ИЗВЕШТАЈ

Здружение на новинарите на Македонија

Слободата на медиумите во Северна Македонија: напредок на стаклени нозе

...

Извештај од Мисијата за проценка на состојбата со слободата на медиумите

Скопје, 5-7 јуни 2023 година

ИМПРЕСУМ

Наслов:
Слободата на медиумите во Северна Македонија: Напредок на стаклени нозе
Извештај од Мисијата за проценка на состојбата со слободата на медиумите

Мисијата беше составена од:
Рикардо ГУТИЕРЕЗ - Европска федерација на новинари (EFJ)
Албана ШАЛА – Фри прес анлимитед (Free Press Unlimited)
Џејми ВАИСМАН – Меѓународен институт за медиуми (IPI)
Лоренс Корнелис ХУЕТИНГ - Европски центар за слободата на печатот и медиумите (ECPMF)
Масимо МОРАТИ - Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa

Издавач
Здружение на новинарите на Македонија

Проект
Заштита на слободата на изразување и независноста на медиумите како столбови на демократијата во Република Северна Македонија

Превод од англиски на македонски
Оливера Целеска

Печати
Графотрејд Скопје

Тираж
25

Оградување од одговорност
Публикацијата е изработена со финансиска поддршка на Европската Унија. За нејзината содржина одговорни се исклучиво Здружението на новинарите на Македонија и авторите и нужно не ги одразува ставовите на Европската Унија.

Скопје, 2023 година

Финансирано од
Европската Унија

Здружение на новинарите на Македонија

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ		5
ВОВЕД		7
ПОГЛАВЈЕ 1: КЛИМАТА ЗА НЕЗАВИСНО ИЗВЕСТУВАЊЕ		9
1.	Безбедноста на новинарите	10
2.	Злонамерни судски спорови	11
3.	Работни услови	12
4.	Дискредитација на новинарите: улогата на политичарите и функционерите	13
5.	Поларизација и доверба во медиумите	14
ПОГЛАВЈЕ 2: МЕДИУМСКИОТ ЕКОСИСТЕМ		16
1.	Државно рекламирање и медиумски плурализам	17
2.	Јавен радиодифузен сервис МРТ	19
3.	Именувања во Програмскиот совет на МРТ и Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	20
4.	Транспарентност на официјалната комуникација	21
5.	Авторски права	22
6.	Застапеност и саморегулација на новинарите	22
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ		23
АНЕКС 1: ЛИСТА НА СОСТАНОЦИ		26
АНЕКС 2: ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА ЗА ФОНДОТ ЗА МЕДИУМСКИ ПЛУРАЛИЗАМ		27

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Во извештајот се дадени наодите и препораките што произлегуваат од меѓународната мисија за проценка на медиумската состојба во Северна Македонија, која се одржа од 5 до 7 јуни 2023 година, во организација на Здружението на новинарите на Македонија. Мисијата за проценка на медиумската состојба, сочинета од претставници на пет водечки европски организации за слобода на медиумите[1], ја посети земјава и се сретна со најрелевантните креатори на политики во Скопје за да ги оценат проблемите со кои медиумскиот сектор континуирано се соочува. Мисијата за проценка на состојбата утврди дека е постигнат напредок во последниве години, додека земјата и натаму закрепнува од сериозно нарушената слобода на медиумите во текот на претходната деценија. Меѓутоа, овој напредок може лесно да се урне и има уште многу работа за да се консолидираат сите придобивки и да се надминат системските предизвици.

Што се однесува до безбедноста на новинарите, Северна Македонија останува релативно безбедна во споредба со другите земји во регионов. Во таа смисла, вредна за напомена е неодамнешната измена на Кривичниот законик, кој сега ги препознава нападите врз новинарите како напад врз службени лица, кои треба да се решаваат по службена должност, како и назначувањето специјален обвинител одговорен за следење на кривичните предмети што вклучуваат напади врз новинари и медиумски работници. Сето ова е со надеж дека, со овие измени, таквите напади ќе добијат поголем приоритет и поефикасно ќе се следат, како и дека ќе обезбедат системско решение со кое ќе се спречат идните напади.

Друг важен настан во областа на законодавството се измените на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета во 2022 година, со кои се ограничува можноста на моќните актери да поднесуваат непропорционални и несериозни тужби. Иако вкупниот број тужби за клевета поднесени против медиуми и новинари останува низок во споредба со бројките од пред една деценија, мисијата за проценка на состојбата е загрижена за порастот на бројките во минатата година.

Условите за работа на новинарите во Северна Македонија се незадоволителни. Тоа не се однесува само на платите и несигурните договори, туку и на непочитувањето на правата од работниот однос и случаите на вознемирување и малтретирање, особено на новинарките.

Како позитивен пример за раскрстување со практиките од минатото е дека, високите функционери и членови на извршната власт јавно не ги оцрнуваат или навредуваат новинарите како реакција на критики, а се развива и култура на осуда на нападите врз новинарите. За жал, овој позитивен тренд [тргна во обратната насока][2] во 2023 година. Некои политичари се непријателски

1 Европски центар за слобода на печатот и медиумите, Европска федерација на новинари, Фри прес анлимитед, Меѓународен институт за медиуми, Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa

2 Соопштение на Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ), „ЕФН го осудува недоличното однесување на државните функционери кон новинарите во Северна Македонија“, https://shorturl.at/fhE39, 08.02.2023

настроени во своите изјави или одбиваат да се занимаваат со прашања што содржат критика, а кога има такви примери, не се презема одговорност.

Информативниот простор во Северна Македонија е сочинет од крајно спротивставени страни, поради што јавноста ја губи довербата во новинарството. Тоа претставува директна закана за безбедноста на новинарите. Како во јавните, така и во приватните медиуми, слабо се застапени разнолични групи што го сочинуваат општеството.

Во однос на медиумскиот екосистем, новинарите сега работат во поотворена и послободна клима отколку во претходната деценија. Сепак, состојбата на независното новинарство и уредничката слобода и натаму е проблематична. Клучен проблем е што многу сопственици на медиуми, особено во традиционалните медиуми (национални ТВ станици), имаат различни основни бизниси, кои често зависат од тендери од министерствата и од институциите, создавајќи имплицитни или експлицитни табу-теми.

Во периодот на спроведување на мисијата за проценка на состојбата и на објавување на овој извештај, во тек е важна дискусија по притисокот од водечките приватни радиодифузери за укинување на забраната за државно рекламирање во радиодифузните медиуми. Со оглед на тоа колку сериозно е расцепкан медиумскиот пазар во Северна Македонија, мисијата за проценка на состојбата смета дека, ако оваа непромислена политика се реализира, ќе се зголеми ризикот од политичко мешање и веројатно нема да ги подобри изгледите за развивање и успешно работење на медиумскиот сектор. Наместо тоа, потребна е многу поамбициозна промена, вклучително и формирање јавен фонд за поддршка на независните медиуми и темелна реформа на законите за медиуми.

Јавниот радиодифузен сервис, општо земено, следи нагорна траекторија во однос на функционалната независност и професионализам, меѓутоа е соочен со бројни предизвици. Тие вклучуваат континуирани финансиски и кадровски тешкотии и одложувања на назначувањето на членовите на Програмскиот совет, а причината за тоа е очигледниот недостиг од политички консензус. Со ист проблем се соочува и Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги во однос на именувањата во нејзиниот Совет. Според мислењето на мисијата за проценка на состојбата, овие одложувања ја нарушуваат довербата во управувањето со овие институции.

Владата на Северна Македонија инвестираше значителни ресурси во својата комуникациска стратегија. Овој проактивен пристап се смета за позитивен поради неговата цел да обезбеди транспарентност, но дистрибуцијата на материјали создадени од владата, без јасно наведување на нивниот извор, е проблематична.

И на крај, мисијата за проценка на состојбата утврди дека новинарските здруженија и синдикати во Северна Македонија се високо професионални и успешно ги туркаат реформите што се во полза на новинарите во земјата. За да се обезбеди успех на идните реформи, од суштинско значење ќе биде тие да останат едни од клучните учесници во процесот.

ВОВЕД

Од 5 до 7 јуни 2023 година, во Северна Македонија се одржа меѓународна мисија за проценка и проценка на состојбата со континуираните проблеми на медиумскиот сектор, во организација на Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ). За таа цел, мисијата за проценка на состојбата, составена од претставници на Европскиот центар за слобода на печатот и медиумите (ECPMF), Европската федерација на новинари (EFJ), Free Press Unlimited (FPU), Меѓународниот институт за печат (IPI) и Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (OBCT), одржа состаноци во Скопје со најрелевантните носители на одлуки во земјата, релевантни за медиумскиот сектор.

Во последниве години, Северна Македонија континуирано постигнува напредок во однос на слободата на медиумите, иако не е кохерентен и донекаде е ограничен. Во насока на тој напредок, направени се чекори за усогласување на медиумското законодавство со правото на Европската Унија и другите европски стандарди. Примери за неодамнешните важни пресвртници се измените и дополнувањата на Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда, направени во ноември 2022 година, со кои значително се намалија потенцијалните казни за медиуми и поединечни новинари што биле прогласени за виновни во тужби за клевета, како и реформата на Кривичниот законик од февруари 2023 година, со која се воспостави посилна правна заштита на новинарите. Нападите врз новинарите сега се препознаваат како напад врз службени лица, кои треба да се решаваат по службена должност.

И покрај тоа што мисијата за проценка на состојбата му оддава признание на овој важен напредок, генерално забележува дека постојат голем број сериозни предизвици. Како прво, и покрај напредокот од законска гледна точка, новинарите и натаму се соочуваат со тешкотии поврзани со нивната безбедност, и значително се загрижени во однос на говорот на омраза и негативното етикетирање на новинарите и медиумските работници. Последнава година, исто така, забележа пораст во тужбите за клевета по години на постојан пад на бројките. Понатаму, условите за работа остануваат неприфатливо лоши за многу новинари, не само во однос на нивните плати и работниот статус, туку и во однос на почитувањето на нивните работнички права. Медиумите, исто така, се борат за опстанок на овој мал и заситен пазар, каде што плурализмот е под закана поради непромислениот притисок за повторно воведување на државното рекламирање.

Во овој извештај се претставени наодите на меѓународната мисија за проценка на состојбата. Првото поглавје се однесува на климата за независно известување, ја разгледува безбедноста на новинарите, стратешките тужби против учеството на јавноста (SLAPPs), условите за работа на новинарите, дискредитацијата на новинарите и како групирањето во крајно спротивставени страни влијае врз довербата на јавноста во медиумите. Второто поглавје се осврнува на медиумскиот екосистем, со преглед на ситуацијата со државното рекламирање и медиумскиот плурализам, јавниот радиодифузен сервис МРТ, име-

нувањата во Програмскиот совет на МРТ и Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, како и транспарентноста на официјалните комуникации. Во последното поглавје се дадени заклучоците и препораките на мисијата за проценка на состојбата. Анекс I ја содржи листата на состаноци, а Анекс II содржи документ за јавна политика за предлогот за фонд за медиумски плурализам.

ПОГЛАВЈЕ 1:

КЛИМАТА ЗА НЕЗАВИСНО ИЗВЕСТУВАЊЕ

1. Безбедноста на новинарите

Министерството за внатрешни работи има интерен регистар за напади врз новинари, но податоците не се јавно достапни. ЗНМ води сеопфатен и детален регистар на напади и закани врз новинари, редовно ажуриран и јавно достапен на веб-страницата на ЗНМ[3].

