Организација за безбедност и
соработка во Европа
Мисија во Скопје

ИЗВЕШТАЈ

ЗА МОЖНИ РЕШЕНИЈА ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НЕЗАВИСНОСТ И ОДРЖЛИВОСТ НА МЕДИУМСКАТА ИНФОРМАТИВНА АГЕНЦИЈА (МИА)

Сандра Башиќ Хрватин и Снежана Трпевска

ИЗВЕШТАЈ

за можни решенија за обезбедување независност и одржливост на Медиумската информативна агенција (МИА)

Авторки:
Сандра Башиќ Хрватин
Снежана Трпевска

Скопје/Љубљана, јули 2023

Содржината на ова издание не секогаш ги одразува погледите или ставовите на Мисијата на ОБСЕ во Скопје.

Организација за безбедност и соработка во Европа
Мисија во Скопје

I ПРОЦЕНКА на актуелниот правен статус, начинот на управување и финансирање на Медиумската информативна агенција (МИА)

Снежана Трпевска

1. Вовед

Оваа Проценка е иницијален документ чија цел е да се опише актуелниот правен статус на Медиумската информативна агенција (МИА) и да се идентификуваат недостатоците и предизвиците во правниот модел од аспект на нејзината институционална автономија и уредувачка независност. Наодите од проценката треба да послужат при утврдување на можните правци на законска трансформација на МИА во независен и автономен јавен информативен сервис.

Проценката е изработена во рамки на проектот „Промовирање на безбедноста на новинарите, професионалните стандарди и одржливоста на медиумите" што го имплементира Мисијата на ОБСЕ во Скопје.

2. Правни акти со кои се уредува работењето на МИА

2.1. Прв акт – Одлуката на Собранието од 1992 година

Прв акт кој со кој се уреди основањето и работењето на МИА (тогашен назив: Македонска информативна агенција), по осамостојувањето, е Одлуката на Собранието на РМ усвоена на 18 февруари 1992 година[1].

Според овој акт, статусот и работењето на МИА беа уредени на следниот начин:

- *Правен статус и дејност*: се основа како јавно претпријатие, чија основна цел е да обезбедува „целосно, навремено и објективно информирање на граѓаните, како и информирање на меѓународната јавност за активностите на републичките органи и другите субјекти во Републиката."

- *Органи на управување*: главен орган на управување, според членот 6 од Одлуката, бил Совет составен од 9 члена, од кои 6 ги именува Собранието, а 3 се избираат од составот на вработените. Советот го усвојува Статутот (на кој Собранието дава согласност), му предлага на Собранието среднорочни и долгорочни планови, ги именува и разрешува директорот и главниот и одговорен уредник, утврдува цени на услугите што ги обезбедува МИА и врши и други работи. Директорот и Главниот и одговорен уредник Советот ги избира врз основа на конкурс, со согласност на Собранието.

- *Начин на финансирање:* средствата за основање и работа се обезбедуваат од Буџетот, а дополнителни средства (за вршење на дејноста и за техничко-технолошки развој) може да се обезбедуваат и од продажба на производи и услуги на пазарот.

Забелешка: Во пракса оваа одлука на Собранието не се реализирала поради политички несогласувања, односно активирањето и функционирањето на Агенцијата се одложувало наредните 5-6 години. Во меѓувреме, со Одлука на Владата од мај 1992 година, агенциското работење го вршело Македонското прес биро (МПБ), со цел да врши „информативно-промотивни работи и задачи

[1] Службен весник на РМ бр.10/92 од 26 февруари 1992 година, стр.112. Достапно на: https://www.slvesnik.com.mk/Issues/A93D0D03476F4CE0867C35C941E417C6.pdf

кон странство“[2]. Во текот на 1997 година, Владата на РМ донела заклучок да се спроведе Одлуката на Собранието, на тој начин што самата ги презема основачките права на ЈП Македонска информативна агенција[3]. На 1 декември 1997 година била донесена Одлука[4] за укинување на одлуката за формирање Македонско прес биро, а на 2 февруари 1998 година, е донесена Одлука со која се дава согласност на Статутот на ЈП Македонска информативна агенција[5].

2.2. Одлука на Владата за трансформација на МИА од 2006 година

Во април 2006 година, со Одлука на Владата на РМ[6], јавното претпријатие МИА се трансформира во Акционерско друштво во државна сопственост, со официјален назив „Акционерско друштво Македонска информативна агенција АД – Скопје во државна сопственост“, или скратен назив АД „МИА“ - Скопје.

Во оваа Одлука, статусот и работењето на АД МИА се уредуваат на следниот начин:

- *правен статус и дејност*: се основа (врз основа на Законот за трговски друштва) како акционерско друштво во целосна државна сопственост, чија основна цел е иста како и во одлуката на Собранието од 1992 г,. да обезбедува: „целосно, навремено и објективно информирање на граѓаните, како и информирање на меѓународната јавност за активностите на републичките органи и другите субјекти во Републиката.“ Се додава одредба за претежна дејност – активности на новински агенции (шифра 92.40, според класификацијата на дејности).

