СОВЕТ ЗА РАДИОДИФУЗИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ПРИРАЧНИК
ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА МЕДИУМСКИОТ ПЛУРАЛИЗАМ
(ВНАТРЕШЕН ПЛУРАЛИЗАМ)

Скопје, декември 2012

1. Зошто прирачник?

Мисијата на Советот за радиодифузија, онака како што е определена во член 21 став 3 од Законот за радиодифузната дејност е да „се грижи за обезбедување на слободата и плурализмот на изразувањето, за постоење на разновидни, независни и самостојни медиуми, економски и технолошки развој на дејноста и за заштита на интересите на граѓаните во радиодифузната дејност“. Од овде произлегува дека е препознаен факт оти медиумскиот плурализам, како еден од клучните фактори во обезбедувањето демократски амбиент во општеството, е една од основните цели од јавен интерес кои треба да се постигнат со доследно и транспарентно спроведување на медиумската регулатива.

Во ваквото настојување, Законот за радиодифузната дејност, во повеќе свои одредби, третира прашања кои всушност претставуваат или се однесуваат на различни аспекти од медиумскиот плурализам, секако, во делот на линеарните радио и телевизиски сервиси, бидејќи опфатот на актуелниот Закон ги ограничува надлежностите на Советот на сферата на радиодифузијата.

Во член 7, Законот предвидува оти во радиодифузијата постојат јавно радиодифузно претпријатие, трговски радиодифузни друштва и непрофитни установи. Станува збор за три сектори сочинети од посебни видови субјекти кои постојат за да остваруваат различни задачи, имаат различни извори на финансирање и секој на свој начин придонесуваат кон обезбедувањето на медиумскиот плурализам.

Улогата на јавниот радиодифузен сервис е да го остварува јавниот интерес онака како што е определен со членовите 120 и 121 од Законот за радиодифузната дејност, односно да „создава и емитува програми од јавен интерес со кои се одразува општествениот и културниот плурализам во државата“. Во тој контекст, тој треба да има програмска шема која ќе биде во интерес на целата јавност; да произведува и емитува програми за сите сегменти на општеството, водејќи сметка за различните специфични општествени групи, вклучувајќи ги и лицата со сетилна попреченост (слух); да не дискриминира туку да ги почитува човековите права и слободи, демократските вредности и институции, приватноста, достоинството, угледот и честа на човекот; низ своите програми - врз кои власта, политичките организации и центрите на економска моќ нема да имаат влијание - да рефлектира различни идеи; изборите да ги покрива избалансирано обезбедувајќи им и бесплатно претставување на политичките опции; преку програмите да го негува културниот идентитет на заедниците, да ги почитува културните и религиозни разлики, да ја поттикнува културата на јавен дијалог, да ги негува јазиците, за да придонесе за зацврстување на заемното разбирање и толеранција во Македонија како мултиетничка и мултикултурна средина; да ги негува и развива говорните и јазичните стандарди на сите заедници; да го развива домашното аудиовизуелно творештво и меѓународно да го афирмира македонскиот културен идентитет; да информира за регионалните и за локалните посебности и настани.

Плурализмот е важно прашање при определувањето на бројот на дозволи за трговски радиодифузни друштва и за непрофитните радиодифузни установи. Имено, Советот, согласно член 46 од Законот за радиодифузната дејност, мора да ги почитува следниве критериуми: да обезбеди разновидност и квалитет на програмите, да се задоволат потребите на публиката, да се развива плурализмот, да се води сметка за економскиот потенцијал на пазарот и за поттикнувањето на лојалната конкуренција, како и за техничките ресурси и капацитети.

Имајќи ја предвид поврзаноста на обезбедувањето разновидност на понудата на програмските сервиси и заштитата на плурализмот на сопственоста на медиумите, во

Глава III од Законот за радиодифузната дејност се вградени одредби за утврдување недозволена медиумска концентрација и за обезбедување транспарентност на сопственоста на радиодифузерите, кои се уште познати и како надворешен плурализам. Овие прашања се разгледани посебно, во Прирачникот за создавање пазарни услови за одржлив економски раст на медиумската индустрија и фер конкуренција.