Општата состојба со безбедноста на новинарите во Северна Македонија останува релативно безбедна. Според регионалниот[4] и меѓународниот[5] мониторинг, земјата останува едно од најбезбедните места на Западен Балкан во однос на новинарската фела. Иако сериозните физички напади се ретки, сепак има благ пораст на нападите и заканите против новинарите и медиумските работници, од 5 во 2021 година на 7 во 2022 година и 4 во првата половина на 2023 година.

Еден значаен чекор напред во 2022 година беше назначувањето на специјален обвинител во Основното јавно обвинителство, одговорен за надзор на кривичните случаи, кои вклучуваат напади врз новинари и медиумски работници. Се надеваме дека ова ќе доведе до поголема приоритетизација на заканите и нападите врз новинарите, во рамките на обвинителството и побрзи одговори кога ќе се случат такви напади.

И покрај тоа што реагирањето на Министерството за внатрешни работи и Јавното обвинителство на случаите на напади врз новинари е значително подобрено во последните години, уште многу работи треба да се подобрат. Основниот граѓански и кривичен суд Скопје не дава детални информации за судските постапки за нападите врз новинарите, бидејќи судовите немаат пракса да ја информираат јавноста за постапките поврзани со напади врз новинари и медиуми. Надлежните институции досега не реагираа доволно брзо и ефикасно за да ги пронајдат и казнат сторителите на сериозни смртни закани испратени преку интернет. Не се сведува само на перцепциите на новинарите дека органите на прогонот не се заинтересирани за разрешување на случаите, тука е и фактот дека помалку од 10 отсто од регистрираните повреди на новинарските права во регистарот на ЗНМ во последните пет години добиле судска разврска. Инертноста на обвинителството и судството во справувањето со минатите случаи на напади потенцијално води кон самоцензура и има навистина сериозни последици.

По реформата на Кривичниот законик од 2022 година, новинарите сега се препознаваат како заштитена група, односно службени лица во вршење службена функција. Со ова се овластува Јавното обвинителство да покрене постапка по службена должност во случај на напад врз новинар или медиумски

3 ЗНМ – Случаи на прекршување на правата на новинарите низ годините, https://znm.org.mk/en/cases-of-violant-of-journalists-rights/

4 Регионална платформа на Западен Балкан за застапување на слободата на медиумите и безбедноста на новинарите; Safejournalists.net - https://safejournalists.net/

5 Механизам за брза реакција на слободата на медиумите (MFRR), кој постои ширум Европа и ги следи, надгледува и реагира на случаите на кршење на слободата на печатот и медиумите во земјите-членки на ЕУ и земјите-кандидати, https://www.mappingmediafreedom.org/

работник, а тие што ќе бидат прогласени за виновни за извршување физички дејствија на насилство и заплашување се соочуваат со построги казни. Сето ова е со надеж дека зајакнувањето на овој закон ќе биде системско решение за спречување идни напади врз новинари.

Новинарите не пријавија никакви сериозни проблеми во врска со соработката и комуникацијата со полицијата, а мисијата за проценка на состојбата утврди дека довербата во органите на прогонот се зголемила во последниве години. Не беа забележани значајни проблеми или несоодветни дејствија кон новинарите од страна на полицијата, со што се потврдува дека постои релативно добар однос меѓу медиумите и полицијата. Исто така, во последните години не се забележани случаи кога новинари се соочуваат со притисок од органите на прогонот да ги откријат своите извори. Правната рамка за заштита на изворите се покажува како цврста. Иако постојат извесни проблеми околу ресурсите што им се на располагање на органите на прогонот за ефикасно да ги истражат кривичните дела против медиумите, во новинарската заедница не постои сериозна загриженост за способноста и подготвеноста на полицијата да постапува по такви случаи.

2. *Злонамерни судски спорови*

На самиот почеток вреди да се потсетиме дека во април 2022 година, Европскиот суд за човекови права пресуди во корист на подносителите на жалба во случајот на магазинот „Фокус“[6], чии новинари и главен уредник беа предмет на тужба за клевета покрената во 2016 година. Судот утврди повреда на членот 10 од Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), односно правото на слободно изразување и нареди да им се исплати надомест на подносителите на жалбата.

Неколку месеци подоцна, на 17 ноември 2022 година, Собранието го измени Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, со што значително се намали потенцијалната нематеријална штета наметната на медиумите и новинарите во тужбите за клевета. Законот сега ја гарантира слободата на изразување, а ограничувањата се во согласност со одредбите од член 10 од ЕКЧП. Можноста на моќните личности да покренат непропорционални или несериозни тужби против медиуми или новинари е поограничена. Како резултат на тоа, новинарите и уредниците што се сретнаа со претставниците на мисијата за проценка на состојбата во моментов не ги гледаат законите за граѓанска клевета како голема опасност за новинарството како чувар на демократијата.

Во врска со тужбите за клевета, премиерот на Северна Македонија презентираше јасни докази за намалувањето на случаите за клевета против новинарите под негова администрација. Во 2012 година, за време на поранешниот премиер Груевски имало околу 330 тужби против новинари поднесени по основ

6 Пресуда на Европскиот суд за човекови права во Стразбур, СЛУЧАЈ КОСТОВА И АПОСТОЛОВ против СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, 05.04.2022 година, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-216639%22]}

клевета. Бројката се намалила на 39 во 2017 година, 33 во 2020 година и 20 во 2021 година.

Меѓутоа, во 2022 година, според податоците на Основниот граѓански суд Скопје, бројот на тужби за клевета и навреда повторно се зголемил: вкупниот број на активни предмети, во кои една од странките е новинар или медиум, пораснал на 54, според Извештајот на ЗНМ за 2022 година[7]. Последните податоци што Судот ги сподели со ЗНМ, во јули 2023 година, покажуваат 27 активни тужби против новинари. И покрај загриженоста на мисијата за проценка на состојбата за овој неодамнешен пораст, забележуваме дека нема индикации дека таквите судски спорови се користат системски, како оружје, во корист на моќни политички или деловни интереси, за да се замолчи и заплаши известувањето во корист на јавниот интерес. Ваквата состојба во многу се разликува споредено со некои други земји во регионот.

3. Работни услови

Лошите услови за работа на новинарите се уште едно прашање што предизвикува загриженост во Северна Македонија. Ова прашање беше отворено на неколку состаноци и е документирано во извештајот на ЕУ за напредокот на Македонија за 2022 година[8].

Општата оценка е дека повеќето новинари во земјава имаат договори на определено време или договори за дело. Месечниот приход е под просечната плата во државата, 28.860 денари во 2021 година (приближно 470 евра). Згора на тоа, платата на околу третина од младите новинари е значително пониска од оваа сума. Од друга страна, вработените во јавниот радиодифузен сервис се во подобра позиција бидејќи нивната плата е приближно 38.120 денари (околу 620 евра).

Понатаму, со непочитувањето на работничките права на новинарите од страна на многу приватни медиуми се остава простор за притисоци од раководството, сопствениците и политичарите. Ноќните смени и прекувремената работа ретко се плаќаат, а правото на отсуство често се занемарува. Мисијата за проценка на состојбата смета дека е проблематично што нема колективни договори во ниту еден приватен медиум. Генерално, ситуацијата ги погодува особено младите новинари и тие што работат во дигиталните медиуми, кои често работат без договори. Новинарките дополнително се соочуваат со малтретирање. Ваквите притисоци главно остануваат скриени, а новинарите се воздржуваат отворено да зборуваат за овие практики и ретко поднесуваат пријави кога им се прекршени работничките права или кога се малтретирани.

Несигурноста на договорите, честото непочитување на работничките права и општо ниските плати, во никој случај не придонесуваат за привлекување нови таленти во медиумскиот сектор и во новинарството. Тоа се влошува со

7 Safejournalists.net, ЗНМ, Северна Македонија: Показатели за степенот на слобода на медиумите и безбедноста на новинарите во 2022 година, https://safejournalists.net/wp-content/uploads/2023/07/MK-ENG-2022.pdf

8 Извештај на ЕУ за напредокот на Северна Македонија, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en

фактот што земјава, како и многу други во регионот, страда од значителен одлив на мозоци кон земјите на ЕУ. Во овој контекст, не е изненадувачки што само деветмина дипломирале на локалниот факултет за новинарство во 2022 година, според податоците на ЗНМ.

4. *Дискредитација на новинарите: улогата на политичарите и функционерите*

Со исклучок на неколку примери од лица од висок профил, високите функционери и актуелни членови на извршната власт јавно не ги оцрнуваат или навредуваат новинарите како реакција на критики во нивното известување или коментари. Со тоа, оваа влада значително се разликува од претходните. Дополнително, во последниве години е забележан развој на култура на осуда на нападите врз новинарите од страна на владините функционери, што општо се смета за фактор што помага да се обесхрабрат можните идни напади. Сепак, мисијата за проценка на состојбата е загрижена дека забележала неодамнешен пресврт[9] на овој позитивен тренд. За време на мисијата, членовите на владата, вклучително и премиерот и претседателот, покажаа отвореност и подготвеност да разговараат за предизвиците поврзани со слободата на медиумите и независното новинарство. Претседателот Пендаровски, на средбата со мисијата за проверка на фактите истакна дека поддршката за независното новинарство и натаму е скудна. На прашањето кои би можеле да бидат сојузници и бранители на новинарите во нивната мисија да ја донесат вистината до граѓаните и да ја промовираат слободата на говорот, претседателот на Северна Македонија одговори: „Никој, освен мене!

Иако мисијата за проценка на состојбата го цени и го охрабрува овој напредок, проблемите, сепак, треба да се решат. Некои политичари и функционери продолжуваат да користат агресивни зборови или да го игнорираат новинарството кога тоа не им служи послушно на нивните интереси.

Во Етичкиот кодекс на пратениците на Република Северна Македонија стои дека пратениците треба да имаат отворен однос кон сите медиуми, освен за прашањата што се доверливи или се однесуваат на приватниот живот на пратениците или други лица. Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања постапува по случаи на прекршување на Етичкиот кодекс. Меѓутоа, до денес не е преземено никакво дејствие кон пратениците што се однесувале без почит кон медиумите, вклучително и во случаите кога ЗНМ има поднесено претставки. Мисијата за проценка на состојбата разговараше за ова прашање со претседателот на Собранието, г-дин Талат Џафери. Тој изјави дека најчесто тој лично не е информиран за такви поплаки и нема можност за увид во нив. Тој предложи таквите жалби да се проследуваат до неговата канцеларија за тој да може понатаму да ги достави до поширок број приматели, односно до пратениците и да се погрижи Комисијата да постапи по нив. Според мислењето на мисијата за проценка на состојбата, не е јасно зошто е по-

9 Соопштение на Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ), ЕФН го осудува недоличното однесување на државните функционери кон новинарите во Северна Македонија, https://shorturl.at/fhE39, 08.02.2023

требно да се минува низ таков процес, бидејќи не е предвиден во Етичкиот кодекс. Ова е прашањето што ќе треба повторно да се разгледа во иднина.

Проблематичните фрази и обраќања, како и однесувањето што континуирано се забележуваат кај некои политичари и функционери ја обесхрабруваат транспарентноста и отчетноста преку слободата на говорот и пристапот до информациите од јавен карактер.