- *правен континуитет:* во членот 7 се утврдува дека основната главнина на АД МИА се средствата, опремата и имотот на претходното ЈП Македонска информативна агенција, а во членот 12 стои дека капиталот,

---

[2] Службен весник на РМ бр.42/92 од 14 јули 1992 година, стр.1. Достапно на: https://www.slvesnik.com.mk/Issues/95D1A612901A45CDA36AF25FAB031A7B.pdf

[3] Во архивата на Службен весник на РМ што е јавно достапна не може да се најде посебна Одлука на Владата за формирање на ЈП Македонска информативна агенција, донесена во 1997 година.

[4] Службен весник на РМ бр.62/97 од 9 декември 1997 година, стр.2723. Достапно на: https://www.slvesnik.com.mk/Issues/55E997B75DBD4E8BB7A1358CF1C65EA5.pdf

[5] Службен весник на РМ бр.7/1998 од 10 февруари 1998 година, стр.360. Достапно на: https://www.slvesnik.com.mk/Issues/850BBFECDDC6494D976CF4942F6D4E0F.pdf

[6] Службен весник на РМ бр.53/06 од 24 април 2006 година. Достапно на: https://www.slvesnik.com.mk/Issues/F756271797DCA04F877384F2E223C61F.pdf

средствата и вработените, правата и обврските поврзани со работењето на ЈП МИА ќе се пренесат на АД МИА – Скопје.

- *органи на управување*: со МИА управуваат Надзорен одбор и Управен одбор. Надзорниот одбор се состои од 5 члена кои ги избира Владата на РМ, во својство на Собрание на акционери (член 10). Се пропишува и дека „една четвртина од членовите на Надзорниот одбор се независни членови“, но притоа не се прецизираат условите што требата да ги исполнат кандидатите за членови на Надзорниот одбор, ниту пак судирот на интерес. Не се наведени надлежностите на Надзорниот одбор, освен дека ги бира членовите на Управниот одбор. Управниот одбор се состои од 5 члена. Не се наведени и неговите надлежности, освен дека го води работењето на друштвото.

- *начин на финансирање:* нема одредби со кои се уредува начинот на финансирање. МИА се финансира од Буџетот на РМ, од средствата наменети за Службата за општи и заеднички работи на владата на РМ, ставка 461 – субвенции за јавни претпријатија.

2.3. Статут на АД МИА од 2006 година и последователни измени

Одлуката на Владата од 2006 година содржи и одредба за тоа дека АД МИА донесува Статут, но не е наведено експлицитно кој орган го усвојува Статутот. Но, согласно член 383, став 1 од Законот за трговски друштва, овој акт го усвојува Владата на РСМ. Сите други прашања што не се уредени со Одлуката се уредуваат со овој акт кој е исто така усвоен во 2006 година[7] и потоа изменет со одлуките од 2007, 2013, 2014, 2015 и 2019 година.[8]

Со Статутот, правниот статус и работењето на АД МИА се уредуваат на следниот начин:

- *Правен статус и дејност*: се повторува одредбата од Одлуката дека МИА се основа како акционерско друштво во целосна државна сопственост, која врши дејност – активност на новински агенции (шифра 92.40, според класификацијата на дејности).

---

[7] Службен весник на РМ бр.53/06 од 24 април 2006 година. Достапно на: https://www.slvesnik.com.mk/Issues/F756271797DCA04F877384F2E223C61F.pdf

[8] Пречистениот текст на Статутот е објавен во Службен весник на РМ бр.125/19 од 19.06.2019 година. Достапно на: https://www.slvesnik.com.mk/Issues/c30adebc3a6048ffa8673fd45b8b64a6.pdf

- *Основна главнина и номинална вредност на акциите:* во членот 8 од Статутот се утврдува дека основната главнина на АД МИА изнесува 60,659,40 евра или 3.730.600,00 денари. Основната главнина се дели на 60.659 обични акции, со номинална вредност од 1 евро=61,5 денари по акција. Согласно членот 9 се основа Фонд од кој вработените можат да стекнат акции бесплатно или по повластена цена. Уделот на акциите на вработените може да изнесува до една десетина од основната главнина. Организацијата и управувањето со Фондот, како и начинот на распределба на средствата наменети за акции се уредуваат со акт на Собранието на АД МИА, односно Владата.

- *Собрание на АД МИА:* правата и обврските на Собранието на друштвото ги врши Владата на РСМ. Надлежностите на Собранието произлегуваат од членот 383 став 1 од Законот за трговски друштва и истите се повторени и во Статутот на МИА: одлучува за измени на Статутот; ја одобрува завршната сметка, финансиските и годишните извештаи; одлучува за распределба на добивката; ги избира и разрешува членовите на Надзорниот одбор; донесува Програма за стекнување акции на вработените и Одлука за критериумите за распределба; издава акции наменети за фондот; дава согласност на актот за висината на бодот за пресметување на платите на вработените; и други надлежности.

- *Органи на управување*: се повторуваат одредбите од Одлуката за тоа дека со МИА управуваат Надзорен одбор и Управен одбор, но се уредуваат и други прашања.

