилата за спроведување на програмските стандарди, а отстапувањата ги санкционира. Споредбената деск анализа на севкупната легислатива и релевантните документи на медиумски политики на земјите членки на ЕУ и стратешките документи на регулаторните тела како и извештаите од мониторингот спроведуван од овластените агенции, односно регулаторни тела, покажува дека толкав степен на контрола од страна на централната власт не постои ни во приближна мера во ниту една од државите на ЕУ.

Европската директива (член 4) наложува обврска за саморегулација и/или ко-регулација на национално ниво во областите кои ги опфаќа и во степен кој го овозможува националната легислатива на секоја од земјите членки.⁵ Притоа се укажува дека ваквите системи на саморегулација и/или ко-регулација треба да бидат широко прифатени од главните чинители кои се засегнати и да овозможат ефективно спроведување.

⁴The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017(Brussels, 14 September 2017), p. 5.

⁵ “Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive),”(Articles 4, 9)

За да се овозможи автономија на медиумите и таа да биде ефективна, програмските принципи и филозофијата, како и процедурите треба да бидат усвоени од самите медиуми во форма на подзаконски акти (правилници, уредби, работни планови и сл.) или друг вид документи кои ги изложуваат политиките на работење, сопствените стандарди и професионални вредности. Во таа насока, саморегулацијата не подразбира непостоење на правила за функционирање туку напротив нивното креирање и спроведување треба да има за цел овозможување на слобода во управувањето на медиумите и развој на медиумската сфера.

Регулаторното тело треба да ја креира рамката и правилата кои овозможуваат слобода и развој на медиумите, преку следење и анализа на состојбите и спроведување политики кои се насочени кон развој наместо контрола. Како што наведува Прибе и Сениорската експертска група во нивниот втор извештај за Македонија, „заробеноста“ на македонската држава се состои првенствено во „заробениот Парламент“ од страна на извршната власт, а со тоа и на остатокот на општеството.⁶ Законот кој предетално регулира значи контрола на извршната власт, особено ако и казнувањето е во детал пропишано со тој ист материјален закон.

ОПИС НА РЕГУЛАТИВАТА

Проценката се спроведува на неколку области од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги што влијаат врз уредувачката

⁶ The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017 (14 September 2017), достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf, пристапено на 21 септември 2017.

слобода – програмски стандарди, програмски принципи и обврски, казнени одредби, заштита на плурализмот и јавниот радиодифузен сервис. Како носител на законската обврска за имплементирање на Законот се следи уредувањето и функционирањето на надлежниот орган, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Оценката за ефектите од спроведувањето на законот се однесува на неколку аспекти:

- Во однос на стандарди и принципи
- Во однос на целната група (информираност, разбирање, остварливост, корист/штета)
- Во однос на финансиска исплатливост – за регулаторно тело, за целната група
- Во однос на она што не е опфатено во законот, а може да придонесе кон овозможување слобода на изразување

ОПИС НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Во периодот јуни-август 2017 беше спроведено теренско истражување преку интервјуа, фокус групи и електронски прашалник со претставници на локални, регионални и национални аудио и аудиовизуелни медиуми, како и на вработени во регулаторното тело. Интервјуата со петнаесет уредници во националните/кабловски телевизии и радија, како и со петмина раководители на различни сектори во Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги дадоа подлабински податоци во однос на примената и ефектите од постоечкиот Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Фокус групите им овозможија на

30 претставници на локалните и регионалните медиуми во пет различни града во Македонија да дадат свое видување и искуства за примената на постоечката регулатива.

Во табелата ќе бидат сумирани резултатите од теренското истражување и илустрирани генералните заклучоци од интервјуата и фокус групите.

Ова истражување е изведено со поддршка на Европската делегација во Македонија во рамките на ИПА програмата за поддршка на граѓанското општество (2015 Civil Society Facility Programme) и во соработка со нашите проектни партнери ЗНМ.

АНАЛИЗА ЗА ЕФЕКТИТЕ ОД ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ ВРЗ УРЕДУВАЧКАТА/МЕДИУМСКАТА СЛОБОДА

НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ НА РЕГУЛАТОРНОТО ТЕЛО

ИНДИКАТОРИ	ПРОЦЕНКА И ОБРАЗЛОЖЕНИЕ	ПОДАТОЦИ ОД ДЕСК АНАЛИЗА И ТЕРЕНСКО ИСТРАЖУВАЊЕ КОИ ЈА ПОТКРЕПУВААТ ПРОЦЕНКАТА
Собранието ги именува членовите на Советот	<p>Ефектот што оваа одредба ја има во праксата се покажува дека не ја одразува намерата на законот, највисокиот демократски и законодавен дом да биде гаранција за независност на институциите.</p> <p>Наместо гаранција за независност, Собранието во постоечкиот општествено – политички контекст е гаранција за политизација и партизација.</p> <p>Советот го избира директорот на регулаторното тело и, на тој начин, се продолжува ефектот на партизација и политизација во раководењето на регулаторот.</p>	<p>Анализите покажуваат дека Собранието е „гласачка машина“ на извршната власт. Ваквата слабост на Собранието е еден од механизмите на заробената држава и, со тоа, партизираноста на Советот станува неизбежна.</p> <p>Политизација и партизација на Советот на Агенцијата е нотирана во анализи и извештаи на граѓанските организации.⁷</p> <p>Теренските податоци покажуваат дека стручната јавност (интервјуа и фокус групи со претставници на стручната јавност) препознава партизација на членовите во Советот.</p> <p>„Направија таков состав што мнозинството што седи во Советот, што ним им е битно 4 луѓе од 7 секогаш да донесат одлуки. Најголемиот апсурд е што мнозинството се директно активисти на ВМРО и ДУИ.“</p> <p>Податоците од деск анализата и теренското истражување потврдуваат дека актуелниот директор на Агенцијата претходно бил претседател на Совет на општина како партиски член.</p>