5. *Поларизација и доверба во медиумите*

Безбедноста на новинарите и медиумските работници е позитивно поврзана со ангажирана, медиумски писмена јавност, која функционира како потенцијален бедем против нападите врз новинарството и е негативно поврзана со медиумски неписменото граѓанство, кое поттикнува непријателство кон новинарството. Така, силната врска и довербата меѓу новинарите и нивната публика може да го заштити новинарството секогаш кога независното известување, како јавно добро, е ограничено и е под закана.

Во 2022 година, Северна Македонија стана делумно слободна земја, според Фридом хаус[10]. Иако новинарите можат слободно да ја вршат својата професија, американската невладина организација, во нејзиниот извештај за земјата забележува дека широкораспространетите дезинформации и недостигот од професионализам придонесуваат за опаѓање на довербата во медиумите. Поради тоа, независните медиуми се изложени на закани и напади.

Информативниот простор во Северна Македонија се карактеризира како многу ранлив на странски влијанија. Руските дезинформативни кампањи допреа до публиката во Северна Македонија преку онлајн-портали и традиционални медиуми. Академските истражувања[11] укажуваат на тоа дека високите нивоа на поларизација, со ниски нивоа на доверба во медиумите и институциите, популистичката комуникација, зголемената употреба на социјалните медиуми и фрагментираната средина, се некои од предусловите што ја прават земјата поранлива на дезинформации.

Внатрешните фактори, исто така, се преклопуваат со предизвиците што доаѓаат од надворешни влијанија. Кампањите за дезинформации влијаеја врз исходот од значајни настани, како што се референдумот во 2018 година за влез во НАТО и во ЕУ, промената на името на земјата како предуслов за влез во НАТО и ЕУ, пописот во 2021 година и изборите. Како што е наведено во Мониторингот на медиумскиот плурализам од 2022 година[12], „заморот од реформите, клиентелистичките притисоци од политичкиот домен кон медиумите

10 Извештај на Фридом хаус за Северна Македонија - https://freedomhouse.org/country/north-macedonia/freedom-world/2022

11 Меѓународно списание за печат/политика, и отпорност на дезинформации онлајн: Рамка за корос-национално компаративно истражување, https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1940161219900126 24.01.2020

12 Центар за медиумски плурализам и медиумски слободи, Извештај за земјата за 2021 година: Република Северна Македонија Игор Мицевски, Истражувачки институт за социјален развој - RESIS Снежана Трпевска, Истражувачки институт за социјален развој - RESIS, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74710/MPM2022-NorthMacedonia-EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

(и обратно) и партиско-политичките конфронтации, заедно со структурните притисоци, кои не постојат само во Северна Македонија - како што се свесното и несвесното дезинформирање што ја поплавува јавната сфера, што стана уште полошо поради здравствените предизвици поврзани со ковид-19 - сите носат свој удел во оценката дека на медиумскиот систем во оваа земја му треба нов поттик за конструктивна промена“.

Општеството во Северна Македонија се карактеризира со крајно спротивставени групи и во голема мера е поделено, особено по етнички и политички основи. Силите што се трудат да ги ослабнат капацитетите на јавноста да ја даде својата доверба во новинарството не ѝ штетат само на довербата, туку претставуваат и директна закана за безбедно вршење на новинарската професија, бидејќи поради нив се намалува веројатноста јавноста да застане во одбрана на новинарството против тие сили што сакаат да му наштетат.

И покрај големиот број телевизиски и радиостаници, помалите етнички заедници (Турци, Роми, Власи, Срби и Босанци) немаат речиси никаков пристап до програмите на приватните медиуми. Не постои механизам за финансиска поддршка на јазичната разновидност во радиодифузниот сектор, ниту, пак, е развиена медиумска политика за справување со оваа состојба, која му штети на медиумскиот плурализам и застапеноста.

Што се однесува до јавниот радиодифузен сервис, мисијата за проценка на состојбата дополнително забележува дека многу мал број дописници работат надвор од Скопје, што, исто така, носи свои предизвици во однос на застапеноста.

ПОГЛАВЈЕ 2:

МЕДИУМСКИОТ ЕКОСИСТЕМ

Генерално, новинарите во Северна Македонија работат во поотворена и во послободна атмосфера отколку во претходната деценија и се чувствуваат поспособни да истражуваат и да известуваат за чувствителни работи како што е корупцијата. За новинските редакции, помал број теми во општеството, во Северна Македонија се сметаат за забранети. Тоа имало позитивен последичен ефект на поттикнување поздрава средина за истражувачко новинарство. Иако бројот на медиуми што вршат исклучиво таква работа останува низок, правните и политичките услови сега повеќе овозможуваат таква истражувачка работа. Се чини дека е ограничена автоцензурата кај новинарската заедница поради стравот од политички или законски последици.

И покрај овој напредок, ситуацијата останува проблематична. Точно е дека новинарите можат да изберат за кои теми ќе известуваат. Сепак, особено тие што работат за национални и локални медиуми може да наидат на проблеми поради воспоставените врски на сопствениците на медиумите со оние што локално ја имаат моќта. Како што беше посочено во извештајот на ЗНМ за 2022 година[13] за „Показатели за степенот на слобода на медиумите и безбедноста на новинарите“, „Новинарите и медиумските работници велат дека најголем проблем претставува фактот што на сопствениците на медиумите тоа не им е основен бизнис. Најчесто, во заднина на медиумот постојат други фирми, кои, пак, се врзани со тендери со министерства и институции и од тој аспект постојат табу-теми за одредени медиуми.“

1. Државно рекламирање и медиумски плурализам

Мисијата за проценка на состојбата доби потврда од повеќе официјални извори, почнувајќи од премиерот, за цврстата намера на јавните институции на Република Северна Македонија да го изменат членот 102 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, со кој се забранува државно рекламирање во радиодифузните медиуми. Неколку засегнати страни со кои разговараа претставниците на мисијата за проценка на состојбата потврдија дека се зголемува притисокот од водечките приватни радиодифузери за укинување на оваа забрана.

Медиумскиот пазар во Северна Македонија е неверојатно фрагментиран, особено во радиодифузниот сектор. Според Мониторот за медиумски плурализам 2023[14] (ММП), оваа фрагментација „создава финансиски нарушувања поради ограничените извори на рекламирање и создава недостиг од медиумска содржина поради дисперзијата на способните новинарски професионалци низ фрагментираниот пејзаж“. За земја со околу 2 милиони жители, „на телевизискиот пазар, јавниот сервис емитува програми на 5 ТВ сервиси, а има и 44 приватни ТВ станици на различни нивоа (...) Евидентна е и фрагмен-

13 СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА Индикатори за степенот на слободата на медиумите и безбедноста на новинарите во 2022 година, https://safejournalists.net/wp-content/uploads/2023/07/MK-ENG-2022.pdf

14 Центар за медиумски плурализам и слобода на медиумите, Извештај за земјата за 2022 година: Република Северна Македонија Игор Мицевски, Истражувачки институт за социјален развој - RESIS Снежана Трпевска, Истражувачки институт за социјален развој - RESIS, Република Северна Македонија 2022 година https://cadmus.eui.eu/handle/1814/75743

тација на радиопазарот: покрај јавниот радиодифузен сервис со 3 радиосервиси, радиопрограми се емитуваат и од 62 комерцијални и од 4 непрофитни радиостаници (...) Во секторот на печатени медиуми има: 5 дневни весници, 2 неделника и најмалку 10 други периодични списанија. Нема прецизни податоци во 2022 година за онлајн-медиумскиот сектор, но бројот на дигитални домашни информативни медиуми се проценува меѓу 150 и 200".

Извештајот од ММП, исто така, забележува дека концентрацијата на сопственост меѓу медиумските провајдери во секторите на аудиовизуелни, печатени и дигитални домашни медиуми не е регулирана со постојните закони за медиумите, што претставува голем ризик за медиумскиот плурализам. Најзагрижувачки показатели се:

- Недостигот од плуралност на дигиталните пазари; и,
- Недостигот од уредувачка автономија „што најмногу се должи на општо клиентелистичката природа на медиумскиот систем, кој ја оневозможува уредувачката автономија и поради фактот што недостасуваат важни одредби во релевантните закони за медиуми, кои ја штитат транспарентноста и независноста во назначувањето главни уредници."

Укинувањето на забраната за државно рекламирање во аудиовизуелните медиуми е мерка што ќе го зголеми ризикот од политичко мешање и веројатно нема да ја подобри одржливоста на медиумскиот сектор во целина. Токму затоа, главните организации што ги претставуваат новинарите, ЗНМ и ССНМ, но и други медиумски организации, како Советот за медиуми, Македонскиот институт за медиуми, Институтот за комуникациски студии и други, се категорично против измена на членот 102 за укинување на забраната за институционално рекламирање.

Во својот експертски извештај[15] за државната финансиска поддршка за медиумите, побаран од Советот на Европа, Мариус Драгомир забележува дека „од најчестите форми на јавно финансирање на медиумите во Европа, најмалку соодветно (...) е државното рекламирање. Доделена од државни органи или компании во државна сопственост, оваа форма на финансирање е најпроблематична бидејќи често се злоупотребува од властите за да се влијае врз уредувачката агенда на медиумите".

Според неодамнешниот извештај[16] на Центарот за медиумски плурализам и медиумска слобода (CMPF), одржливоста на локалните медиуми и медиумите на заедниците сè повеќе треба да се потпира на финансиската поддршка од државата, но субвенции за такви медиуми не се доделуваат насекаде во Европа. Извештајот на CMPF покажува дека тие често немаат доволно ресурси и финансии, принудувајќи ги локалните медиуми и медиумите на заедниците да се свртат кон поголеми групи, како што се поголемите медиумски

15 ДРЖАВНА ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ЗА ПЕЧАТЕНИТЕ МЕДИУМИ: СТАНДАРДИ И ЕВРОПСКИ ПРАКТИКИ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА Подготвил: Мариус Драгомир - консултант на Советот на Европа, Експертски извештај, ноември 2021 година - https://cadmus.eui.eu/handle/1814/75762

16 Европски универзитетски институт - Информативни пустини во Европа: процена на ризиците за локалните медиуми и медиумите на заедниците во 27-те земји-членки на ЕУ - https://cadmus.eui.eu/handle/1814/75762

конгломерати, владата или политичките партии, за да ја поддржат нивната економска одржливост. Економското нарушување на локалните медиуми и медиумите на заедниците им создава дополнителен притисок да служат на туѓи политички и комерцијални цели преку директна медиумска сопственост и контрола од страна на политичарите или деловните интереси. Последиците од тоа вклучуваат недостиг од уредувачка независност, прекумерна концентрација на сопственост на медиумите, неправедна и нетранспарентна распределба на јавните субвенции и државно рекламирање.

Мисијата за проверка на фактите ги споделува стравувањата на новинарските организации во Северна Македонија и ставовите во извештаите на Советот на Европа и CMPF. Потребни се многу поамбициозни промени за да се обезбеди долгорочна одржливост на медиумскиот екосистем во земјава. Наместо непромислената измена на членот 102, потребна е темелна реформа на законите за медиуми - постојниот Закон за медиуми (ЗМ) и Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ЗААВМУ).