    - <u>Надзорниот одбор</u> се состои од пет (5) члена со мандат од четири години кои ги избира Собранието на друштвото, односно Владата на РМ, во својство на Собрание на акционери. Двајца од членовите на Надзорниот одбор се независни членови", но и во Статутот не се прецизираат условите што требата да ги исполнат кандидатите, ниту пак судирот на интерес. Се додава само дека „при изборот на членовите на Надзорниот одбор се назначува кои членови се независни." Надлежности на Надзорниот одбор се: ги избира членовите на Управниот одбор, врши надзор врз работењето, врши увид и ги проверува книгите и документите на Друштвото, како и имотот, особено благајната на Друштвото и хартиите од вредности.

- Управниот одбор се состои од пет (5) члена, со мандат од четири години. Ги избира Надзорниот одбор, со јавно гласање, но не се наведуваат условите што треба д аги исполнат кандидатите, ниту судирот на интерес. Во членот 21 и 22 од Статутот детално се наведени надлежностите на Управниот одбор, меѓу кои и следниве: донесува Програма за работа и развој, Годишен план за работа и Годишен финансиски план, ги подготвува актите и одлуките што ги усвојува Собраниет, подготвува и доставува тримесечни финансиски извештаи до Надзорниот одбор и до Владата, во својство на Собрание, назначува раководни лица кои го водат работењето на Друштвото, одлучува за внатрешната организација на Друштвото и низа други надлежности.

- Статутот содржи одредби (член 28) за надлежностите на Генералниот директор, но во овој акт не се уредува начинот на неговиот избор, критериумите што треба да ги исполнува, и судирот на интерес.

- *Начин на финансирање:* во Статутот, како и во Одлуката, нема одредби со кои се уредува начинот на финансирање. МИА се финансира од Буџетот на РМ, од средствата наменети за Службата за општи и заеднички работи на владата на РМ, ставка 461 – субвенции за јавни претпријатија.

3. Заклучоци од проценката и од тркалезната маса со претставници на релевантни институции

За потребите на оваа проценка, во првата фаза, беа анализирани и други објавени документи и статии на оваа тема, а беа реализирани и 4 интервјуа со експерти и претставници на МИА и на други организации.

На 31 март 2023 година, во Велес од страна на Мисијата на ОБСЕ во Скопје беше организирана тркалезна маса на тема „Решенија за независност и одржливост на Медиумската информативна агенција (МИА)“[9]. На тркалезната маса беа претставени наодите од *Проценката* на актуелниот правен статус на МИА од аспект на нејзината институционална автономија и уредувачка независност, како и *Компаративнита анализа* од начинот на правно уредување на новинско-информативните агенции во неколку земји во регионот.

Врз основа на наодите од проценката, реализираните интервјуа и дискусијата што се одвиваше на тркалезната маса одржана во Велес, беа извлечени следните заклучоци:

- Несомнено е дека сегашната правна поставеност на МИА не обезбедува нејзина институционална автономија во вршењето на дејноста заради која е основана. Фактот што е МИА организирана според моделот акционерско друштво во целосна државна сопственост, ја става во позиција на целосна зависност од одлуките на Владата која согласно Законот за трговските друштва ги врши правата и обврските на Собрание на АД МИА. Имено, согласно членот 383 став 1 од Законот за трговски друштва, Владата одлучува за усвојувањето на клучните документи со кои се уредува нејзината организациска структура и работењето, за изборот на органите на управувањето, за статусот и наградувањето на вработените и за други важни прашања во работењето на МИА. Во другите земји чии правни модели и искуства беа претставени, работењето на новинско-информативната агенција која врши дејност од јавен интерес се уредува со посебен закон, со кој се обезбедува и целосна

[9] На дебатата што ја модерираа меѓународната и локалната медиумска експертка беа претставени следните институции, здруженија и организации: Медиумската информативна агенција (МИА), Собрание на Република Северна Македонија, Влада на Република Северна Македонија, Министерство за правда, Министерство за финансии, Државна комисија за спречување на корупцијата, Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Здружение на новинари (ЗНМ), Самостоен синдикат на новинари и медиумски работници.

самостојност во вршењето на дејноста од Владата или од кој било друг државен орган.

- МИА нема ниту финансиска самостојност, бидејќи прашањето за нејзиното финансирање воопшто не е уредено. Одлуката на Владата од 2006 година не содржи никакви одредби со кои се утврдува независно, стабилно и долгорочно финансирање на МИА. МИА се финансира доминантно од Буџетот на РСМ, од средствата планирани за Службата за општи и заеднички работи на Владата, во ставката Субвенции за јавни претпријатија. Во пракса, ова значи дека одлуката за висината на средствата што МИА ќе ги добие секоја година зависи од дискреционото право на Владата. Компаративните искуства од другите земји во регионот покажуваат дека агенциите доминантно се финансираат од Буџетот, со можност за остварување дополнителни приходи од продажба на производи и услуги, но тоа е јасно уредено во законскиот акт, при што се обезбедува одржливо, независно и предвидливо финансирање на подолг рок. Можни модели на финансирање се: утврдување на определен процент на средства во Буџетот или склучување (повеќегодишен) договор меѓу агенцијата и Владата врз основа на втемелена проценка на потребните буџетски средства за обезбедувањето на јавната услуга што ја врши агенцијата.