⁷Показатели за степенот на слобода на медиумите и за безбедноста на новинарите- Македонија, ЗНМ (2016), достапно на: <http://znm.org.mk/wp-content/uploads/2016/03/Извештај-Показатели-за-степенот-на-слобода-на-медиумите-и-безбедноста-на-новинарите-МК-декември-2016.pdf>, пристапено на 25.09.2017.

Надлежности на
органите на
регулаторното тело

Законот предвидува најголема моќ на директорот во однос на спроведувањето на надзорот и изрекувањето мерки поврзани со програмските стандарди. Тоа претставува концентрација на моќта во едно лице и ја зголемува можноста за злоупотреба.

Податоците добиени од интервјуата со членови на Советот и претставници на Агенцијата, посочуваат дека поголема можност за непристрасност во донесувањето на одлуки има доколку одлуките за изрекувањето мерки ги носи Советот. Покрај тоа што според претставниците на Агенцијата ефикасноста во изрекувањето мерки на регулаторот е поголема кога директорот одлучува, концентрацијата на моќ и можностите за злоупотреба се поголема закана за независноста и демократичноста на регулаторот. Конечно, ефикасноста не треба да се состои првенствено во казнувањето, а програмските стандарди не треба да се само формални туку и суштински, односно да се однесуваат на квалитетот на прикажуваната програма.

Независност и
непристрасност во
работата на стручната
служба

Стручната служба е составена од квалификуван кадар и работата проценета врз основа на продуктите достапни на веб-страницата на Агенцијата покажува стручност и непристрасност. Единствено се забележува како слабост отсуството на доволна „гласност“ во укажувањето на негативните трендови во поглед на слободата на изразување.

Според податоците за спроведен програмски надзор во периодот 2014-2016 година не се забележува пристрасност во работењето на стручната служба.

Теренското истражување дава податоци во однос на непристрасноста, но и укажува на отсуство на критика кон работата на јавниот сервис и недостигот на политички плурализам во медиумите што се илустрира во следните цитати:

„Покреативна мора да биде Агенцијата, треба повеќе анализи да прави. Порано правеше анализи колку МТВ го остварува јавниот интерес. Сега велат дека тоа не е работа на Агенцијата, туку тоа е работа на Програмскиот совет на МТВ.“

„На пример, регулаторот никогаш не се занимавал со начинот на кој медиумите известуваат за разни прашања иако во начелата на радиодифузерите многу јасно е наведено дека медиумите треба да се професионални и непристрасни. Иако регулаторот нема надлежност да казнува за тоа, просто мора да знае како медиумите известуваат“.

НАДЛЕЖНОСТИ НА РЕГУЛАТОРНОТО ТЕЛО ПОВРЗАНИ СО МЕДИУМСКИТЕ СЛОБОДИ

ИНДИКАТОРИ ПОВРЗАНИ СО НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА АГЕНЦИЈАТА	ПРОЦЕНКА И ОБРАЗЛОЖЕНИЕ	ПОДАТОЦИ ОД ДЕСК И ТЕРЕНСКА АНАЛИЗА КОИ ЈА ПОТКРЕПУВААТ ПРОЦЕНКАТА
<p>Регулаторот поттикнува слобода на изразување</p>	<p>Во периодот од 2014 до 2016 година се бележи најголем пад во меѓународните проценки за слободата на изразување.</p> <p>Својата надлежност за поттикнување на слободата на изразување Агенцијата ја применува преку објавување соопштенија.</p>	<p>Проценките за степенот на слобода на изразување од меѓународните извештаи се ниски и во константно опаѓање од 2014 година.⁸</p> <p>Агенцијата објавува соопштенија за јавноста за настани кои претставуваат закана за слободата на изразување: осуда за закани и насилство врз новинари и новинарски екипи, повици за овозможување на непречено извршување на професионалните задачи и заштита на новинарите. Здруженијата на новинари сметаат дека активностите на регулаторното тело во однос на заштита на слободата за изразување не биле доволни во периодот 2013-2016 година.</p>

⁸“Macedonia: Freedom of the Press 2016”, Freedom House, достапна на: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/macedonia>, пристапено на 25.09.2017