2. Јавен радиодифузен сервис МРТ

Јавниот радиодифузен сервис Македонска радио-телевизија (МРТ) емитува програма на пет различни канали. Еден е на македонски јазик, еден на албански јазик, третиот опфаќа спорт, четвртиот е посветен на малцинствата и петтиот емитува главно програми за деца. Јавниот радиодифузен сервис Македонска радио-телевизија (МРТ), иако има бројни предизвици, вклучително и доцнење во назначувањето на членовите на Програмскиот совет, се смета дека следи широка нагорна траекторија во однос на функционалната независност и професионалност. Во однос на содржината, извршниот директор Захаријас Вулгаракис, гордо изјави дека МРТ произведува содржини од јавен интерес и дека наскоро се подготвени да се впуштат во полето на аугментирана реалност, призна дека немаат капацитет за истражувачко новинарство, кое е главно препуштено на надворешни соработници - непрофитни истражувачки медиумски организации.

МРТ се финансира од државниот буџет, а се проценува дека треба да се издвојат меѓу 0,7 и 1 процент од државниот буџет. Како што е предвидено во законот, овие средства не одат само за МРТ, туку и за регулаторот за медиуми и за Националната радиодифузија. Ова решение е воведено затоа што не функционирал претходниот систем заснован на годишна претплата. Сепак, државата редовно не постапува согласно оваа одредба, а процентот од буџетот што моментално им се доделува на трите институции е околу 0,59%. Во 2022 година, во Собранието биле предложени измени на Законот за аудио и аудиовизуелни услуги (ЗААВМУ), кои предвидувале намалување на годишниот буџет на јавниот радиодифузен сервис Македонската радио-телевизија (МРТ). Во јули 2023 година, експертска група, како дел од проект поддржан од Делегацијата на ЕУ во Скопје, подготви измени и дополнувања што потенцијално ја зајакнуваат финансиската состојба на МРТ, а кои беа изгласани во Собранието.

МРТ веќе извесно време се справувала со финансиски тешкотии. Нејзиното раководство извести дека кога ја презеле, радиодифузниот сервис имал значителен долг од 30 милиони евра, кој во меѓувреме е отплатен. МРТ бележи сериозно намалување на бројот на вработени низ годините: од почетен персонал од над 1.100 на околу 650 вработени. Нивната просечна возраст е релативно висока, што претставува предизвик во однос на технолошките иновации. И покрај тоа што раководството на МРТ не упати конкретни поплаки за моменталниот број на вработени во МРТ до мисијата за проценка на состојбата, неколку соговорници пренесоа дека МРТ, според нив, има вишок персонал. Премиерот Ковачевски го нарече радиодифузниот сервис „машина за мелење пари“. Добро упатен набљудувач изрази сличен став, односно загриженост пред Мисијата за проценка на состојбата.

Оперативната агилност на МРТ е попречена од премногу бирократски процедури. За прераспределба на персоналот, дури и внатрешно, извршниот директор на МРТ потврди дека им е потребно одобрение од три различни министерства поради постојните законски одредби. Тоа го забавува работењето на МРТ при распоредувањето на персоналот на различни задачи.

Без оглед на кадровските прашања, МРТ се чини дека е релативно слаба во однос на националната покриеност. Во моментов се вработени само 17 локални дописници и многу од нив работат со скратено работно време или со договори на определено време. Овој недостиг од безбедност на работното место влијае во ангажирањето локални дописници. Во релативно мала земја, како што е Северна Македонија, со бројни и различни локални заедници, обезбедувањето подобра покриеност од областите надвор од Скопје ќе биде од корист за плурализмот и подобро приземјување на МРТ на територијата. За жал, мисијата за проценка на состојбата не слушна за некакви планови за проширување на бројот на локални дописници. Во моментов, локалните дописници претставуваат помалку од 3 проценти од вкупната работна сила во МРТ.

Извршниот директор Вулгаракис, во своето интервју со мисијата за проценка на состојбата, изјави дека, според него, најзначајните достигнувања се одржувањето на МРТ во функција, истовремено почитувајќи ги постојните правила и успехот во ажурирањето на технологијата, и покрај буџетските кратења. Според него, МРТ ќе има корист од промената на правниот статус во „специјална агенција“ на државата наместо да подлежи на Законот за јавни претпријатија како што е сега. Тоа ќе обезбеди поголема агилност во управувањето со кадарот и со ресурсите.

3. *Именувања во Програмскиот совет на МРТ и Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги*

Мисијата за проценка на состојбата е загрижена поради доцнењето во назначувањето членови на Советот на Агенцијата за аудио и аудиови-

зуелни медиумски услуги („Советот на Агенцијата“) и на Програмскиот совет на МРТ од страна на Собранието поради немањето политички консензус. Националното законодавство предвидува дека за овие назначувања е потребно двотретинско мнозинство, во согласност со препораката на Генералниот директорат за човекови права и владеење на правото на Советот на Европа, како што е соопштено во статија објавена локално, која сугерира[17] дека квалификувано мнозинство би било подобро решение и дека треба да се намали бројот на пратеници што Собранието ги предлага, а истовремено да има повеќе членови од граѓанското општество. Во актуелната политичка средина не беше можно да се собере вакво мнозинство и ситуацијата е во застој. Мисијата за проценка на состојбата смета дека е проблематично што Министерството и Собранието дебатираа за промена на условот со просто мнозинство, користејќи го недостигот од консензус како аргумент за поддршка на оваа промена.

Во таа насока, претседателот на Собранието јасно ја обвини опозицијата за одбивање компромиси по ова прашање, напоменувајќи дека напорите траат со години. Како резултат на тоа, и членовите на Советот на Агенцијата, и членовите на Програмскиот совет на МРТ се на функција долго по истекот на нивниот мандат. На пример, сите членови на Советот на Агенцијата се на функција повеќе од девет години (назначени се во 2014 година), додека Законот за Агенцијата предвидува нивниот мандат да биде седум години. Членовите на Програмскиот совет на МРТ требаше да имаат мандат од четири години, но и тие се на нивните позиции многу подолго од тоа.

Во оценката на мисијата за проценка на состојбата, сегашната ситуација создава неприфатлива несигурност. Двете тела функционираат како вршители на должност и можат да бидат разрешени веднаш штом ќе се најде мнозинство во Собранието. Или, како што изгледа сега, нивниот мандат *де факто* може да се продолжи на неодредено време поради недостиг од политички одлуки далеку над роковите утврдени во релевантното законодавство.

4. *Транспарентност на официјалната комуникација*

Владата на Северна Македонија инвестираше значителни ресурси во својата комуникациска стратегија кон јавноста. Официјалните настани, вклучително и мисијата за проценка на состојбата, се многу добро покриени од официјални фотографи и сниматели. Настаните се објавуваат на социјалните мрежи или се дел од соопштенија за јавноста.

Иако овој проактивен пристап е добредојден бидејќи има за цел да покаже транспарентност и да ја информира јавноста, таквата официјална комуникација често се дистрибуира до медиумите во земјата без јасни индикации дека доаѓа од владин извор. Овој проблем, всушност, го призна и самиот премиер за време на посетата на мисијата за проценка на состојбата и беше догово-

17 Напис на Novatv.mk, 5.6.2013 - https://novatv.mk/zabeleskite-na-sovetot-na-evropa-za-zakonot-za-mediumi/

рено комуникацијата во иднина да има официјален воден печат, кој ќе го означува потеклото на документот. Треба да се провери напредокот по ова прашање во следните месеци.

5. Авторски права

Според мислењето на мисијата за проценка на состојбата, треба да се зајакне заштитата на авторските права на новинарите. Иако постои одредена судска практика во однос на заштитата на правата за фотографиите, заштитата на новинарските текстови не е законски проучена. Законот треба да се измени со цел да се препознаат потребите на новинарите и да се заштитат нивните авторски права, вклучително и потребата од фер договори. Паралелно, потребна е понатамошна акција на новинарските здруженија за промовирање на авторските права на медиумските работници.

6. Застапување и саморегулација на новинарите

Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ) е високопрофесионално тело и има клучна улога во поттикнувањето на реформите, кои се од корист на новинарската заедница во земјава. ЗНМ и другите новинарски здруженија и граѓански организации, вклучително и Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници (ССНМ), на ефикасен начин спроведуваат следење и последователно застапување за сите случаи на напади и сериозни закани кон новинари и медиумски работници.

На институционално ниво, Советот за етика во медиумите продолжува да ја развива својата улога како водечко тело во земјава за саморегулација во новинарската заедница.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Иако постојат повеќе сериозни предизвици во земјава, во изминатите години е постигнат ограничен напредок, а земјава продолжува да закрепнува од сериозното влошување на слободата на медиумите во текот на претходната деценија. Сепак, овој напредок мора да се сфати како кревок и треба уште многу работа за да се консолидираат неодамнешните придобивки.

Мисијата за проценка на состојбата препознава забележителни законски подобрувања, вклучително и измените на Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда и Кривичниот законик. Понатаму, се надеваме дека назначувањето специјален обвинител што ќе ги надгледува кривичните случаи, кои вклучуваат напади врз новинари и медиумски работници, ќе доведе до поголема приоритетизација на таквите случаи во судскиот систем.

Сепак, остануваат многу сериозни предизвици и уште многу треба да се направи за да се создаде поволна средина за независно новинарство. Мисијата за проценка на состојбата го оценува позитивно фактот што многу политичари и високи функционери повеќе јавно не ги оцрнуваат или навредуваат новинарите. Сепак, континуираните проблематични зборови и однесување од некои политичари се неприфатливи, како и несносењето одговорност за ваквите постапки во собраниските институции. Покрај безбедноста, мисијата за проценка на состојбата е загрижена за несигурните економски услови на новинарите и медиумските работници, вклучително и ниските плати, недостигот од почитување на работничките права и малтретирањето, особено на новинарките.

Во споредба со претходната деценија, новинарите во Северна Македонија сега работат во поотворена клима и се чувствуваат поспособни да известуваат за чувствителни прашања од јавен интерес, вклучувајќи ја и корупцијата. Генерално, медиумскиот екосистем сега е поздрав од порано, а помалку теми се сметаат за забранети. Сепак, голем број фактори продолжуваат да претставуваат сериозни пречки. Важно е да се напомене дека многу сопственици на медиуми имаат бизнис-интереси и во други сектори, кои се потпираат на јавни тендери, што значи дека зад сцената, имплицитните и експлицитните ограничувања се одразуваат на слободата за известувањето.

Во времето на мисијата за проценка на состојбата и објавувањето на овој извештај се води важна дискусија со потенцијално далекусежни импликации во врска со забраната за државно рекламирање во комерцијалните медиуми. Неколку засегнати страни го потврдија сè поголемиот притисок од водечките приватни радиодифузери за укинувањето на оваа забрана. Мисијата за проценка на состојбата смета дека, доколку овој развој се реализира, значително ќе го зголеми ризикот од политичко мешање во уредувачката политика на медиумскиот пазар во Северна Македонија, кој е многу фрагментиран. За да се обезбеди одржливост на медиумскиот екосистем во земјава, потребна е многу подлабока реформа на законите за медиуми.

Јавниот радиодифузен сервис МРТ генерално е во нагорна траекторија, меѓутоа е соочен со бројни предизвици, вклучително и буџетски ограничувања и ограничувања на неговата оперативна агилност, кои произлегуваат од премногу бирократски процедури. Мисијата за проценка на состојбата смета дека националната покриеност на сервисот е премногу слаба и премногу фокусирана на известувањето од Скопје, што е особено проблематично, со оглед на тоа што оваа средина е разновидна и во неа има многу спротивставени страни. Дополнително, доцнењето во назначувањето во раководните тела, и на МРТ, и на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, создава неприфатлива неизвесност.