- Постапката на избор на членовите на органите на управување на МИА не е независна и транспарентна. Ниту Одлуката на Владата ниту Статутот на МИА не содржат одредби со кои се наложува независна и транспарента постапка на избор на органите на управување на МИА, не го уредува прашањето на судир на интереси и не содржи критериуми за избор на независни и стручни лица во органите на управување. Не е уредена ниту постапката и критериумите за избор на Директорот на МИА. Законите со кои се уредува работењето на сличните тела во соседните земји содржат детални одредби: за тоа дека органите на управување и раководење на агенцијата се избираат врз основа на јавен конкурс, за критериумите што треба да ги исполнуваат кандидатите, за прашањето на судирот на интерес, како и за условите под кои членовите на овие тела можат да бидат разрешени.

- Статусот на новинарите и другите вработени лица во МИА не е јасно уреден. Ваква констатација изнесува и Државната комисија за

спречување корупција, која постапувајќи по пријава за корупција доставена од непознат сторител донела Одлука до Владата на РСМ да достави иницијатива за уредување на правниот статус на МИА со посебен закон, со цел да се надминат идентификуваните правни празнини во врска со статусот на вработените и надлежностите на нејзините органи на управување и надзор. Во другите земји од регионот, статусот на новинарите и другите вработени во новинско-информативните агенции е исто така уреден со посебен закон, при што се нагласува дека агенцијата самостојно ги уредува и одлучува по прашањата за вработувањето на работниците и за нивните права и должности.

- Со сегашните правни акти не се уредуваат обврските на МИА во поглед на јавноста и транспарентноста во работењето и правилата што произлегуваат од Законот за државна помош во случаите кога правниот субјект што се финансира од Буџетот врши и комерцијална дејност.

II КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА на правниот статус регулирање на новинските агенции

Сандра Башиќ Хрватин

Компаративната анализа се заснова на преглед на правниот статус на новинските агенции во различни европски земји како и на изборот на конкретни модели кои ќе се користат за регулирање на статусот на МИА. Некои од новинските агенции се основани со закон со кој се наредува нивно донесување јавен сервис во областа на информирањето, додека други се создадени како конзорциум кој спојува бројни медиумски организации во одредена земја. Некои се државни агенции (во смисла на обезбедување на витален извор на информации во рамките на информативниот синџир за граѓаните, како и за самите медиуми), а трети се преостанати агенции, комерцијални претпријатија кои ги продаваат своите услуги на слободниот пазар.

Не постои „универзален модел" на законодавно, организациско и финансиско управување на медиумска/прес агенција на европско ниво што би можел да се примени за регулирање на статусот на МВР. АПА (**APA - Austria Presse Agentur)**[10] е во сопственост на австриските весници и националниот јавен радиодифузен сервис ORF. Германската ДПА (**DPA – Deutsche Presse-Agentur)**[11] е компанија со ограничена одговорност (GmbH). На клиентите на ДПА им се нудат услуги за рамна месечна претплата (оценета според големината на медиумот)[12]. Италијанска АНСА (**Agenzia ANSA IT The Agenzia Nazionale Stampa Associata**)[13] е непрофитна задруга, чии членови и сопственици се 36 водечки новински организации во Италија. Нивната мисија е дистрибуција на фер и објективно новинско известување. Француската АФП (**AFP - Agence France Presse**)[14] е приватна компанија со посебен статус. Статутот на АФП беше променет во 2015 година за да се усогласи со законодавството на ЕУ преку Законот бр. 2015-433 од 17 април 2015 година. Финансирањето на АФП од

10 Please see: https://apa.at

11 Please see: https://www.dpa.com/de

12 Please see: https://www.dpa.com/de/ueber-die-dpa

13 Please see: https://www.ansa.it

14 Please see: https://www.afp.com/fr/plateforme-de-linfo

страна на државата беше изменето и структурирано во две компоненти: финансиска компензација за мисиите на Агенцијата од општ интерес и комерцијални претплати од државата. Ројтерс (**Reuters)**[15] е глобален лидер во мултимедијално новинско производство и дистрибуција. Ројтерс е независен бизнис, во сопственост на корпорацијата Томсон Ројтерс.

Јасно е дека постојат шест модели на управување/регулација претставени од шест од најголемите европски агенции за печат (медиуми) кои се претежно директен резултат на свесните национални медиумски политики. Невозможно е да се реплицира и имплементира некој од овие модели во медиумската средина на Северна Македонија.

Одлуката за избор на две специфични форми на регулатива (користејќи ги примерите на **Словенечката агенција за печат - СТА**[16] и **Хрватската известувачка новинска агенција - Хина**[17], е вкоренета во фактот дека овие земји се членки на ЕУ и соодветно на тоа во нивните соодветни домашни правни поредоци ги имаат вградено клучните документи кои го регулираат правниот статус на медиумите и медиумските услуги. За споредба го додаваме примерот на **Бугарската новинска агенција - БТА**[18] бидејќи високо го обесхрабруваме спроведувањето на овој еднostran модел (агенцијата е управувана од Генерален директор без никаква јавна контрола) како модел на управување што треба да се примени во Северна Македонија.

На претходното се додава заедничката (слична) позадина во правниот поредок, која е релевантна компаративна рамка за законодавците во Северна Македонија. Сите овие земји споделуваат слично медиумско законодавство, големина на медиумски пазар, структура на публика и однесување на корисниците и затоа имаат заеднички карактеристики во предизвиците и проблемите со кои се соочуваат.