Водејќи сметка за аспектите на плурализмот кои се постигнуваат преку содржините на програмите, во член 68 од Законот за радиодифузната дејност е пропишано дека радио и телевизиските програми воопшто, треба да бидат отворени за „изразување на различните култури што се составен дел на општеството“ и за „различни политички мислења и гледишта“, а, како што веќе е погоре кажано, програмите на јавниот радиодифузен сервис, согласно член 121, треба да бидат „заштитени од какво и да е влијание на власта, политички организации или центри на економска моќ“.

Одржувањето и унапредувањето на медиумскиот плурализам е важно затоа што тој придонесува за добро функционирање на демократското општество преку: „информирани граѓани – способни да пристапат до и да користат широк опсег гледишта од различни платформи и различни сопственици на медиуми и за спречување преголемо влијание врз политичките процеси – од кој било сопственик на медиуми“, како што е потенцирано во документот „Мерење на медиумскиот плурализам: Совети од ОФКОМ за државниот секретар за култура, олимписки игри, медиуми и спорт“ од 2012 година (Measuring Media Plurality: Ofcom's advice to the Secretary od State for Culture, Olympics, Media and Sport)[1].

Согласно Објаснувачкиот меморандум на Препораката P (99)1 на Советот на Европа за мерките за промовирање на медиумскиот плурализам поимот медиумски плурализам е определен како „разновидност на медиумска понуда која се огледа, на пример, во постоењето *мноштво независни и автономни медиуми* (општо познато како структурен плурализам) како и *разновидност од видови медиуми и содржини (гледишта и ставови) кои и се достапни на јавноста*“.

На медиумскиот плурализам, како што е наведено во „Независната студија за индикаторите за медиумски плурализам во земјите членки – кон приод заснован на ризик“ на Европската комисија од јули 2009 година (Independent Study on Indicators for media Pluralism in the member States – Towards a Risk - Based Approach)[2], може да му „наштетат политички и правни, економски и пазарни, или општествени ограничувања на содржината или на средствата преку кои таа содржина се пренесува“.

Целта на овој Прирачник е да ги нотира сите релевантни показатели за оценување на медиумскиот плурализам во Република Македонија. За неговата изработка се користени документот на ОФКОМ за „Мерење на медиумскиот плурализам“ и „Студијата за индикаторите“ на Европската комисија. Прирачникот треба да му даде насоки на Советот за радиодифузија за тоа кои се аспекти мора да ги има предвид при оценување на медиумскиот плурализам во државата.

2. Основни поими

При оценувањето на медиумскиот плурализам, следниве поими ќе се сфаќаат онака како што се определени во Студијата за индикаторите:

i. **Медиумски плурализам: Разновидност на медиу**мската понуда, употреба и пренос во врска со 1) сопственоста и контролата, 2) видови медиуми и жанрови, 3) политички гледишта, 4) изразување на културните групи и локални и регионални интереси.

[1] Во понатамошниот текст „Мерење на медиумскиот плурализам“.
[2] Во понатамошниот текст „Студијата за индикаторите“.

ii. **Културен плурализам во медиумите:** се однесува на фер и разновидно претставување и изразување (на пример, пасивен и активен пристап) на културни и на општествени групи (национални, јазички, религиски и етнички групи, лица со попреченост, жените, децата, постарите и сексуалните малцинства) во медиумите. Тој вклучува мноштво и разнообразност на теми и гласови во медиумите, социјализација преку повеќекратни форми на пристап и учество во медиумите, избор меѓу разни форми на интеракција и претставување различни вредности, ставови и улоги, во кои граѓаните кои им припаѓаат на различни културни и општествени групи можат да се препознаат себеси.