Врз основа на своите наоди, мисијата за проценка на состојбата ги дава следните препораки за подобрување на безбедноста на новинарите и зајакнување на слободата и плурализмот на медиумите во Северна Македонија:

Како краткорочен приоритет:

- Да се направи јавен фонд за поддршка на медиумите врз основа на објективни критериуми и со целосна независност, во согласност со постоечките европски стандарди (особено: Препорака на Советот на Европа од 2018 година за медиумски плурализам и транспарентност на сопственоста на медиумите[18], Препорака 1878 на ПССЕ за финансирање јавни радиодифузни сервиси[19], Резолуција 1636 на ПССЕ за показатели за медиумите во демократија[20], 1999 година Препорака на Советот на Европа за мерки за промовирање на медиумскиот плурализам[21], и правото на Европската Унија за државна помош[22]);

- Да се задржи строгата забрана за државно рекламирање во медиумите, земајќи ја предвид историјата на клиентелистичко нарушување на медиумскиот пазар и неговите негативни ефекти врз слободата на медиумите;

- Да се става јасен воден печат на комуникациските материјали од владата, за нивниот извор да ѝ биде јасен на јавноста; и,

- Да се воведе законска регулатива против стратешките тужби против учеството на јавноста (SLAPPs), во согласност со европските стандарди што тековно се изготвуваат, поточно предложената Директива против стратешките тужби против учеството на јавноста (Anti-SLAPP), која моментално се развива во Европската Унија и нејзината комплементарна Пре-

18 Препорака CM/Rec(2018)1[1] на Комитетот на министри до земјите-членки за медиумски плурализам и транспарентност на медиумската сопственост, https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2018-1-1-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-media-pluralism-and-transparency-of-media-ownership

19 Препорака 1878 (2009) Финансирање на јавни радиодифузни сервиси, https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/parliamentary-assembly-adopted-texts/-/asset_publisher/3EiBXIMCQhRS/content/recommendation-1878-2009-the-funding-of-public-service-broadcasting

20 Совет на Европа, Показатели за медиумите во демократија - Резолуција 1636 (2008) - https://pace.coe.int/en/files/17684/html

21 Препорака бр. R (99) на Комитетот на министри до земјите-членки за мерки за унапредување на медиумскиот плурализам - https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-no-r-99-1-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-measures-to-promote-media-pluralism

22 Европска комисија - Законодавство за државна помош, https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation_en

порака на Европската комисија, како и претстојната Препорака на Советот на Европа против стратешките тужби против учеството на јавноста.

Понатаму:

- Да се воспостави континуиран процес на градење на капацитетите на новинарите, адвокатите, судиите и обвинителите за теми поврзани со санкционирањето на нападите врз новинарите и општото толкување на член 10 ЕКЧП од страна на Европскиот суд;
- Да се засили надворешниот мониторинг на судските процеси и процесите за спроведување на законите во врска со насилството врз новинарите и медиумските работници;
- Да се подобрат работните услови на новинарите преку имплементација на зајакнати одредби за работничките права во Законот за медиуми и да се почне процес на потпишување колективни договори со кредибилниот синдикат;
- Да се подобри одговорноста на политичарите и јавните службеници за непријателски изјави и однесување кон новинарите и медиумските работници;
- Да се зајакне соработката меѓу пратениците и новинарските синдикати и здруженија за јавните политики поврзани со слободата на изразување и медиумите;
- Да се ревидираат правилата за концентрација на сопственоста за да се подобри медиумскиот плурализам и уредувачката независност;
- Повторно да се воведат гаранциите за независен избор на главни уредници и директори на редакции во Законот за медиуми;
- Со закон да се наметне целосна транспарентност на партиско-политичкото рекламирање во медиумите воопшто, а особено на интернет;
- Да се обезбеди соодветно и стабилно финансирање на медиумите на јавниот сервис и Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги; и,
- Да се прошири соработката и солидарноста меѓу политичкото поле и граѓанските организации со цел да се одговори на предизвиците наметнати од поларизацијата на општеството и дезинформациите.

За имплементацијата на овие препораки, мисијата за проценка на состојбата нагласува колку е важно консензусот во политичките институции да биде што е можно поширок и да се вклучи експертизата на новинарските синдикати и здруженија.

АНЕКС 1: **ЛИСТА НА СОСТАНОЦИ**

По хронолошки редослед, мисијата за проверка на факти оствари состаноци со:

Г. Захарија Вулгаракис, извршен директор на Македонската радио и те левизија +

Г. Горан Атанасов, директор на заеднички функции и администрација, Македонска радио и телевизија

Г. Зоран Трајчевски, директор на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги +

Г. Димитар Ковачевски, премиер

Г. Дејвид Гир, Амбасадор на Европската Унија +

Г. Талат Џафери, претседател на Собранието +

Г. Азир Алиу, министер за информатичко општество и администрација +

Г. Стево Пендаровски, претседател +

Г-ѓа Аугуста Филбин, заменик за односи со јавноста на Амбасадата на Соединетите Американски Држави

Г-ѓа Нидија Чилиманова, координатор за печат и медиуми на Амбасадата на Соединетите Американски Држави

АНЕКС 2: **ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА ЗА ФОНДОТ ЗА МЕДИУМСКИ ПЛУРАЛИЗАМ**

Наоѓање нов модел на поддршка за плуралистичкото новинарство што му служи на јавниот интерес во Северна Македонија

Меѓународен институт за печат (IPI). 30 септември 2023 година

Рамка

Овој документ за јавна политика е изработен од Меѓународниот институт за печат (IPI) како дел од извештајот објавен по меѓународната мисија за проценка на состојбата на медиумската слобода во Северна Македонија, која се одржа од 5 до 7 јуни 2023 година. Мисијата имаше за цел да ги идентификува најсериозните предизвици за медиумскиот екосистем и слободата на медиумите во Северна Македонија и да даде препораки за тоа како земјата може да напредува во своите заложби за решавање на овие прашања, во рамките на нејзиниот потенцијален пристап во Европската Унија. Мисијата за проценка на медиумската состојба ја сочинуваа претставници на Европскиот центар за слобода на печатот и медиумите (ECPMF), Европската федерација на новинари (EFJ), Free Press Unlimited (FPU), Меѓународниот институт за печат (IPI) и Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (OBCT). Во рамките на мисијата се одржаа состаноци во Скопје со најрелевантните носители на одлуки во земјата, релевантни за медиумскиот сектор. Овој документ за политики е вклучен како анекс на извештајот.

Извршно резиме

Едно од најкомплексните прашања за развојот на здрав медиумски екосистем е прашањето како и кога треба да се користи јавното финансирање за да се даде поддршка за новинарството од јавен интерес. Во време кога традиционалниот бизнис-модел за новинарство е под постојан притисок поради новините наметнати со дигитализацијата, оваа дебата стана релевантна како никогаш досега. Иако постојат повеќе политички опции за владите да им овозможат поддршка на медиумите преку јавно финансирање, секоја од нив носи свои можности и ризици. Ниту еден модел не одговара на сите национални контексти, а локалните економски и историски карактеристики мора да се проценат при конципирање на најдобриот пристап за поттикнување реално одржлив медиумски сектор.

Во Северна Македонија, најсериозните економски предизвици со кои се соочуваат медиумите произлегуваат од големата фрагментираност на медиумскиот сектор во земјата и недостигот од пазар за рекламирање, доволно голем да го поддржи сиот сектор. Откако владата го измени законот во 2017 година за да забрани државни рекламни кампањи во медиумите пора-

ди неконтролираното злоупотребување на претходните влади, не е создаден нов систем за поддршка на аудиовизуелните медиуми за да се пополни оваа празнина во приходите. Слично на тоа, не постои форма на системска државна поддршка за да се одржи секторот на локални медиуми и медиуми на заедниците во земјава, кој е во лоша состојба. Пандемијата со ковид-19 дополнително ги зголеми финансиските тешкотии со кои се соочува целиот медиумски сектор во земјава.

Под притисок на терестријалните приватни телевизиски станици во земјава, социјалдемократската влада предложи да се врати системот на државно рекламирање во медиумите. Подготвен е предлог-закон со кој ќе се реформира сегашниот член 102 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, со кој се забранува државно рекламирање во радиодифузните медиуми. Оваа голема промена на политиката беше оправдана од страна на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), како нешто со кое ќе се обезбеди суштински важна економска помош за медиумите што се во тешка состојба, кога доаѓа во време на неизвесност, а истовремено ја подобрува комуникацијата на владините кампањи и политики со граѓаните. Предложени се нови заштитни мерки за да се поведе грижа, рекламирањето да биде распределено на поправеден, неполитички и на потранспарентен начин.

Водечките новинарски и медиумски здруженија и организации во земјава се спротивставија на овој приод. Тие предупредуваат дека повторното воведување на државното рекламирање во медиумите во Северна Македонија носи ризик од враќање на клиентелистичките практики од минатото, со навистина штетни последици за независноста на медиумите и пошироко на слободата. Второ, предупредуваат дека, според овој систем, најголемиот дел од предвидените средства за државно рекламирање ќе биде доделен на петте најголеми приватни ТВ станици во земјава, со што ќе се наруши пазарот и ќе се обеспраат локалните и регионалните медиуми и медиумите на заедниците. Освен тоа, тие забележуваат дека реформата, исто така, ќе им наштети на сите онлајн-медиуми, со оглед на тоа што опсегот на законот не ги вклучува информативните онлајн-портали. Наместо тоа, овие групи повикуваат на поширока и поиновативна форма на финансиска поддршка за медиумите што вршат новинарство од јавен интерес, со пошироки позитивни ефекти врз медиумскиот плурализам и квалитетното новинарство.

Во овој документ се опишани предизвиците и можностите поврзани со конкурентните визии за финансиска поддршка на медиумите во Северна Македонија и се дадени препораки за решенија со кои се поддржува економскиот развој на медиумите, а истовремено се унапредува новинарството од јавен интерес. За да се дојде до тие решенија, во документот прво накратко се разгледува историјата на моделот на државно рекламирање во Северна Македонија. Целта на тоа е да се извлечат заклучоци од ова искуство и тие да се имаат предвид при креирањето на идните политички решенија. Во документот се препорачува, со оглед на јасните ризици поврзани со државното рекламирање во земјите со историја на клиентелизам, да се разгледа алтерна-

тивен пристап заснован на проекти, со кој се формира фонд за новинарство од јавен интерес.

Државно рекламирање: историја на злоупотреба Северна Македонија

Државното рекламирање за кампањи за подигање на јавната свест и информирање, долго време е една од доминантните форми на државна поддршка за медиумите во Европа и ширум светот. За многу медиуми, тоа претставува главен извор на приходи и ги компензира загубите од падот на продажбата на печатените медиуми или миграцијата на рекламирањето на интернет. Сепак, од сите форми на директна државна поддршка на медиумите, општо се смета дека таа носи најголеми ризици. Во Европа, сè поголем број академски трудови што го проучуваат феноменот на контролирање на медиумите од страна на влади и моќни бизниси, идентификуваа како државното рекламирање е претворено во оружје на владите за да го контролираат уредувачкото покривање. Во неколку земји во ЕУ и од Западен Балкан, приходите од државното рекламирање се распределуваат на нетранспарентен и дискриминаторски начин за да се награди политичкото сложување со владата, а истовремено тие приходи им се ускратуваат на медиумите што ја критикуваат власта. Додека многу земји на ЕУ имаат воспоставено силни системи за спречување злоупотреба на ова финансирање, системот на покровителство е длабоко вкоренет во други земји-членки на ЕУ, како што се Унгарија и Полска, со штетни последици за одржливоста на независните медиуми.