Постои заедничка распространетост на политичка инструментализација на медиумите од страна на владата во сите три земји; на пример, во периодот помеѓу 2021 и 2022 година, СТА беше подложена на значителен политички

---

15 Please see: https://www.reuters.com

[16] Please see: https://english.sta.si/

[17] Please see: https://www.hina.hr/english

[18] Please see: https://www.bta.bg/en

притисок, што доведе до суспензија на правно обврзувачкото државно финансирање, со што беше принудена да ја реши својата несигурна ситуација барајќи финансиска поддршка и од јавноста, како и од професионални новинарски здруженија.

Дополнително, фактори кои придонесуваат за политичката инструментализација на медиумите се нестабилното финансиско опкружување (значителен дел од приходите на медиумските стебла доаѓаат од државните реклами или рекламите од компании кои се делумно или целосно во државна сопственост); постојани обиди да се ограничи медиумската и новинарската автономија; и релативно ниската пазарна моќ на целиот медиумски сектор.

Бидејќи целта на оваа анализа е да се дискутираат конкретни примери за регулирање на агенциите за печат во трите избрани земји, од клучно значење е да се насочи фокусот кон специфичните начини кои овозможуваат ефективни механизми, утврдени со посебна легислатива, за да се обезбеди независност на МИА, легислативата мора да ги содржи следниве елементи:

- Општи одредби кои се однесуваат на точното определување на концептите на јавен сервис и обезбедување непристрасен и кредибилен новинарски труд вкоренет во професионалните новинарски стандарди;
- Спецификација на видовите на сопственички и управувачки права (било да се работи за компанија со мнозинска државна сопственост или јавно претпријатие);
- Утврдување на основните премиси на транспарентноста на работењето (надворешни) и обезбедување на уредувачка и новинарска автономија (внатрешни);
- Посебно поглавје од законот насочено кон утврдување на внатрешната организациска структура на агенцијата, конкретно воспоставување на органите на управување и надзор;
- Определување на обемот на јавните услуги за кој се добива јавно финансирање и правење разлика помеѓу јавните и комерцијалните активности на агенцијата. Односот на јавното финансирање се пресметува врз основа на вреднувањето на функциите во доменот на јавните услуги што и се доделени на агенцијата со закон;

- Посебно внимание мора да се посвети на заштитата на правата на вработените, особено на новинарите.

Анализата се развива почнувајќи со презентација на клучните механизми кои обезбедуваат независност на новинските агенции, проследено со презентација на конкретни решенија кои произлегуваат од законодавството во трите избрани земји. Обезбедувањето независност на медиумите и новинарите е од витално значење за заштита на основното човеково право на слобода на изразување, кое е уставно право во сите три земји.

Независноста на новинската агенција (медиумите) мора да биде заштитена на три нивоа: *институционално*, *организациско* и *финансиско*.

Институционалната независност вообичаено се обезбедува со конкретно законодавство кое ги одредува правата и обврските на агенцијата. Од клучно значење е да се обезбеди независност на работата на агенцијата од политичко и економско влијание (да се деноминира значењето на јавниот сервис и јавната корист во областа на медиумите) и да се одреди мрежа на институционални заштитни мерки за управување, насочување и надзор на работата на агенцијата. Овие заштитни мерки мора да вклучуваат конкретно утврдени услови за назначување и разрешување на управните, административните и надзорните тела (забрана на судир на интереси, клиентелистички практики и системска корупција) и јасно уверување од основачот (Парламентот или Владата) за институционалната автономија на агенцијата. Ова се однесува на заложбата, утврдена со законската регулатива, да се обезбеди забрана на секаков вид влијание врз управувањето, администрацијата и надзорот на агенцијата, поточно целосно одбивање на влијание врз уредувачката независност.

Организациската независност се обезбедува со конкретни одредби во легислативата со кои се зачувува новинарската и уредувачката автономија, заштитата на професионалните стандарди на новинарската професија и влијанието на новинарите врз клучните одлуки на именуваните уредници.

Финансиската независност се обезбедува со предвидена, доволна и транспарентна распределба на средства за воспоставување јавна услуга, која не смее да биде поврзана со политичките циклуси во општеството и мора да обезбеди разновидност во финансиските ресурси (преку воспоставување јасна

разлика помеѓу користењето на јавните и комерцијалните ресурси), олеснувајќи финансиската отчетност и транспарентност.

Во следниот дел ќе се фокусираме на компаративна анализа на регулативата за правен статус на Словенечката агенција за печат (*Slovenska tiskovna agencija,* во продолжение: СТА) и хрватската Хрватската известувачка новинска агенција (*Hrvatska izvještajno novinarska agencija,* во продолжение*:* Хина) по претходно споменатите три оски на анализа. Анализата се однесува на Законот за Словенечката агенција за печат (во продолжение: Закон за СТА; *Zakon o STA*)[19] и Законот за Хрватската новинска агенција за известување (во продолжение: Закон за Хина; *Zakon o Hina)*[20]. Го спомнуваме конкретниот случај на законската регулатива на Бугарската новинска агенција (*Blgarskata Telegrafna Agencia*, во продолжение БТА) како што е утврдено со Законот за БТА (во продолжение, Закон за БТА; *Zakon za Blgarskata Telegrafna Agencia*)[21]. Некои од решенијата се придружени со конкретни членови од соодветната законска регулатива.