iii. **Културни и општествени групи (заедници):** широкото сфаќање на овој поим подразбира групи во општеството со специфични карактеристики, кои се разликуваат од мнозинството. Овие карактеристики можат да се однесуваат на национално, расно или етничко потекло, јазик, религија или верување, попреченост, сексуална ориентација, родов идентитет и возраст.

iv. **Географски/локален плурализам во медиумите:** се однесува на фер и разновидно претставување и изразување (на пример, пасивен и активен пристап) на локални и регионални заедници и интереси во медиумите. Тој вклучува мноштво и разнообразност на теми и гласови во медиумите, социјализација преку повеќекратни форми на пристап и учество во медиумите, избор меѓу разни форми на интеракција и претставување различни вредности, ставови и улоги, во кои локалните и регионалните заедници можат да се препознаат. Ваквиот плурализам може да се сфати преку просторната димензија (медиумските содржини се произведуваат и дистрибуираат во локалната и регионалната заедница) или преку димензијата на општественото/содржината (медиумските содржини и услуги се однесуваат на карактеристичните потреби и интереси на локалните и регионалните заедници).

v. **Медиумска писменост:** општо се дефинира како способност за пристап до медиумите, за разбирање и за критичко оценување на различни аспекти на медиумите и медиумските содржини и за создавање комуникации во разновидни контексти.

vi. **Плурализам на медиумската сопственост и/или контрола:** се однесува на постоењето медиумски изданија и платформи кои се во сопственост или се контролирани од мноштво независни и автономни актери. Тој подразбира мноштво актери на ниво на медиумска продукција, медиумска понуда и медиумска дистрибуција (на пример, разновидност на медиумските извори, изданија, понудувачи и платформи за дистрибуција).

vii. **Плурализам на видови медиуми:** се однесува на коегзистенцијата на медиуми со различни задачи и извори на финансирање (комерцијални медиуми, алтернативни или медиуми на заедницата, јавен сервис) во и низ медиумските сектори (печат, телевизија, радио, интернет).

viii. **Плурализам на медиумски жанрови:** се однесува на разновидноста во медиумите во врска со медиумските функции (вклучувајќи информација, образование и забава).

ix. **Политички плурализам во медиумите:** се однесува на фер и разновидно претставување и изразување (на пример, пасивен и активен пристап) на различните политички и идеолошки групи во медиумите, вклучувајќи ги и малцинските ставови и интереси. Оттаму, дефиницијата е двојна: од една страна го подразбира капацитетот и можноста на сите општествени сегменти кои имаат различни политички/идеолошки форми или интереси да и се обратат/да достигнат до јавноста со посредство на медиумите (поседувани од или блиски до нив или поседувани од трети страни) и од друга страна

спектарот на (политички и идеолошки) гледишта, ставови и интереси покриени од и претставени во медиумите.

x. **Квалитативни показатели:** се наративни описи на ситуации, проблеми, феномени. Додека квантитативните показатели се мерат преку бројки, квалитативните показатели се мерат преку експертски ставови и согледувања или неквантитативни факти.

xi. **Квантитативни показатели:** се статистички мерки засновани на нумерички или статистички факти кои можат да се употребат за да се разберат, да се мониторираат или да се оценат ситуации, проблеми или феномени: број или процент.

Поради фактот дека документот „Мерење на медиумскиот плурализам“ на ОФКОМ се однесува токму на оценувањето на медиумскиот плурализам, следниве поими ќе се сфаќаат онака како што се определени во овој документ:

Надворешен плурализам: опфатот и бројот на лица кои имаат контрола врз медиумските претпријатија во контекст на нивната можност да влијаат врз ставовите и да ја контролираат агендата.

Внатрешен плурализам: колку опсегот на ставови изразени во медиумските претпријатија може да обезбеди доволна разновидност, вклучувајќи ги ефектите од правилата за непристрасност на вестите на радиодифузерите, културата на информативните редакции и очекувањето на публиката.