	<p>Најголемо ограничување на примената на професионалните стандарди и слободата на изразување засегнатите страни го лоцираат во автоцензурата и во недоволната отвореност за јавноста на претставниците на институциите.</p>	<p>Според добиените податоци од 40-мината новинари, опфатени во интервјуата и фокус групите, повеќе од половина изјавија дека понекогаш се автоцензурираат. Оваа појава е особено изразена кај новинарите во локалните медиуми:</p> <p><i>„Уф, па да ви кажам со право, неколку пати сум се автоцензурирала. Неколку пати апропо такви фирми и сега ти ќе кажеш-тројца газди на ти реков, ми рече.“</i></p> <p><i>„Само да ги остават на раат новинарите да си ја работат својата работа, да не ги притискаат како досега зашто бевме изложено под сериозен притисок и тоа е најголемиот проблем. Тука најмногу работеше автоцензурата. Може да кажам кај мене, малку влијаела од оној страв што успеале да ни го наметнат меѓутоа некако издржавме“.</i></p>
<p>Регулаторот се грижи за заштита и развој на плурализмот – разновидни, независни и самостојни аудио и аудиовизуелни медиумски услуги</p>	<p>Ефектот од овие одредби овозможува одржување на преголем број медиуми на мал медиумски пазар, а тоа влијае негативно врз пазарната самостојност на медиумите и, со тоа, врз независноста во уредничките политики.</p>	<p>Заклучокот кој може да се изведе од теренското истражување е дека сите испитаници (без разлика дали се уредници, новинари или раководители) сметаат дека во Македонија има премногу приватни медиуми а нивната одржливост не е во доволна мера пазарна. Како за илустрација:</p> <p><i>„Македонија има, по број на жители и територија, енормно голем број на медиуми. Апсолутно! Ако се спореди тоа со маркентишкиот колач на медиумскиот пазар, значи сосема е несоодветен. И тоа од старт ги прави медиумите економски зависни“ (новинар и некогашен член на Советот).</i></p>

Импликација од постоечките услови и цени за специјализирани концесии е постоење единствено на телевизиите со општ формат и тоа во преголем број за да бидат пазарно одржливи.

Претставникот на единствената специјализирана телевизија, која во меѓувреме ја сменила лиценцата во телевизија од општ формат заклучува дека:

„Ние имаме проблем дека немаме специјализирани формати. Беше 24 Вести информативен, па стана од општ формат. Иста цена е тоа, всушност поскапи се специјализираните, поскап е коефициентот. Ако овие плаќаат за национална концесија 50.000 евра за општ формат, тие другите-специјализираните можеби едно 60-70.000 евра. Тука е проблемот, треба да се стимулираат тие специјализирани канали.“

Во периодот од 2014-2016 година нема анализи за политички плурализам.

Во овој период има најголем пад во слободата на изразување во медиумите, но регулаторот не ги спроведува анализите за политички плурализам што претходно ги правеле. На овој начин не ја користи својата можност за аргументирана оценка и застапување на јавниот интерес.

„Јас мислам дека во тој период регулаторот требаше постојано да излегува и да кажува дури и ако нема казна во законот меѓутоа да сигнализира, па да видиме што може да се направи... Ние имаме плурализам според број на медиуми, но дали имаме вистински медиумски плурализам?“

Засегнатите страни известуваат за проблемот на пристап до информации од јавен карактер. Тоа упатува на две состојби: заробеноста на институциите и отфрлање на транспарентноста

Теренското истражување покажува дека отсуството на политички плурализам во медиумите е резултат на политичка

и отчетноста како прашања од јавен интерес како и контрола на медиумите.

(партиска) контрола врз медиумите, автоцензура и нетранспарентност на институциите. 30-те интервјуирани новинари и уредници на локалните/регионалните медиуми имаат големи проблеми со пристапот до информациите од јавен карактер што се одразува:

„Сè уште, за жал, има рецидиви од минатото. Носители на јавни функции кои велат: „немој да ме снимаш“ или „не ми барај изјава“. Тука имаме огромен проблем. Имаме емисии од локален карактер кои се занимаваат со политички теми, со дневно информативни теми, за коишто треба да најдеш соговорник, кој е релевантен да ти даде информација, односно да го подиспрашаш до кај се некои работи. За жал сè уште постојат функционери коишто не сакаат да доаѓаат на емисија, несакаат да даваат изјава пред камера, иако по дефиниција на својата позиција, која е јавна и од јавен интерес, се должни да даваат отчет пред граѓаните“.

Регулаторот утврдува
недозволена медиумска
концентрација

Агенцијата доследно ги спроведува своите задолженија поврзани со законските одредби за недозволена медиумска концентрација.

Според документите од седниците и донесените одлуки, Агенцијата утврдува недозволена законска концентрација според законските одредби.

Регулаторот спроведува анализи кои упатуваат на политички и бизнис спреги во медиумите.

Од податоците од теренското истражување и мислењата на стручната јавност посочуваат на потребата од поинаков пристап и анализа кон политичките влијанија во медиумите и медиумската концентрација дека:

...„во Македонија досега, не се испитува на вистински начин сопственоста на медиумите. Тука е поентата. Значи ние за

вистинската сопственост на медиумите и тоа без документирани докази или има документирани ама не се целосни, на база на истражувачки новинарски стории, дознаваме кои се тие и преку која шема, пајакова шема на фирми, тие се сопственици. Формално, тие се покриени. Се јавува некојси како сопственик и како физичко лице ама позади кој стои, не се истражува.