19 Zakon o Slovenski tiskovni agenciji (**Закон за Словенечката новинска агенција**), достапно на: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5868https, веб-страница на Агенцијата: www.sta.si.

20 Zakon o Hrvatskoj izvještajnoj novinskoj agenciji (**Law on Croatian News Agency**) достапно на: https://www.zakon.hr/z/1263/Zakon-o-Hrvatskoj-izvještajnoj-novinskoj-agenciji, веб-страница на Агенцијата: www.hina.hr.

21 Zakon za Blgarskata telegrafna agencia (**Закон за БТА**), достапно на: Lex.bg - Закони, правилници, конституция, кодекси, държавен вестник, правилници по прилагане, веб-страница на Агенцијата: www.bta.bg

1. Институционална независност

Двете земји (Словенија и Хрватска) имаа свои новински агенции основани со закон. Треба да се напомене дека СТА е организирана како друштво со ограничена одговорност чиј единствен основач и соработник е Република Словенија. Придружните права ги остварува Владата во името на Република Словенија. За разлика од СТА, Хина е правно лице чиј правен статус е јавна институција. Нејзин основач е Република Хрватска. Основачот има стопроцентен удел во ресурсите потребни за функционирање на Хина. Законот за СТА (член 3) јасно кажува дека обврските на основачот вклучуваат обезбедување на институционалната автономија и уредувачка независност на СТА, како и соодветно финансирање на здравата и непречена активност на јавен сервис, врз основа на годишниот деловен план на СТА.

Законот за БТА ја дефинира агенцијата како национален независен институт за информации што целосно се финансира од државниот буџет (член 1, став 2). БТА постапува во најдобар интерес на јавноста и на државата и е во согласност со одредбите на Уставот на Република Бугарија и Законот за бугарската новинска агенција, ужива дискреција во одредувањето на содржината на својата работа за собирање вести и дистрибуција на вести и ја презема одговорноста за оваа операција. БТА е независна во спроведувањето на своето работење и е одговорна пред Националното собрание.

И двата економски модели (друштво со ограничена одговорност и јавно претпријатие) имаат свои добри и лоши страни. Предноста на друштвото со ограничена одговорност е поголема флексибилност и независност на генералниот менаџмент кога станува збор за одредување на повторливите политики на агенцијата (на пример, кадровската политика), додека јавното претпријатие става поголем акцент на работење во насока на јавен интерес за сите потрошувачи под исти услови. Изборот на економскиот модел е прашање на договор на ниво на националната политика. Клучно прашање е законодавството да обезбеди херметичка поделба меѓу државните институции и уредувачката автономија. На генералниот менаџмент (надзорните или раководните тела) не треба да им се дозволи да влијаат на уредувачките политики, кои се исклучиво во доменот на новинарскиот колектив. Ова не е загарантирано во случајот на БТА.

Законот за Хина во член 5 одредува дека агенцијата работи според принципите на независно, непристрасно и професионално известување на новинската

агенција. Хина не треба да биде под никакво влијание што би ја загрозило точноста, непристрасноста и кредибилитетот на нејзините информации. Хина не смее да биде законски или фактички под сопственост или друга контрола на интерес на идеолошка, политичка или економска група. Слична одредба има и во Законот за СТА (член 7), во која се вели дека СТА не може под никакви околности да разгледува влијанија и перспективи кои би можеле да влијаат на точноста, непристрасноста и кредибилитетот на информациите. СТА не смее, правно или реално, да стане зависна од која било идеолошка, политичка или економска група.

Членот 4 од Законот за СТА го дефинира извршувањето на јавната служба како секојдневно креирање, подготовка, архивирање и пренесување на вести кои содржат клучни информации за настанот и за она што се случува во Република Словенија на словенечки јазик, опфаќајќи ги следните полиња од интерес: политика, економија, култура, образование, здравство, хроника, спорт, светски настани, наука, волонтерски и невладини организации, забавни и други содржини. Истите услови важат и за јавната услуга на англиски јазик. Рамката на јавниот сервис на СТА вклучува и објавување текстови на радио вести (подготвени за емитување на радио) како и фотографирање на клучни настани, со заштитени авторски права. Дополнително, бара да се обезбедат содржини за активностите на официјално признатите италијански и унгарски малцинства, содржини за активностите на ромската етничка заедница, содржини за други национални и етнички малцинства во Република Словенија, содржини за словенечките малцинства во други земји, содржини за словенечките иселеници ширум светот, и конечно, како дел од дневниот англиски јавен сервис, содржини за странската јавност во Република Словенија. Содржината во рамките на јавниот сервис се емитува бесплатно преку нејзината веб-страница (www.sta.si) и е достапна за сите под исти услови.

Законот за Хина, член 3, штеди на зборови кога станува збор за утврдување на активностите на Хина, ограничувајќи ги на собирање и ширење на целосни фактички и објективни информации на новинската агенција за настаните во Република Хрватска и светот за потребите на медиумите и другите учесници во општествениот, политичкиот, културниот и економскиот живот.

Организациската независност е обезбедена на две нивоа: на ниво на *внатрешна менаџерска независност* и на ниво на *внатрешна уредувачка и новинарска независност*.