3. Оценување на плурализмот: аспекти и показатели

Избраната одредница за сфаќање на поимот медиумски плурализам, покажува дека неговото оценување треба да се врши од неколку аспекти при што оценката ќе се извлекува врз основа на повеќе квантитативни и/или квалитативни показатели. Овие показатели, екстензивно се определени во „Студијата за индикаторите“, и се поделени во шест области:

- Основни предуслови,
- Плурализам на медиумските видови и на жанровите,
- Политички плурализам,
- Културен плурализам,
- Плурализам на сопственоста и контролата,
- Географски плурализам.

Во овој Прирачник е направен избор на оние показатели кои се релевантни за состојбата во Република Македонија. Некои показатели не се земени предвид како неприменливи, некои затоа што не се однесуваат на радиодифузијата, имајќи ги предвид актуелните рамки на надлежноста на Советот. Со хармонизирањето на медиумската регулатива со Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги, сегашниот опфат на надлежност на Советот од сферата на радиодифузијата ќе се прошири на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги без оглед на начинот на нивно пренесување. Исто така, *показателите за оценување на плурализмот и контролата на сопственоста на медиумите не се содржани во овој Прирачник, туку во* Прирачникот за создавање пазарни услови за одржлив економски раст на медиумската индустрија и фер конкуренција.

Правната рамка, односно податоците за овие показатели се добиваат од: Уставот на Република Македонија, Законот за радиодифузната дејност, Законот за електронските

комуникации, Законот за заштита на конкуренција, Законот за пристап до информации од јавен карактер, Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, Изборниот законик, Правилникот за однесувањето на радиодифузерите во периодот пред започнување на изборната кампања, Правилникот за рамноправен пристап во медиумското претставување за време на изборна кампања, Правилникот за форматите на радио и телевизиските програмски сервиси, Одлуката за одобрување листа на настани од големо значење за Република Македонија, Упатството за правото на кратко известување за настани за кои се стекнати ексклузивни права за емитување, Правилникот за примена на одредбите поврзани со заштитата и негувањето на културниот идентитет, Правилникот за европски аудио-визуелни дела, податоците на Агенцијата за електронски комуникации, податоците од Министерството за информатичко општество и администрација, интерните акти и одлуки на јавниот радиодифузен сервис, и други законски, подзаконски и стратешки документи, мониторингот на програмите на радиодифузерите што го спроведува Советот за радиодифузија, анализите што ги спроведува Државниот завод за статистика, мерењата на телевизиската публика што ги спроведува Nielsen Audience Measurement и од други релевантни истражувања, анализи и мерења.

4. Показатели за оценување на основните предуслови

- Регулативни гаранции за слободата на изразување.
- Регулативни гаранции за правото на информирање.
- Признавање на медиумскиот плурализам како внатрешен дел од медиумските слободи и/или цел на политиката на медиумската легислатива и/или регулатива.
- Регулативни гаранции за практикувањето новинарство.
- Регулативни гаранции за заштита на изворите на новинарите.
- Регулативни гаранции за пристап на новинарите до настани со цел да известуваат.
- Регулативни гаранции за независност и ефикасност на регулаторното тело во сферата на радиодифузијата.
- Регулативни гаранции за независност и ефикасност на телото за заштита на конкуренцијата.
- Регулативни гаранции за независност и ефикасност на регулаторното тело во сферата на електронските комуникации.
- Политики и мерки за поддршка на медиумската писменост кај различни групи од населението.

5. Показатели за оценување на плурализмот на медиумските видови и на жанровите

- Големината на публиката на комерцијалните телевизиски програмски сервиси во однос на телевизиските програмски сервиси на јавниот радиодифузен сервис.
- Регулативни гаранции за дистрибуција на јавните програмски сервиси преку кабелските, ДСЛ и/или сателитските платформи.

- Сооднос меѓу вести/актуелно-информативни, образовни и забавни програми на терестријалните телевизиски сервиси и вкупниот број програми на терестријалните ТВ.

- Сооднос меѓу вести/актуелно-информативни, образовни и забавни програми на радио програмските сервиси и вкупниот број програми на радијата.