ПРОГРАМСКИ АСПЕКТИ – ПРОГРАМСКИ СТАНДАРДИ И ПРИНЦИПИ

ИНДИКАТОР	ПРОЦЕНКА И ОБРАЗЛОЖЕНИЕ	ПОДАТОЦИ ОД ДЕСК И ТЕРЕНСКА АНАЛИЗА КОИ ЈА ПОТКРЕПУВААТ ПРОЦЕНКАТА
<p>Пропишани програмски стандарди во закон</p>	<p>Постоечките програмски стандарди во законот се сведуваат на чисто формални деталирани упатства незасегнати со квалитетот. Степенот на детализираност упатува на прекумерна регулација типична за бирократија на илиберален хибриден режим. Законот навлегува во прашања како редослед на прикажување програми, времетраење на типови програми предвидено на дневно ниво и слични подробности за чии минорни прекршувања предвидува драконски казни.</p>	<p>Анализата на заробувањето на државата преку прекумерна регулација е објаснето во анализа на контекстот:</p> <p>„Прекумерната регулација за подразбира внесување на детали во законите, преку кои се овозможува финансиска и политичка контрола, а законите овозможуваат легалност на можни недемократски, односно авторитарни акти или однесување на администрацијата.⁹“</p>

⁹Kolozova, Katerina. The uses and abuses of neoliberalism and technocracy in the post-totalitarian regimes in Eastern Europe: THE CASE OF MACEDONIA, Institute of Social Sciences and Humanities – Skopje, Skopje 2015.

Прекумерната регулација во законот е проблематична од два аспекти: правен и општествено-политички контекст.

Правната анализа укажува дека детални прописи не треба да бидат дел од содржината на материјалните закони. Податоците од теренското истражување покажуваат дека повеќето уредници сметаат дека такви детали треба да се определени со подзаконски акти, а не во текст на закон.

За засегнатите страни прекумерната регулација значи обврски кои се пропишани и кои директно се одразуваат врз слободата да носат одлуки за креирањето на програмата и врз планирањето на ресурсите.

Според податоците од фокус групите и интервјуата со 45 уредници и новинари, повеќето од нив сметаат дека е тешко да се исполнат зацртаните квоти. Овој став особено преовладува кај кабелските, локалните и регионалните медиуми:

„Имаме обврска да емитуваме 50% домашна продукција. Тоа е извонредно тешко, јас во контактите со другите телевизии, во контактите со Агенцијата за медиуми имам информација дека тоа е тешко дури и за националните медиуми да го остварат како обврска, иако имаат десетпати повеќе вработени отколку ние. Да емитуваш сопствена продукција секојдневно околу 11 часа, бидејќи тука од 24 часа отпаѓаат неколку часа на сопствена промоција програма и вести, значи пресметано 11 часа треба да имеме сопствена програма. Ниту еден локален медиум, тврдам ниту една локална телевизија неможе со бројот на вработени да го постигне тој цензус, бидејќи знаеме дека е огромна разликата меѓу радијата и телевизиите“.

„Најголемиот проблем по ова прашање е тоа што оние кои се задолжени за тоа, реализаторите на програмата се сведени на луѓе кои треба да работат на калкулатор, на дигитрон. Многу е тешко да се пресмета колку дневно треба да пуштиш народна или забавна музика, затоа што дополнително во некоја од емисиите емитуваме спотови со народна или забавна музика

и сето тоа треба да биде пресметано. Значи, не се смета само музиката која оди во емисии туку и вон емисиите (музички)“.

Спроведување на законските одредби за програмските стандарди

Засегнатите страни укажуваат на негативни ефекти од спроведувањето на стандардите врз квалитетот на програмата.

Теренското истражување потврдува дека ако се деталзираат нормите и ако се бирократизира до детал, резултатот е контрапродуктивен: се исполнуваат празни квоти, а нови идеи за содржини отсуствуваат. Тоа е резултат на премногу инсистирање на форма во законот, така што поради притисок да се запази таа празна форма, уредникот, сведен на администратор на формалните критериуми поставени од законот и регулаторното тело, нема време ниту простор за нови идеи и креативност во програмското планирање.

„Генерално можете да ја креирате програмата, но со оглед на строгите законски прописи кајшто е врзано колку проценти музика, документарни филмови, мислам дека тоа малку води до еден неквалитет зашто ако погледнете на телевизиите што се документарни емисии, што е она сопствено производство, сè се сведува на Македонски народни приказни. Значи нема некоја издржана документарна програма.... Ова со музикава, колку посто да се пушта, дали 30% па 40%, предизвика малку лош ефект зашто тие не се пуштаат таму кајшто треба да се пуштаат односно ги пуштаат навечер, во 1 по полноќ, така што ефектот од законот е – ја пушташ музиката што треба да ја пушташ во 2 саат насабајле и ја исполнуваш квотата од 6-7 саати што треба, а преку ден пак си ја бркаш политиката.Веројатно сè што ќе направиш на сила, а не го истражат сите што се засегнати од областа, ти не можеш ни да имаш квалитет на некоја програма. Затоа ќе имаш: стари Македонски народни приказни, Македонски народни приказни, вакви приказни, такви приказни...зашто тоа е најевтино.“