Од нејзиното осамостојување, Северна Македонија страда од постојани бранови на недемократска манипулација со државното рекламирање од страна на владите. За време на владата на ВМРО-ДПМНЕ на премиерот Никола Груевски, кој подоцна ја напушти земјата за да избегне обвиненија за корупција, злоупотребите на државните рекламни кампањи го достигнаа својот врв, бидејќи милиони евра народни пари беа искористени за систематска[23] поддршка на медиумските магнати блиски до владата во замена за поволно медиумско известување. Додека владата ги оправдуваше кампањите за односи со јавноста како клучни за пренесување пораки до јавноста за правните реформи или прашањата за јавното здравје, експертите го опишаа рекламирањето како индиректна форма на поткуп меѓу политиката и медиумите. По падот на владата на ВМРО-ДПМНЕ и доаѓањето на социјалдемократите на власт во 2017 година, беше ставен мораториум на јавните кампањи во приватните медиуми. Членот 102 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги формално забранува секакво рекламирање во приватните радиодифузни медиуми од страна на сите јавни органи на национално и на општинско ниво, со ограничување на планирањето средства за оваа намена. Оттогаш, оваа законска рамка остана непроменета.

23 Balkaninsight.com, Владата на Македонија троши повеќе на скапи реклами, 2.10.2013, https://balkaninsight.com/2013/10/02/macedonia-s-costly-media-campaigns-continue/

Финансиски предизвици: фрагментиран медиумски пазар

Нашироко е признато[24] дека забраната за државно рекламирање во медиумите има општо позитивен ефект врз ограничувањето на коруптивните врски меѓу медиумите и политичките интереси во Северна Македонија. Локалните новинарски и медиумски организации, во последните години предупредуваа на спорадични обиди за злоупотреба од страна на одредени јавни претпријатија и забраната не се почитува во целост. Сепак, меѓународните организации за слобода на печатот и истражувачките организации генерално ја забележуваат оваа промена во културата како прекин на токсичната врска меѓу приватните медиуми и владата, и како зајакнување на независноста на медиумите. Групите за слобода на медиумите сметаат дека забраната е оправдана, со оглед на националното искуство со државното рекламирање досега. Сепак, по воведувањето на ограничувањето, многу медиуми се соочија со нова реалност, во која исчезна значителна сума од приходите што им беа потребни за нивното работење. На пазарот во Северна Македонија - што е многу фрагментиран пазар на кој голем број радиодифузни медиуми се натпреваруваат за дел од и онака малите извори на рекламирање - забраната ги влоши финансиските тешкотии. На радиодифузниот пазар, според Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги[25], има вкупно 107 радиодифузери: 44 телевизиски канали и 63 радиостаници. Единаесет ТВ канали емитуваат програми на национално ниво, 18 на регионално ниво и 15 на локално ниво (преку кабелски оператори). На радиопазарот, четири станици емитуваат програми на национално ниво, 16 на регионално ниво (од кои 1 е непрофитно радио) и 43 на локално ниво (3 се непрофитни). Со оглед на големината и демографскиот состав на Северна Македонија, секторот на радиодифузни медиуми е навистина густо пополнет. Рекламирањето од приватен капитал - историски најголемиот извор на приходи и за приватните печатени и за радиодифузните медиуми - не се покажал како доволен за да се одржи толку голем број медиумски субјекти. И покрај тоа што економската одржливост за приватните медиуми била предизвик во минатото, овие прашања дополнително се влошиле со пандемијата со ковид-19, бидејќи ги снемало приходите од реклами од приватен капитал. И покрај ограничените грантови од меѓународни донатори, исплатливоста и одржливоста на медиумите остануваат слаби. Повеќепати е согледано дека на земјата ѝ недостасува конкретна иницијатива или модел за поддршка на одржливоста на регионалните и локалните медиуми.

Субвенции за печатот: ограничено враќање на директната државна поддршка

За да се ублажат негативните економски последици од забраната за државни рекламни кампањи во медиумите, во 2018 година, владата воведе

24 Центар за медиумски плурализам и слобода на медиумите, Извештај за земјата за 2022 година: Република Северна Македонија, Игор Мицевски, Истражувачки институт за социјален развој - RESIS Снежана Трпевска, Истражувачки институт за социјален развој - RESIS, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75743/the_republic_of_north_macedonia_results_mpm_2023_cmpf.pdf?sequence=1

25 Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, https://avmu.mk/en/broadcasters

годишна програма за субвенционирање на трошоците за печатење на весниците во земјава, со поддршка на водечките новинарски здруженија во земјава. Ваквата практика се користи во многу земји низ светот за да се обезбеди одржливо финансирање на медиумите. Оваа нова форма на државна поддршка - која се разликува од државните рекламни кампањи - беше резултат од успешната кампања за лобирање од страна на индустријата на печатени медиуми. Ставот на ММП е дека овие средства се распределуваат независно и во својот извештај за 2023 година забележа[26] низок ризик од мешање во однос на поддршката за медиумскиот сектор, вклучително и субвенциите за печатените медиуми. Домашните и меѓународните групи за слобода на медиумите не изразија загриженост околу распределбата на оваа форма на јавни пари. Меѓутоа, бидејќи беа дистрибуирани милиони евра и релативниот успех на овој пристап стана очигледен, радиодифузните и онлајн-медиумите, исто така, почнаа да бараат слична државна поддршка. Во радиодифузниот сектор, овие барања главно доаѓаа од петте најголеми национални телевизиски станици во земјава: Алфа, Алсат-М, Канал 5, Сител и Телма. Овие станици добиваа најмногу од рекламирањето според претходниот модел на државно рекламирање, со оглед на нивниот голем досег на публика и значителното влијание што го имаат на пазарот. Според медиумските извештаи, петте станици лобираат кај социјалдемократската влада за укинување на членот 102. Телевизиските канали тврдат дека заслужуваат слична поддршка како печатените медиуми и дека државното рекламирање, доколку се распредели на подемократски начин, ќе ги зајакне нивните финансии и ќе ја подобри долгорочната одржливост. Здружението на новинарите на Македонија (ЗНМ) и Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници (ССНМ), двете водечки новинарски здруженија во земјава, заедно со другите локални медиумски организации, остануваат категорично против какво било враќање на системот на државно рекламирање, предупредувајќи дека ризиците што доаѓаат со тоа се поголеми од сите крајни придобивки. Оваа дебата за иднината на државната поддршка на медиумите трае многу години.

Тековен предлог: укинување на членот 102

Предлог-измените на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги првпат беа објавени во мај 2022 година. Нацрт-законот е изработен од посебна работна група, која имаше задача да го измени законот. Останува нејасно кои се членовите на оваа работна група и не постои доволна транспарентност во врска со тоа тело. Работната група била иницирана од Секретаријатот за европски прашања, а подоцна пренесена во надлежното Министерство за информатичко општество и администрација. Предлог-законот бил поднесен во парламентот од пет пратеници од владејачкото мнозинство во ноември 2022 година. Со измените се предвидува укинување на членот 102 и враќање на државното рекламирање на телевизиите и радијата. Наместо да им се даваат можности на поединечните државни и општински власти да почнат рекламни кампањи доколку сакаат, со предлог-измените, купувањето простор

26 Центар за медиумски плурализам и слобода на медиумите, Извештај за земјата за 2022 година: Република Северна Македонија, Игор Мицевски, Истражувачки институт за социјален развој - RESIS Снежана Трпевска, Истражувачки институт за социјален развој - RESIS, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75743/the_republic_of_north_macedonia_results_mpm_2023_cmpf.pdf?sequence=1

во медиумите станува законска обврска. Со овој систем, секоја година би се издвоил 0,1 отсто од годишниот државен буџет за ова финансирање, не вклучувајќи го приходот од локалните буџети на општините. Според сегашниот буџет, тоа би изнесувало меѓу 3,5 и 4 милиони евра годишно. Тоа го исклучува финансирањето од сите потенцијални општини, чие ниво тешко се проценува. И националните и општинските власти ќе бидат обврзани да спроведуваат од една до четири кампањи годишно. Меѓутоа, според новите правила, ова рекламирање во радиодифузните медиуми би било ограничено на „кампањи од јавен интерес“. Севкупно, проценките сугерираат дека овие кампањи би биле еднакви на речиси една четвртина од годишниот приход на приватните радиодифузери, или сличен износ што се плаќа на приватните медиуми за изборните кампањи пропишани во Изборниот законик, што значи дека теоретски, половина од годишниот буџет за приватните медиуми потенцијално би биле платени од јавни средства.

Новиот закон предвидува заштитни мерки за кои МИОА тврди дека ќе ја спречат злоупотребата што преовладуваше во минатото. Прво, специјална парламентарна комисија би требало да ги препорача кампањите што треба да се водат во медиумите. Во обид да се обезбеди двопартиски договор, оваа комисија би била составена од тројца пратеници од владејачкото мнозинство и тројца пратеници од опозицијата. Овие пратеници можат да предложат потенцијални кампањи од јавен интерес и комисијата ќе одлучи кои се успешни. Сличен модел би се спровел и на локално ниво. За избраните кампањи, владата ќе распише тендер, на кој би се пријавиле радиодифузни медиумски компании. Владата би ја донела конечната одлука за доделување пари за кампањите. Тие би биле поделени во три ценовни категории, за договорите да не можат да бидат вештачки надувани. Парите што би се исплатиле би соодветствувале на просечната цена на комерцијално рекламирање на секој радиодифузер. Министерството тврди дека овој систем би се спроведувал со поголема транспарентност, би бил во согласност со идните правила на Директивите на ЕУ и повторно би овозможил јавните институции да ги соопштуваат своите политики и да испраќаат пораки до граѓаните.

Измените предложени од Министерството: ности и недостатоци

Како што во моментов е замислено, дополнителниот приход на приватните телевизиски и радио радиодифузери во Северна Македонија, што би дошол како резултат на враќањето на државните рекламни кампањи, реално би претставувал голем финансиски поттик и поддршка за секторот. Меѓутоа, главната загриженост произлегува од фактот дека ова финансирање би било нееднакво распределено и со него не би се поддржале значително локалните и регионалните медиуми, како и онлајн-медиумите (информативните портали). Друга причина за загриженост е што државните рекламни кампањи носат со себе големи ризици за нарушување на уредувачката независност.

Прво, во однос на економската состојба, позитивната страна е што медиумите ќе имаат корист од милиони евра загарантирани и директни приходи од ре-

клами, годишно. Оваа директна поддршка треба да овозможи потенцијално подобро, долгорочно финансиско планирање и инвестирање во кадарот и во иновации. Како негативна страна, според објавената верзија на законските измени од јули 2023 година, петте најголеми терестријални телевизиски станици ќе добијат 80 отсто од целокупното финансирање за рекламирање, а само 20 отсто остануваат за другите канали. Иако овие пари се доделуваат врз основа на уделот во публиката и другите пазарни критериуми, јасна е нееднаквата природа на предложената распределба. Со оглед на тоа што петте најголеми канали веќе привлекуваат најголем дел од комерцијалното рекламирање од приватен капитал, оваа нееднаква распределба на финансирањето, само дополнително ќе создаде тешкотии за помалите медиуми на пазарот. Помалите независни радиодифузери што спроведуваат истражувачко новинарство и новинарство од јавен интерес, веројатно нема да имаат значителни придобивки. Генерално, со новиот систем постојат ризици да им се даде приоритет на поголемите радиодифузери на сметка на помалите медиуми.