Важен фактор што придонесува за обезбедување независност на организацијата е регулирањето на формата на управување, надзор и администрација на агенцијата. Двете агенции имаат двострана форма на управување: СТА има Надзорен одбор и генерален менаџер, а Хина има Управен совет и директор (генерален менаџер).

Наше мислење е дека Законот за БТА не обезбедува менаџерска независност бидејќи целото раководство на БТА е испреплетено со владата, освен некои декларативни заложби за наводните принципи (види член 4) за кои се претпоставува дека БТА ги следи. Со БТА раководи и го застапува генерален директор кого парламентот го назначува и разрешува од должност (член 10). Значаен е симболичниот гест на заклетва на генералниот директор во парламентот пред пратениците. Текстот на заклетвата е вклучен во Законот, член 12 (став 2).

	СТА	Хина
Надзор	Надзорниот Надзорен одбор е составен од пет члена. Народното собрание именува четворица членови на Надзорниот одбор по предлог на Владата: секој член се избира од различни области на експертиза (медиуми, економија-финансии, право, информатика). Еден од членовите на Надзорниот одбор го избира Работничкиот совет врз основа на законската регулатива која го регулира учеството на работниците (вработените) во управувањето. Народното собрание потоа ги назначува членовите на Надзорниот одбор по изборен процес (избор со мнозинство гласови меѓу сите членови на	Управниот совет е составен од претседател, потпретседател и три члена. Нив ги именува и разрешува хрватскиот Парламент. Еден од членовите на Управниот совет е назначен од вработените во Хина, друг е експерт во областа на медиумите, а останатите тројца членови се експерти од областа на економијата, финансиите, правото и информатиката. Владата на Република Хрватска го иницира селекцискиот процес за Управниот совет преку јавен повик. Владата ги предлага членовите на Советот до Парламентот кој расправа за секој од предложените членови поединечно и нивната одлука ја донесува врз основа на претходно одобрение од овластената комисија на хрватскиот Парламент.

	парламентот); за секој кандидат се гласа поединечно.	
Управување	Генералниот директор го именува Надзорниот одбор по јавен тендер. По назначувањето, од генералниот директор се бара да обезбеди сертификат за компетентност, со важност во Република Словенија, за членовите на Надзорниот одбор или одборот на директори.	Управниот совет го назначува генералниот менаџер (директорот) по и врз основа на јавен тендер.

Внатрешната организација на СТА е управувана со Законот за основање на Словенечката агенција за печат ДОО, која е одговорна за утврдување на органите на СТА и нивните соодветни јурисдикции, условите за назначување и разрешување на генералниот директор, главниот уредник и преостанатите уредници како и нивната област на работа и правните односи меѓу генералниот директор, Надзорниот одбор и редакцијата. Членовите на Надзорниот одбор на СТА се обврзани да поседуваат минимум втор степен на високо образование или друг вид образование од областа на образованието што законодавството го признава како еквивалентно, како и најмалку десет години работно искуство или пет години менаџерско искуство во областите со цел да се обезбеди соодветно знаење и експертиза потребни за надзор на СТА. Законот за СТА детално го дефинира конфликтот на интереси во членот 12 кој спречува секаков вид личен, економски или политички интерес да има влијание врз Надзорниот одбор. Главните јурисдикции на Надзорниот одбор се следните: одобрување на годишниот деловен план на предлог на генералниот директор, одобрување на годишниот деловен извештај на компанијата; утврдување на распределба на вишокот приход (на предлог на генералниот директор) и одлучување и назначување на генерален директор на СТА врз основа на јавен тендер. Генералниот директор има неограничено овластување за застапување освен во случаите на склучување кредитни и инвестициски договори кои го надминуваат износот од 5% од бруто годишниот приход на СТА (од претходната година), каде што е потребно одобрение од Надзорниот одбор. Генералниот директор на СТА води социјален дијалог со претставниците на примерни

синдикати на СТА како и склучување на колективен договор за труд на СТА и делува како претставник на СТА (како дел од работодавачите) при потпишувањето на колективниот договор за труд за професионални новинари.

Законот за Хина дава прилично општа дефиниција за конфликтот на интереси. Членот 11 вели дека член на Управниот совет не може да биде државен функционер, лице кое е на функција во органите на политичка партија или лице кое е вработено или врши каква било друга работа во конкурентски фирми што може да доведе до конфликт од интерес. Надлежноста на Управниот совет вклучува, меѓу другото, одобрување на планот за развој и работната програма, одобрување на финансиската конструкција, годишниот финансиски извештај како и именување и разрешување на директорот.

2. Внатрешна организациска независност

Уредувачката и новинарската автономија е регулирана со членовите во легислативата кои го одредуваат назначувањето и разрешувањето на уредниците и влијанието на редакцијата (вработените) врз таа одлука. Главниот уредник на СТА е именуван и разрешуван од страна на генералниот директор по претходно стекнување мислење од Редакцијата. Главниот уредник се именува по реализирање на јавен тендер. Генералниот директор мора да се консултира со Редакцијата за потенцијалните кандидати пред да го назначи главниот уредник. Доколку во редакцијата нема одобрение од мнозинството, назначувањето на предметниот кандидат се ескалира до Надзорниот одбор. Редакцијата има право во такви случаи да предложи сопствен избор од пријавените кандидати на јавниот повик за функцијата главен и одговорен уредник. Уредниците на одредени рубрики ги именува и разрешува главниот уредник врз основа на претходно мислење на уредувачкиот одбор. Нивниот мандат е врзан со мандатот на главниот уредник.