”проблемот почнува за приватните телевизии кога им се наложува да направат серии, одреден процент документарна програма, оригинална и сето тоа што во теорија е многу проблематично бидејќи пазарот е таков каков што е, башка што националната телевизија учествува во тој медиумски пазар и почнува да прави проблем тоа што ...Документарците не се на ниво што треба да бидат, сериите се обидуваат да бидат зашто еве телевизите се под притисок од маркетинг агенциите да бидат погледани, така да ќе се направи одреден напор ама документарците и сè ова друго или се емитуваат во термини што не се многу битни или се прави ради реда. Еве сега ние сме во ситуација-носиме новинар и тој ќе снима цело лето и ќе направи материјал и сето тоа ќе се емитува. Кое е нивото и како еден човек ќе може да испука 20 документарци-не е поентата! Значи цел овој закон ја губи поентата бидејќи не се совпаѓа со добивките и со начелата и начинот како телевизите функционираат.“

Финансиски импликации
за радиодифузерите од
спроведувањето на
одредбите за
програмски стандарди

Најголем товар за радиодифузерите се високите квоти кои подразбираат големи финансиски вложувања а не се базирани на изработена физибилити студија ниту претпоставуваат постоење на соодветен бизнис план. Додека Јавниот сервис кој е финансиран од јавни пари е логично да биде задолжен со извесни квоти продукција, онаа на приватните дифузери мора да се темели на пазарна логика.

Теренските податоци покажуваат дека сите радиодифузери обврската за произведување програма ја доживуваат како големо финансиско оптоварување кое не секогаш е пазарно одржливо. Ако приватниот дел од овој сектор е еден вид индустрија, според сознанијата од теренското истражување, Законот интервенира во пазарната логика и ги загрозува основните вредности на слободниот пазар. Во обидот сепак да ги исполнат обврските емитуваат програма која ја креираат ги најмуваат услугите на продуцентски куќи и сопственото производство го сведуваат на минимум и задоволување на формата, при тоа правејќи импровизации и компромиси кои се одразуваат на квалитетот на произведената програма.

„Музичките и документарните продукти се благодет за секоја телевизија меѓутоа во принцип ретко се покажало дека тие имаат некаков комерцијален бенефит, а чинат многу и заради тоа во принцип во Македонија сите знаеме дека тоа оди преку продукциски куќи. Самата телевизија многу ретко произведува таков тип производ од таков тип. Тоа прашање најубаво е да се постави до продуцентските куќи зашто тие се како риба во вода во врска со сите овие проекти. Мејнстрим телевизиите многу ретко се нафаќаат да прават зашто пред сè, потребна е голема екипа. Обврската иако е на медиумите, нема медиум којшто ќе се нафати ова да го произведе. Дури и МТВ, сите знаеме, од она што го пуштаат како документарна програма, 99% е продукциски производ.“

Исполнувањето на квотите има особено негативен ефект за локалните медиуми со оглед на нивната пазарна неодржливост .

Истражувањето покажува дека локалните телевизии имаат најмал удел во медиумскиот пазар и исполнувањето на квотите ги оневозможува во креирање на програма која има гледаност и со тоа тоа обезбедува услови за пазарно работење.

„Ние(локалните телевизии) од друга страна мора да обезбедиме преку пазарна конкуренција пари за да ги платиме тие новинари и сниматели коишто се занимаваат со тие проблеми од општ или јавен интерес..... Најголемиот проблем доаѓа од најголемите огласувачи,оние коишто се најмоќни да платат квалитетна реклама. Тие воопшто не не есапат, воопшто не сме им на видик, затоашто тие бараат рангирање на гледаноста, такво нешто колку-толку исправно до некоја мера имаат само националните телевизии“.

Програмските стандарди пропишани за различни радиодифузери и за јавниот сервис

Обврските за програмските стандарди не ги одразуваат различните потреби и можности на радиодифузерите и јавниот сервис.

Локалните медиуми не остваруваат право за надомест за произведување документарна програма, но ја имаат обврската за производство изворно создадена програма од 50% што ги поставува во нерамноправна позиција во однос на другите.

Мнозинството испитаници од приватните телевизии се согласни дека треба да има различен пристап во поставувањето и регулирањето на програмските стандарди за приватните радиодифузери и јавниот сервис. Ваквиот став е илустриран преку следните цитати од интервјуата со стручната јавност.

„Не може агенцијата/законот да им кажува каков тип на музика, каков тип на производство треба да прави медиумот. Одговорноста на државата е да направи добар јавен сервис и таму треба да покажува какво производство. А не на приватните да им кажува. Ако вие имате добар и стабилен јавен радиодифузен сервис тој ќе зрачи со неговото влијание на приватните медиуми. Во приватните ќе ставиш lightрегулација и ќе оставиш пазарот тоа да го решава. Не може државата да се меша во тој дел.“

„Никаде во светот, најодговорно тврдам, во нормалните земји не се субвенционира радиодифузер. Има примери како се субвенционираат печатени медиуми, локални медиуми, регионални медиуми, малцински медиуми меѓутоа најмоќните медиуми ти да ги субвенционираш тоа го нема никаде!“

„За жал во законот не е предвиден никаков надоместок за работењето на локалните телевизии, дури и кога тие произведуваат програма што е од јавен интерес, односно од значење за државата. Најчесто локалните телевизии се занимаваат со локалните проблеми и за жал нашиот Закон не познава телевизија од јавен интерес на локално или регионално ниво“.