- Сооднос меѓу кабелски/сателитски ТВ канали посветени на вести/актуелно-информативни, образовни и забавни програми и вкупниот број кабелски/сателитски ТВ канали.

- Регулативни гаранции за присуство на различни медиумски жанрови на приватните комерцијални аудиовизуелни медиуми.

- Регулативни гаранции за пристап на јавноста до настани од големо значење преку бесплатна телевизија.

- Регулативни гаранции за правото на кратко известување за настани за кои некој има ексклузивни права за емитување.

- Регулативни гаранции за различна и плуралистичка понуда на јавниот сервис.

- Сооднос меѓу трошоците за рекламирање по жител и БДП по жител.

- Регулативни гаранции за независна алокација на финансиски средства за Јавниот радиодифузен сервис.

6. Показатели за оценување на политичкиот плурализам

- Пропорционална застапеност на различни политички и идеолошки гледишта и интереси претставени во медиумите.

- Регулативни механизми за спречување на политичката пристрасност во медиумите (право на одговор и исправка, поплаки/претставки и сл).

- Регулативни гаранции за фер, врамнотежено и непристрасно политичко известување на јавниот сервис

- Регулативни гаранции за фер и точно политичко известување на приватните радија и телевизии.

- Ниво на успешни поплаки/претставки до медиумите и саморегулаторните тела од граѓани и политички групи во однос на злоупотреба во политичкото известување за време на изборни кампањи.

- Индикации за нивото на партиска и политичка пристрасност во медиумите за време на изборни кампањи.

- Регулативни гаранции за фер, врамнотежено и непристрасно покривање на изборните кампањи во програмите на радиото и телевизијата.

- Регулативни гаранции за фер пристап на политичките актери до програмите на јавниот радиодифузен сервис за време на изборна кампања.

- Регулативни гаранции во врска со политичкото рекламирање за време на изборна кампања.

- Постоење професионални здруженија кои се залагаат за уредничка независност и почитување на професионалните стандарди

- Регулативни гаранции за уредничка независност на водечките радио и телевизиски програмски сервиси од политичките актери.

- Нивото на независност на јавниот радиодифузен сервис во поглед на процедурите за назначување и составот на неговите органи.

- Ниво на независност на јавниот радиодифузен сервис во поглед на механизмите за негово финансирање.

- Нивото на независност на јавниот радиодифузен сервис во поглед на механизмите за назначување и разрешување на клучниот персонал/показател за тоа дали клучниот уреднички и управувачки кадар на јавниот радиодифузен сервис се менува со промената на власта.

- Регулативни гаранции за уредувачка независност на јавниот радиодифузен сервис од власта/центрите на политичка моќ.

- Фер, објективни и транспарентни процедури за назначување на професионалните и управувачките функциите во јавниот радиодифузен сервис кои обезбедуваат независност од власта/одредена политичка група.

7. Показатели за оценување на културниот плурализам

- Обем на европски аудиовизуелни дела на телевизиските програмски сервиси.

- Регулативни гаранции за застапеноста на европски аудиовизуелни дела на телевизиските програмски сервиси.

- Обем на европски аудиовизуелни дела кои не потекнуваат од Република Македонија на телевизиските програмски сервиси.

- Пропорционална застапеност на европски аудиовизуелни дела кои не потекнуваат од Република Македонија меѓу најгледаните ТВ програми на телевизиските програмски сервиси.

- Обем на аудиовизуелни дела изворно создадени на македонски јазик или на јазиците на етничките заедници на телевизиските програмски сервиси.

- Пропорционална застапеност на аудиовизуелни дела изворно создадени на македонски јазик или на јазиците на етничките заедници меѓу најгледаните ТВ програми на телевизиските програмски сервиси.

- Регулативни гаранции за застапеноста на аудиовизуелни дела изворно создадени на македонски јазик или на јазиците на етничките заедници на телевизиските програмски сервиси.