Во однос на новите заштитни мерки, од позитивната страна, новите правила треба да воведат многу построга регулација на државните кампањи и донекаде да го спречат индиректното купување медиумска поддршка што ги карактеризираше претходните влади. Сепак, строгото спроведување на законот би било од клучно значење за спречување злоупотреба. Условот за двопартиски пристап за избор на кампањи што ќе ѝ се предложат на владата, исто така би требало да го намали просторот за експлоатација. Професионалните критериуми и степенот до кој пратениците назначени во ова тело ја познаваат оваа индустрија, би биле важен фактор за неговата независност и успех. На пратениците со евидентни врски и за кои постои судир на интереси кон одредени медиуми не треба да им биде дозволено да членуваат во комисијата. Треба редовно да се објавуваат јасни и достапни податоци во јавна база на податоци за сумите пари што им се доделуваат на медиумите, за да се подобри транспарентноста.

Дури и со додатните заштитни мерки, ризиците од државното рекламирање остануваат јасни, како што покажуваат примерите од земјите-членки на Европската Унија. Понатаму, дефиницијата за „јавен интерес“ во предложените кампањи би била изложена на ризик од субјективно толкување од пратениците. Исто така, ќе биде проблематично да се дефинираат критериумите што треба да се исполнат за нешто да се смета дека е од „јавен интерес“. На крајот, политичките сили би ја задржале контролата врз крајните одлуки за доделување поддршка, со што повторно ќе се воспостави напрегната врска меѓу државата и медиумите. Професионалните организации за новинари и медиуми, меѓу кои и ЗНМ и ССНМ, дадоа убедливи аргументи[27] that the return of state advertising to broadcast media would be “disastrous for the independent editorial policy of these media”.

27 Јавно соопштение од професионални новинарски здруженија и граѓански организации од медиумскиот сектор во Северна Македонија, веб-страница на ЗНМ, Професионалните новинарски и медиумски организации се против владини кампањи во медиумите, 19.7.2023 година, https://znm.org.mk/en/professional-journalism-and-media-organizations-are-against-government-media-campaigns/

Државна поддршка за медиумите: европска перспектива

Моделите на државна поддршка за медиумите во европските земји значително варираат од регион до регион и од земја до земја. Како што е наведено во еден неодамнешен експертски извештај[28] изработен за Советот на Европа, традиционално постојат четири форми на државна поддршка на медиумите. Тоа се: **1. директни субвенции** (како оние што моментално се доделуваат на печатените медиуми во Северна Македонија); **2. даночни предности**; **3. државно рекламирање** (какво што МИОА предлага); и **4. шеми за поддршка базирани на проекти**. Земјите на ЕУ имаат тенденција да усвојат мешавина од овие политики. Во експертскиот извештај понатаму стои: „од најчестите форми на јавно финансирање на медиумите во Европа, најмалку соодветно (...) е државното рекламирање. Како нешто што го доделуваат државни органи или државни компании, оваа форма на финансирање е најпроблематична бидејќи вообичаено се злоупотребува од властите за да се влијае врз уредувачката агенда на медиумите". И други експертски извештаи, исто така, го идентификуваат државното рекламирање како „најризична" форма на државна поддршка за медиумите.

Во неколку земји на ЕУ, користењето на државното рекламирање, како еден вид оружје, е еден од четирите клучни механизми што ги користат владите за наметнување контрола врз медиумите. Во Унгарија, каде што владата на Фидес е најголемиот огласувач на медиумскиот пазар, рекламните кампањи се користат како инструменти[29] со цел медиумскиот пазар да го поддржува доминантниот провладин наратив. Дискриминаторската злоупотреба на државното рекламирање е, исто така, широко распространета[30] во Полска, каде што на медиумите што ја критикуваат владејачката партија Право и правда им пресушија приходите од таквите кампањи во последната деценија. Во други земји на ЕУ, дури и во земјите што имаат јасни закони за тоа како треба да се распределат парите, кампањите за јавно здравје за време на пандемијата се распределуваа на многу дискриминаторски и политички мотивиран начин, како што беше случај во Грција[31] во 2021 година. Иако овие земји се екстремни примери, многу земји на ЕУ, рангирани на повисоко ниво на индексите за демократија, страдаат од слични предизвици. Треба да се напомене дека во многу земји на ЕУ, особено во нордиските земји и во други земји што се високо рангирани на Индексот на слободата на медиумите на Репортери без граници, постојат цврсти правила за регулирање на распределбата на државното рекламирање, а злоупотребите се ретки. Иако има исклучоци, земјите што страдале од историја на клиентелистички системи на покровителство имаат тенденција да се соочат со системски судири на интереси во рамките на таков модел.

28 ДРЖАВНА ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ЗА ПЕЧАТЕНИТЕ МЕДИУМИ: СТАНДАРДИ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА И ЕВРОПСКИ ПРАКТИКИ Подготвено од Мариус Драгомир, експертски консултантски извештај на Советот на Европа, https://rm.coe.int/file-2-marius-report-eng/1680a4d519

29 Меѓународен институт за печат, извештај од мисијата: Медиумската слобода во Унгарија пред изборите во 2022 година, 21.3.2022, https://ipi.media/mission-report-media-freedom-in-hungary-ahead-of-2022-election/

30 Меѓународен институт за печат, Моделот на Унгарија': Како Полска ги копираше нелибералните тактики за слабеење на независните медиуми, 20.5.2020 година, https://ipi.media/the-hungary-model-how-poland-copied-il-liberal-tactics-for-weakening-independent-media-2/

31 Брза реакција за слободата на медиумите, Грција повика да обезбеди фер и транспарентна шема за поддршка на медиумите, https://www.mfrr.eu/greece-urged-to-ensure-fair-and-transparent-media-support-scheme/

Во последниве години, повеќе земји од ЕУ експериментираат со четвртата форма на државна поддршка: шеми засновани на проекти за промовирање на новинарството од јавен интерес. Според овој модел, средствата се доделуваат на медиумите на договорна основа за извршување конкретни проекти и, исто така, се насочени кон подобрување на квалитетот и разновидноста на медиумите. Има многу позитивни примери на такви шеми што функционираат во земјите на ЕУ и пошироко.

Како што е наведено во Експертскиот извештај на Советот на Европа[32], Холандија има многу успешна шема за поддршка, која е насочена кон подобрување на квалитетот и одржливоста на медиумите: „Системот на тој начин функционира како фонд за доделување грантови, чија мисија е да ги финансира медиумите што сакаат да ги подобрат своите новинари или нивното работење". Ова финансирање се распределува преку два фонда: Холандскиот фонд за новинарство (SVDJ) и Фондот за специјални новинарски проекти. Од клучно значење е тоа што SVDJ дејствува како независно административно тело, врз основа на финансирањето од Министерството за образование, култура и наука. Вториот фонд работи и како независна фондација, со финансирање од Министерството. Фондот за специјални новинарски проекти им доделува пари на медиумите по консултација со комисија од советници, составена од медиумски експерти без политички врски. Тоа би претставувало делотворен и успешен модел што би можел да се земе како пример за македонскиот фонд.

Друг пример, наведен и во Извештајот на Советот на Европа[33] како позитивен пример, фламанската влада во Белгија долго време надгледуваше успешен модел на јавно финансирање заснован на конкретни проекти. Овој систем е функционално независен од владата и се користи за истражувачко новинарство и за други проекти од јавен интерес. Користи јавни пари за поддршка на Аудиовизуелниот фонд (ВАФ). Шемата е меѓународно признаена[34] како нешто што придонесува за многу жив и динамичен сектор за аудиовизуелна продукција. Данската влада, исто така, планира да предложи нов модел за медиумска поддршка, во полза на локалните и регионалните медиуми, истовремено придонесувајќи со финансирање за многу потребниот дигитален развој и трансформација, според друг извештај на СЕ за одржливост на медиумите[35].

Друга балканска земја, Хрватска, исто така работи со успешен фонд за новинарство од јавен интерес. Овој Фонд за унапредување на плурализмот и раз-

32 ДРЖАВНА ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ЗА ПЕЧАТЕНИТЕ МЕДИУМИ: СТАНДАРДИ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА И ЕВРОПСКИ ПРАКТИКИ Подготвено од Мариус Драгомир, експертски консултантски извештај на Советот на Европа, https://rm.coe.int/file-2-marius-report-eng/1680a4d519

33 ДРЖАВНА ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ЗА ПЕЧАТЕНИТЕ МЕДИУМИ: СТАНДАРДИ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА И ЕВРОПСКИ ПРАКТИКИ Подготвено од Мариус Драгомир, експертски консултантски извештај на Советот на Европа, https://rm.coe.int/file-2-marius-report-eng/1680a4d519

34 ОЦЕНКА Економска виталност и одржливост на аудиовизуелната медиумска индустрија во дигиталната средина Северна Македонија Заштита на слободата на изразување и на медиумите во Северна Македонија – PRO FREX Подготвиле: Асја Рокша-Зубчевиќ и Снежана Трпевска, експерти на Советот на Европа, https://rm.coe.int/assessment-media-viability-and-sustainability-north-macedonia-eng-/1680ac5b7f

35 ОЦЕНКА Економска виталност и одржливост на аудиовизуелната медиумска индустрија во дигиталната средина Северна Македонија Заштита на слободата на изразување и на медиумите во Северна Македонија – PRO FREX Подготвиле: Асја Рокша-Зубчевиќ и Снежана Трпевска, експерти на Советот на Европа, https://rm.coe.int/assessment-media-viability-and-sustainability-north-macedonia-eng-/1680ac5b7f

личноста на електронските медиуми е формиран со Законот за електронски медиуми. Неговото финансирање претставува 3 проценти од приходите собрани од телевизиската такса за јавниот радиодифузен сервис - Хрватската радио-телевизија. Во овој случај, со фондот управува медиумскиот регулатор - Агенцијата за електронски медиуми (АЕМ). Неговата цел е да ја поддржи промоцијата на содржини од јавен интерес, и на локално, и на регионално ниво. Секоја година поддржува производство на околу сто програми од јавен интерес во локални и во регионални радио и телевизиски канали и онлајн-медиуми наменети за локалните заедници, вклучително и тие што користат локални дијалекти. Областите што се сметаат за теми од „јавен интерес“ вклучуваат, на пример, остварување на правото на граѓаните на информирање; промоција на културното творештво и промоција на културното наследство; развојот на образованието, науката и уметноста; и промоција на дела на локални дијалекти; промоција на посебни културни проекти и настани; и почитување на националните малцинства. Иако овој фонд е координиран од страна на регулаторот за медиуми, а не од тело на невладини организации и медиумски синдикати и здруженија, тој функционира независно и е успешен во поддршката на плуралистичкото покривање.