Меѓуресорската
комисија која доделува
надомест за
производство на
документарна програма

Меѓуресорската комисија на начинот на кој е
организирана и во општествено-политичкиот
контекст во кој е создадена и дејствува
претставува механизам за заробување на
медиумите и директно влијание врз
содржините.

Перцепцијата на повеќето новинари кои ја следеле работата на Меѓуресорската комисија е дека составот на комисијата е проблематичен заради вклученост на повеќе институции на централната власт, односно укажуваат на нејзина партизација за сметка на професионалност која би овозможила квалитет. Исто така производителите кои ги гледаме во медиумите како резултат на проектите поддржани од овој механизам укажуваат на тенденција во изборот на содржини, односно отсуство на важни општествени прашања. На тој начин може да се заклучи дека директно се влијае на содржините.

Дополнително овој механизам некои од медиумите го користат како можност да калкулираат со заканата од казни заради неисполнување на програмските квоти.

Како директно се влијае на содржината? 100.000 евра е казната ако не исполниш квота на часови нели. Видете, нашите директори се шкрти, сакаат генерално да пројдат со што помалце трошоци. Отприлика еден проект, Владата може да финансира до 50% и најмногу до 100.000 евра проект. Значи 200.000 евра ако чини некој проект, 100.000 евра некој да ви ги плати и 100.000 евра да не платиш казна, тоа е како да ви го платил проектот, а плус си исполнил програма.“

„Е, сега на пример таму идеш со проект, да направиш серија од неколку епизоди, проблемот со иселувањето на младите во РМ, зошто бегаат од државата. Тебе ќе те погледнат и ќе ти речат – јас сакам проект за Александар Македонски или за Тодор Александров, би било вака поадекватно, повеќе има шанси да издржи или за Скендербег... Тоа е директно влијание на програмска содржина... да ти ги бранат политичките интереси.“

	<p>Стручноста и независноста на меѓуресорската комисија е доведена во прашање од стручната јавност.</p>	<p>„Составот е многу интересен. Седум члена. Еден член е од Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, еден член е од Агенција за филм, еден член е од Министерство за култура. Овој дел можеме да го речеме дека е стручен за да оценува некакви проекти продукциски изработени. Следните: Министерство за финансии еден член, Управа за јавни приходи еден предлог за член, Министерство за информатичко општество и администрација еден член и Кабинет на Премиерот на РМ – еден член.</p>
--	---	--

ПРОГРАМСКИ НАДЗОР И САНКЦИИ

ИНДИКАТОРИ	ПРОЦЕНКА И ОБРАЗЛОЖЕНИЕ	ПОДАТОЦИ ОД ДЕСК И ТЕРЕНСКА АНАЛИЗА КОИ ЈА ПОТКРЕПУВААТ ПРОЦЕНКАТА
<p>Преку програмскиот надзор се утврдува прекршување на програмските стандарди.</p>	<p>Доследното спроведување на законот значи зголемено санкционирање на медиумите кои ги прекршиле програмските стандарди.</p>	<p>Во последните две години најголемиот број на изречени мерки се однесуваат на прекршувања на членот 92.</p> <p>Според Извештаите на Агенцијата за спроведените мерки - најчесто изречената мерка е опомена и во изминатите три години најголем дел од опомените се заради прекршување на членот 92. Помал дел од мерките за изречена санкција се завршуваат со постапки на порамнување.</p>

Спроведувањето на програмските стандарди за радиодифузерите претставува еден вид изложеност на постојана закана и бирократски притисок што го задушува тврочкиот аспект на уредувачката работа.

Податоците од теренското истражување покажуваат дека мнозинството уредници имаат проблеми со спроведувањето на сите пропишани програмски стандарди. Тие се преоптоварени со калкулирање на секоја програма зашто „Само за една секунда можете да бидете драстични казнети“.

Висина на казните предвидени за прекршување на членот 92 во кој се пропишани програмски стандарди

Висината на казните укажува на силен притисок на законодавецот врз дисциплинирање и санкционирање на радиодифузерите во однос на произведување на програма.

Најголемите казни во законот се предвидени за прекршувањето на членот 92. Тоа значи дека казните служат за контролирање на програма иако тоа не се однесува директно на содржината на програмата.

Притисокот е контрапродуктивен со унапредувањето на медиумските слободи.

Последните измени на законот ги преполовија казните, но теренските податоци покажуваат дека износите се сè уште високи за сите медиуми, без разлика дали се национални или локални:

„И сега казните се високи иако се преполовени, 50.000 евра е пак висока за нашиот пазар. Голема е и за големите медиуми како Сител и Канал 5, а камоли за некој локален медиум за кого прекршокот исто се важи“.