- Регулативни гаранции за застапеноста на вокално-инструментална музика на македонски јазик или на јазиците на етничките заедници што живеат во Република Македонија на радио програмските сервиси.

- Политики и мерки за поддршка на промовирањето на аудиовизуелни дела кои потекнуваат од Република Македонија независно од општото финансирање на јавниот радиодифузен сервис.

- Обем на европски аудиовизуелни дела од независни продуценти на телевизиските програмски сервиси.

- Пропорционална застапеност на европски аудиовизуелни дела од независни продуценти меѓу најгледаните ТВ програми на телевизиските програмски сервиси.

- Регулативни гаранции за застапеноста на европски аудиовизуелни дела од независни продуценти на телевизиските програмски сервиси.

- Обем на програмите од сопствена продукција на телевизиските програмски сервиси.

- Пропорционална застапеност на програмите од сопствена продукција меѓу најгледаните 10 ТВ програми на телевизиските програмски сервиси.

- Политики и мерки за поддршка на културната разновидност во медиумите (независно од општото финансирање на јавниот радиодифузен сервис).

- Достапност и обем на програми обезбедени за културните и општествените групи на јавниот радиодифузен сервис.

- Достапност на медиумски содржини на јазиците на етничките заедници на јавниот радиодифузен сервис.

- Регулативни гаранции за пристап на различните културни и општествени групи до програмите на јавниот радиодифузен сервис.

- Сооднос меѓу терестријалните телевизиски сервиси посветени на етничките заедници и вкупниот број терестријални ТВ.

- Сооднос меѓу радио програмските сервиси посветени на етничките заедници и вкупниот број радија.

- Сооднос меѓу кабелски/сателитски ТВ сервиси посветени на етничките заедници и вкупниот број кабелски/сателитски ТВ канали.

- Бројот, проценката за досегот и постоењето на медиуми на заедницата кои опслужуваат други заедници и малцински групи.

- Регулативни гаранции за малцинските и медиумите на заедниците.

- Застапеност на новинари и лица на извршни функции во медиумот од други културни и општествени групи (вклучувајќи ги етничките заедници, жените, лицата со попреченост) во јавниот радиодифузен сервис.

- Регулативни гаранции за застапеноста на различните културни и општествени групи во медиумските совети и/или советодавните тела во медиумскиот сектор.

- Регулативни гаранции за застапеноста на различните културни и општествени групи во професионалните и управувачките функции на јавниот радиодифузен сервис.

- Достапност на содржини за лица со попреченост.

- Политики и мерки за напреден пристап до медиумските содржини за групи со посебни потреби во општеството, какви што се постарите, лицата со попреченост итн.

8. Показатели за оценување на географски плурализам

- Број на регионални центри во кои има конкурентни регионални и локални радио и ТВ програмски сервиси.

- Комбинирана сопственост на регионални/локални медиуми и државни медиуми поседувани од иста компанија.

- Сооднос на регионалните и локалните телевизиски и радио програмски сервиси во однос на програмските сервиси на државно ниво.

- Пристап на локалните и регионалните програмски сервиси на мрежите и платформите.

- Постоење на различни видови медиумска сопственост кај регионалните и локалните медиуми.

- Регулативни гаранции за регионалните и локалните програмски сервиси.
- Политики и мерки за поддршка на регионалните и локалните медиуми
- Сооднос на локално произведена и локално ориентирана содржина.
- Регулативни гаранции за локално произведена и локално ориентирана содржина на јавниот радиодифузен сервис.
- Преференци на публиката во поглед на изворите на информирање за локалните настани.
- Број на луѓе без пристап до јавниот радиодифузен сервис поради географски препреки.
- Регулативни гаранции за универзално покривање на програмските сервиси на јавниот радиодифузен сервис.
- Достапност до широкопојасните мрежи во руралните подрачја.
- Мерки за промовирање на ширењето и пристапот до широкопојасните мрежи во оддалечените и/или во руралните подрачја.

Совет за радиодифузија
Претседател

м-р Зоран ТРАЈЧЕВСКИ