Надвор од ЕУ, Нов Зеланд основаше свој Фонд за новинарство од јавен интерес за време на пандемијата со ковид-19 за да им помогне на медиумите да произведуваат висококвалитетна содржина. Овој фонд дистрибуираше 55 милиони долари и имаше за цел да го поддржи производството на новинарски содржини на регионално и на национално ниво што ќе ја зајакнат демократската дебата и ќе поттикнат критичко размислување. Шемата беше меѓународно признаена како успешна и како модел, кој би можел да се преслика.

Алтернативен предлог: фонд за плуралистичко новинарство и новинарство од јавен интерес

Во Северна Македонија, водечките новинарски здруженија одамна се противат на враќањето на државните рекламни кампањи во радиодифузните медиуми. Цитирајќи ги неодамнешните минати искуства на земјата со оваа форма на државна поддршка, тие тврдат дека е потребен алтернативен модел и, наместо тоа, поддржаа законско решение, кое дава приоритет на производството на разновидно, висококвалитетно, професионално новинарство од јавен интерес. Тоа би поттикнало подолги и подетални новинарски производи и аналитичко истражувачко новинарство, кое покрива прашања во општеството за кои не се известува доволно и би им служело на интересите на сите граѓани, вклучително и малцинствата и недоволно застапените заедници. Темите од јавен интерес би вклучувале документарни, едукативни и забавни содржини. Тие побараа оваа поддршка да се распредели на непрофитните и приватните медиумски сектори, вклучително и радиодифузните, печатените и онлајн-медиумите. Овој предложен систем предвидува модел во кој медиумите аплицираат за новинарски проекти и за возврат добиваат финансиска поддршка. Овие проекти би биле дизајнирани за медиуми на

национално и на локално ниво. Во нивната изјава[36] здруженијата тврдат дека ова би бил најефективниот и најбезбедниот начин за директна поддршка на медиумската индустрија, истовремено погрижувајќи се да бидат исполнети вредностите на јавниот интерес.

Структурата и финансирањето на овој Фонд би биле од суштинска важност за неговата функционална независност. Како и во земјите на ЕУ, наједноставниот модел за финансирање на ваква шема би бил преку Министерството за информатичко општество и администрација. Доколку се усвои таков модел, парите од државниот буџет би можеле да се канализираат во шема за поддршка базирана на проекти. Можни се дополнителни финансиски алатки за проширување на фондот, вклучително и такси за телекомуникациски компании или компании за социјални медиуми. Структурно, фондот ќе треба да дејствува во име на Министерството, но како независно административно тело со автономија самостојно да ги распределува средствата. Неговата работа би ја водела комисија составена од медиумски експерти, академици и други претставници на релевантни општествени групи, кои би биле именувани врз основа на строги професионални критериуми, со јасна процедура за избегнување судири на интереси и поддржани од двопартиска застапеност на пратениците. Донесувањето одлуки за проектите би се одвивало преку механизам за демократско гласање. Податоците за распределбата на парите би се објавувале редовно онлајн и би биле лесно достапни. Сите медиуми би можеле да аплицираат, од мали радиодифузери на заедниците до телевизиски станици, вклучително и група новинари како конзорциум. Големината и финансирањето на проектите би биле приспособени да одговараат на различни типови медиуми, продукциски компании или конзорциум новинари, иако ќе се преземат чекори со кои ќе се гарантира дека распределбата на парите се одвива на фер и пропорционален начин. Регулаторот за медиуми треба да објави јавен регистар за сите исплати за оваа намена и редовно да го ажурира. Според неодамнешниот извештај[37] на Центарот за медиумски плурализам и медиумски слободи (CMPF), локалните медиуми и медиумите на заедниците во Европа сè повеќе треба да се потпираат на финансиската поддршка од државата. Фонд заснован на проекти кој обезбедува фер пристап до финансирање за овие медиумски компании би можел да помогне во решавањето на ова прашање во Северна Македонија. Од клучно значење е тоа што фондот би бил замислен на повеќегодишна основа, со цел медиумите да добијат придобивки од поголемата стабилност и да може да се прават долгорочни планови.

Имајќи ги предвид најдобрите практики од примерите низ Европа наведени во делот погоре, во пракса, фондот за медиумски плурализам во Северна Македонија најдобро би бил координиран од независно тело сочинето од релевантни медиумски експерти, вклучувајќи засегнати страни од медиумски здруженија, невладини организации, академската заедница и културни организации, кои би се состанале за да ги проценат проектните апликации и

36 Јавно соопштение од професионални новинарски здруженија и граѓански организации од медиумскиот сектор во Северна Македонија, веб-страница на ЗНМ, Професионалното новинарство и медиумските организации се против владините медиумски кампањи, 19.7.2023 година, https://znm.org.mk/en/professional-journalism-and-media-organizations-are-against-government-media-campaigns/

37 Европски универзитетски институт, Информативни пустини во Европа: проценка на ризиците за локалните медиуми и медиумите на заедниците во 27-те земји-членки на ЕУ, јули 2023 година, https://cadmus.eui.eu/handle/1814/75762

да одлучуваат за распределбата на проектните средства. Ваквиот состав на фондот би бил во согласност со препораките наведени во неодамнешниот извештај на УНЕСКО за моделите за поддршка на медиумската одржливост и независното новинарство преку јавни фондови. Сопствениците на медиумите, издавачите и главните уредници треба да бидат исклучени од учество во шемата, со оглед на јасниот конфликт на интереси. Одлуките треба да се носат врз основа на гласање по период на дебата и дискусија и оценување на критериумите. Финансирањето најдобро би било да се распределува на годишно ниво или на две години за поголеми новинарски проекти и би се правело по строги критериуми за јавен интерес, чие дефинирање би било однапред договорено од формираното тело. Оценувањето на секој предлог-проект ќе биде соопштено на транспарентен начин. Распределбата на сите средства треба да биде објавена онлајн, на лесно достапна база на податоци и во годишни извештаи, кои исто така треба да бидат јавно објавени.

Формирањето фонд за плуралистичко новинарство од јавен интерес во Северна Македонија на овој начин би било во согласност со препораките на меѓувладините тела, вклучително и на Советот на Европа. Резолуцијата 1636 (2008)[38] од Парламентарното собрание на Советот на Европа, на пример, ги повикува државите да преземат чекори за поттикнување на медиумскиот плурализам, нагласувајќи дека „за слободата на медиумите во една демократија потребни се фер и неутрални државни субвенции за медиумите“. Препораката бр. R (99)[39] на Комитетот на министри исто така поттикнува, меѓу другите мерки: „можност за воведување, со цел зајакнување на медиумскиот плурализам и разновидност, директни или индиректни шеми за финансиска поддршка за печатени и радиодифузни медиуми, особено на регионално и на локално ниво“. Тој сугерира дека „може да се разгледаат и субвенциите за медиумските субјекти што печатат или емитуваат на некој од јазиците на малцинствата“.

Генерално гледано, постои потреба визијата и развојот на политиката за државна поддршка на медиумите во Северна Македонија да претрпат промена што подобро ќе ги земе предвид потребите на демократскиот и јавен интерес наместо чисто економските потреби. За создавање плуралистичко новинарство од јавен интерес, предложениот модел заснован на проекти би бил најефективен и најотпорен на ризици за Северна Македонија. Сепак, треба да се признае дека како систем заснован на проекти, приходите за медиумите би биле помалку директни и не би биле загарантирани, што значи дека можеби нема да бидат целосно доволни за да се обезбеди финансиска одржливост на сите медиуми. Сепак, земено заедно, ова се чини дека е најсоодветниот модел за да им се овозможи на медиумите во Северна Македонија да развијат остварлив бизнис-модел, а во исто време да ја задржат и својата уредувачка автономија. Иако успехот на таков модел во никој случај не е загарантиран, Северна Македонија има повеќе успешни европски примери што може да ги следи, вклучувајќи ги Холандија, Белгија и Хрватска.

38 Парламентарно собрание на Советот на Европа, https://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=17684&lang=en

39 КОМИТЕТ НА МИНИСТРИ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА, ПРЕПОРАКА бр. R (99) 1 ОД КОМИТЕТОТ НА МИНИСТРИ ДО ЗЕМЈИТЕ-ЧЛЕНКИ ЗА МЕРКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА МЕДИУМСКИОТ ПЛУРАЛИЗАМ (Усвоен од Комитетот на министри на 19 јануари 1999 година, на 656. состанок на замениците на министрите), https://rm.coe.int/16804fa377

ЗАКЛУЧОК

При оценувањето на спротивставените аргументи за моделите за финансирање на новинарството и медиумскиот плурализам, важно е да се забележи дека сите форми на државна поддршка имаат капацитет да бидат и корисни и штетни. Не постои единствено решение за заштита на медиумската одржливост. Националното искуство на Северна Македонија со моделот на државно рекламирање досега останува најсилниот аргумент за усвојување на поиновативна форма на финансирање. Некој облик на фонд за плуралистичко новинарство од јавен интерес би претставувал најдобра опција. Доколку се спроведе, се надеваме дека фондот би можел да обезбеди витален економски спас за медиумите за извршување на нивната мисија од јавен интерес. Поотпорен медиумски сектор за возврат ќе ја зајакне демократијата на земјата. Сепак, дури и тогаш, важно е да се забележи дека ваквата програма за финансирање нема самостојно да го реши прашањето за одрживоста и плурализмот на медиумите. За да се постигне тоа, ќе мора да се надополни со други законски и економски политики насочени кон поддршка на слободни, плуралистички и независни медиуми. Понатаму, наместо да прави чекор наназад во форма на државно рекламирање, Северна Македонија треба да го продолжи својот кревок, но позитивен напредок на слободата на медиумите[40], со тоа што ќе го поведе Западен Балкан во потрагата по нов модел за новинарство од јавен интерес.

Препораки до властите во Северна Македонија:

- Задржете го членот 102 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги со кој се ограничува државното рекламирање на медиумите, со цел ограничувањето да остане дел од законското решение
- Развијте нов модел на државна поддршка на медиумите и новинарството, базиран на проекти и воден од начелата на плурализам, разновидност и новинарство од јавен интерес, кој е функционално независен од владата
- Остварете средби со влади на ЕУ и со успешни новинарски фондови за јавен интерес од цела Европа за размена на информации и проценка на можни модели за следење
- Преземете конкретни чекори за развој на непрофитниот медиумски сектор и медиумите на заедниците во Северна Македонија, вклучително и медиумите на јазиците на малцинствата и истражувачките медиуми
- Погрижете се сите чекори за обезбедување каква било форма на државна поддршка за медиумите да бидат целосно усогласени со законодавството

40 Меѓународен институт за печат, Северна Македонија: Мисијата за медиумска слобода утврди дека е постигнат кревок напредок на кој му треба дополнителна поддршка, 8.6.2023, https://ipi.media/north-macedonia-press-freedom-mission-finds-fragile-progress-in-need-of-further-support/

на ЕУ за државна помош и одредбите наведени во нацрт-законот за европска слобода на медиумите предложен од Европската комисија

- Задолжително направете најширока можна консултација со релевантните новинарски здруженија и медиумски групи во Северна Македонија, со цел сите промени да добијат поддршка од индустријата

ЗАВРШНА БЕЛЕШКА

Меѓународните организации за слобода на медиумите и новинарските организации што учествуваа во мисијата во Скопје се подготвени да помогнат во споделувањето информации и во размената на најдобри практики меѓу властите во Северна Македонија и работната група на Министерството со успешни новинарски фондови во земјите на ЕУ.

www.znm.org.mk