Казните за
прекршување на
програмските одредби
се непропорционални

Ефектот од ваквата одредба е нерамномерен
товар врз радиодифузерите кои се
разликуваат по обем и досег што за помалите
медиуми значи престанок со работа.

Податоците од интервјуата со раководните лица во Агенцијата како и со уредниците покажуваат дека негативниот ефект на непропорционалност во казните е многу поголем врз помалите медиуми:

„Има пример како радио од Валандово лани се затвори, имаше казна од 1.500-2000 евра, што не можеше да ја плати и се затвори“.

„За пример, најдоброто радио, Антена 5 има приход од 400.000 евра, а на пример Сител имаше 7,5 милиони евра. Исто и кога плаќаат надоместок. На пример Антена 5 или Радио Канал 77 плаќаат 10.000 евра, а Сител плаќа 55.000 евра за дозвола. Така треба да бидат и казните.“

Казните влијаат врз
уредничката слобода
преку воспоставување
на ригидни правила за
применување на
програмски стандарди

Засегнатите страни ја доживуваат казната како
начин на кој може да се влијае врз
уредувачката политика, како механизам на
заstraшување.

Податоците од интервјуата со уредниците покажуваат дека повеќето од нив, особено локалните медиуми се ограничени во уредувањето на програмата од страв да не бидат казнети или тужени.

„Казната е иста, не ги интересира дали тоа е од технички причини или поради тенденции или било како. Значи апсолутно делува и во квалитетот на програмата, но и во поглед на уредувачката политика, во независноста при известувањето. Сведени сме на тоа да не се занимаваме со големи теми, туку да се замараме дали некој ќе ни поднесе тужба, бидејќи секоја тужба, секоја поголема казна значи клуч на врата за одреден локален медиум“.

Кај новинарите се забележува недоволна информираност во однос на саморегулацијата и улогата на регулаторот во одредувањето на програмските стандарди.

Дополнително казните по било која основа ги доживуваат како закана за слободата на изразување, без разлика дека тие се однесуваат на други аспекти на регулирање како што се програмските стандарди: притисокот да се задоволи формата наместо да се воспостави суштински квалитет ја обесхрабрува уредничката креативност, меѓу другото и од страв дека уредникот нема успешно да ги предвиди сите опасности да прекрши барем едно од мноштвото течнички правила на програмските стандарди

„Нè кочат во делот на изразување затоа што токму тие казни и нивната висина прави многу ограничување за слободата на говор и слобода на истражување, пристапот до информации од јавен карактер и сл“.

Податоците од фокус групите покажуваат дека новинарите не се доволно информирани за концептот на саморегулација и ја гледаат улогата на регулаторот како некој што треба постојано да надгледува, да се грижи и да интервенира кога се прекршуваат професионалните стандарди во работата. Новинарите и уредниците ја предаваат одговорноста за квалитетот во рацете на регулаторното тело, и со тоа на некој начин ја инфантилизираат својата позиција. Дел од казнувањето го оправдуваат од овој аспект, но не и во казнување заради прекршување на програмските стандарди, што се илустрира преку следниот цитат од дискусија во фокус група со новинари:

„Како што реков треба да има правила на игра и да се знае што следува ако се излезе од тие правила на игра и да се знае кој ќе биде механизмот за не почитувањето на тие правила. Свесни сме до што доведуваше во последно време и голем дел на медиумите кои беа ставени во функција на одредени интересни групи и како ги застапуваат нивните интереси и на што се спремни, без при тоа да бидат воопшто санкционирани.“

**ЈАВЕН РАДИОДИФУЗЕН СЕРВИС
НЕЗАВИСНОСТ И САМОРЕГУЛАЦИЈА НА ЈАВЕН РАДИОДИФУЗЕН СЕРВИС**

ИНДИКАТОР	ОБРАЗЛОЖЕНИЕ	РЕЗУЛТАТИ
<p>Независност на програмскиот совет</p>	<p>Независноста на Програмскиот совет е проблематизирана врз основа на анализи за конфликт на интереси</p>	<p>Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги конфликтот на интереси за МРТ го регулира со членот 119. Според достапните податоци, најмалку тројца членови на Советот имаат конфликт на интереси. Двајца членови на Програмскиот совет во моментот на изборот во Собрание не го исполнувале условот во последните пет години да не биле носители на јавни функции. Еден од членовите е поранешен пратеник, додека другиот е поранешен амбасадор. Третиот член на Советот кој не исполнува услови според Законот е актуелен портпарол на општина.</p>
<p>Надлежност на Советот да ги носи правилата за програмските и професионалните стандарди во МРТ</p>	<p>Отсуствуваат правила за програмските стандарди како и за професионалните стандарди. Со професионалните стандарди донекаде се поврзани и етичките принципи на работење за кои е изработен кодекс кој е предмет на јавна критика и не е прифатлив за најголемото здружение на новинари</p>	<p>Покрај законските обврски кои се однесуваат на програмските аспекти, не постојат интерни акти на јавниот сервис кои се однесуваат на поставување на програмските стандарди.</p> <p>Етичкиот кодекс е критикуван од новинарските здрженија затоа што покрај етичките стандарди вклучува и прашања кои се однесуваат на работна етика, прилично е општ и неодреден и со тоа подложен на произволна интерпретација.</p>

Транспарентност на
работата на
Програмскиот совет

Податоците укажуваат на нецелосна
транспарентност на работата на Советот.

Според податоците од досегашните анализи, седниците на Советот не се отворени за јавноста.

На веб страната на јавниот сервис отсуствуваат податоци за работата на Советот.¹⁰

Спроведување на
стандардите и начелата
(член 111)

Спроведувањето на законската обврска на јавниот сервис за почитување на професионалните начела и стандарди е нецелосно.

Досегашните анализи и извештаи на Советот на Европа за напредокот на Македонија утврдуваат недостиг од политичка независност на медиумите и недостиг на балансирано известување во јавниот сервис.

¹⁰Мониторинг на работата на АВМУ и МРТ, Центар за развој на медиуми, (јули 2017), достапно на: <http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2017/07/Prv-monitoring-izvestaj-za-2017.pdf>, пристапено на 23.09.2017.

ПРЕПОРАКИ

- Независноста на регулаторот да ја гарантира професионалноста и интегритетот на членовите на Советот, која, пак, од своја страна, ќе биде обезбедена само доколку номинацијата на членовите на Советот не ја спроведува „заробената држава,“ односно Собранието кое е потполно потчинето на извршната власт (како што забележа Сениорската експертска група во својот втор извештај); затоа, членовите на Советот предлагаме да бидат номинирани од ЗНМ и други професионални здруженија чија работа се однесува на содржини прикажани во медиумите (филм, музика, образование), односно претставуваат засегнати страни во делот на програмското уредување, а така номинираните да бидат гласани од Парламентот. Механизмот одлуките да ги носи независно тело овозможува поголема гаранција за медиумски слободи. Затоа многу важно е да се создадат услови за вистинска независност на Советот. Прв предуслов е делегирање на моќта на одлучување за програмските прашања и за санкциите кај Советот, наместо кај Директорот на регулаторното тело (како што е сега случајот).
- Професионалноста на стручната служба на Регулаторното тело да биде насочена кон анализи, креирање вредности низ партиципативен процес и спроведување политики за развој на медиумската сфера и слободи како централен аспект на работата, за сметка на мониторингот и санкционирањето кои треба да бидат второстепен приоритет.
- Регулацијата на програмските стандарди во делот на законот да биде во насока на овозможување слободни и независни медиуми, заштита на граѓаните, јавниот интерес и овозможување на плурализам, а јазикот на препорака, насока и совет треба да го замени тој на казна и закана.
- Деталните прописи за програмски стандарди да бидат предмет на сопствени акти на дифузерите со статус на подзаконски акти, како и планови за работа, програмски стратешки документи, документи на политики на работење и слично. Она што ќе има обврзувачки статус и може да биде проследено со санкција треба да се однесува само на прашања кои се однесуваат на испорачување на услугите за кои плаќаат корисниците и/или даночните обврзници како и почитување на нивните услови. Останатите прашања не смеат да бидат придружени со административни казни. Креирање политики кои ќе овозможат медиумски плурализам во однос на разнообразноста на медиумската понуда во согласност со условите и можностите на медиумскиот пазар. Со други зборови, законот мора да се воздржи од превисокиот степен на контрола и интервенција во поглед на „стандардите“ – кои во постоечкиот закон се сведуваат на форма а не и суштина, на минутажа а не вредносни стандарди – кој доаѓа во судир со логиката на слободниот пазар и самоодржливоста во рамки на него.

- Креирање политики кои ќе овозможат заштита од политичките влијанија во медиумите преку длабински анализи и адаптација на пропишаните одредби за медиумска концентрација.
- Јакнење на саморегулацијата преку поголема вклученост на професионалните здруженија во промоција и заштита на професионалните стандарди и вредности во медиумите.
- Медиумите да креираат своја рамка за програмска саморегулација која е во согласност со законите, Уставот и со меѓународните професионални стандарди и принципи произлезени од Европската директива (2010 и 2016).
- Независноста на јавниот радиодифузен сервис да произлегува од запазувањето на највисоки професионални критериуми и интегритет на членовите во Програмскиот совет и другите раководни функции, кои ќе бидат обезбедени на сличен начин како и во случајот на членовите на советот на Регулаторното тело.
- Јавниот радиодифузен сервис да има поставено највисоки професионални стандарди и вредности преточени во подзаконски или друг вид интерни акти на саморегулација како и други категории на документи на политики.
- Сопствени документи на политики на уредување кои не се нужно обврзувачки пред законот а сепак претставуваат обврска пред јавноста односно корисниците на аудиовизуелните услуги но и сопствени подзаконски акти на саморегулација треба да имаат обезбедено и приватните дифузери, и тоа според најдобрите практики и модели во Европа.
- Јавниот радиодифузен сервис да овозможи максимална транспарентност, партиципативност и отчетност во креирањето на политиките за негов развој и изработка на програма. Јавните годишни финансиски отчети и повремени финансиски ревизии се нужен дел од одговорното работење и користење на средствата обезбедени од страна на граѓаните за потребите на јавниот сервис за што треба да се обезбеди стабилен и независен извор на јавно финансирање.