Главниот уредник на Хина го назначува Управниот совет на Хина по јавниот повик и предлогот на директорот на Хина, врз основа на претходно одобрение од новинарите. Доколку новинарите не дадат мислење за одобрување за именување на главен уредник, директорот може да предложи друг кандидат.

3. Финансиска независност

БТА е целосно финансирана од државниот буџет, нејзините услуги се нудат бесплатно на потрошувачите (види Поглавје 4 од Законот за БТА).

СТА го стекнува своето финансирање од: државниот буџет директно врз основа на годишен договор помеѓу основачот и СТА; маркетинг активности; спонзорства и донации и други извори во согласност со закон и актот за основање на СТА. Износот на надоместокот што годишно го добива СТА преку договорот за јавна услуга не може да го надмине вкупниот износ на трошоци утврдени со годишниот деловен план на СТА. Во случај надоместокот да ја надмине годишната проценка за повеќе од десет проценти, вишокот над десет проценти мора да се врати директно во државниот буџет. Државниот буџет ги финансира само активностите во доменот на јавната услуга. СТА може да врши активности кои не се вклучени во рамката на јавниот сервис, вклучувајќи: маркетинг на обемни медиумски содржини, особено збирни вести, тематски или аналитички новинарски текстови, биографии, интервјуа, хронологии; маркетинг на рекламен простор на делот на платформата надвор од доменот на јавниот сервис: создавање и олеснување на специјализирани услуги; маркетинг услуги, вклучително и интерактивни содржини и услуги што се продаваат; организација на јавни настани; олеснување на обезбедување оригинални текстуални пораки на СТА; издавачки активности наменети исклучиво за комерцијални цели; комерцијална употреба на архивски материјал и други активности во согласност со закон (Закон за СТА, член 5). Законската регулатива бара финансиска транспарентност за јавната услуга (член 6) што значи дека СТА обезбедува определена, транспарентна и соодветна поделба на активностите помеѓу јавните услуги и маркетинг активностите, вклучително и посебна поделба во книговодството. Внатрешното сметководство мора да го раздвои јавниот сервис и активностите ориентирани кон профит. СТА ги следи принципите на новинарството и агенциското информирање вкоренети во транспарентноста, непристрасноста и професионализмот. СТА исто така се придржува до принципот на организациска и финансиска независност (член 8). Целокупното работење и деловно работење на СТА подлежи на задолжителна годишна ревизија која ја врши овластен ревизор или друштво за ревизија што пак ја утврдува целесообразноста и регуларноста на деловното работење (член 21). СТА обезбедува годишен деловен извештај и ревизорски извештај за ефикасноста

и регуларноста на работењето од првиот став од претходниот член за Националното собрание да се запознае. Надзорниот одбор дава годишен извештај за својата работа до Националното собрание.

Законот за Хина определува агенцијата да остварува приходи преку: договор со основачот, договор со корисниците на услугите и донации и други активности кои се дел од нејзиното функционирање. За да обезбеди реална рамнотежа помеѓу приходите и расходите утврдени со програмата за работа и финансиската конструкција, Хина годишно ги координира цените на своите услуги со претставниците на основачот и корисниците.[22] И покрај различните извори на финансирање (јавни и комерцијални), легислативата не определува јасно барање за посебно сметководство и забрана за прелевање на средства. Хина е одговорна за сите нивни финансиски обврски со сопствени средства. Меѓутоа, основачот има неограничена заедничка одговорност за финансиската загуба. Долговите првенствено се подмируваат преку средствата на Хина, а потоа од државниот буџет (член 28 од Законот за Хина). Агенцијата не може да прогласи банкрот без одобрение на хрватскиот Парламент. Доколку државата не ги подмири долговите во рок од 90 дена или одлучи поинаков начин на покривање на финансиската загуба, можно е да прогласи стечај.

22 Годишните финансиски конструкции и финансиски извештаи на Хина се достапни на: https://www.hina.hr/info/fin_plan.

III ПРЕПОРАКИ

На тркалезаната маса „Решенија за независност и одржливост на Медиумската информативна агенција (МИА)“ на која присуствуваа претставници на релевантните државни институции, новинарски здруженија, независни регулаторни тела, и експерти од медиумската област едногласно беа донесени следните *препораки*:

Препорака 1 – Постапка за донесување посебен закон за МИА

Организацијата, финансирањето и начинот на работење на МИА треба да се уреди со посебен закон што ќе ги дефинира правата и обврските на Медиумската информативна агенција (МИА) во областа на јавното информирање како правен субјект кој врши дејност од јавен интерес.

На Владата и се препорачува да започне постапка за изработка на ваков закон, при што првиот чекор би бил формирање интересорска работна група која би ги разгледала сите важни аспекти што треба да ги содржи законот и би предложила соодветно правно решение согласно позитивните прописи на Република Северна Македонија, кое би обезбедило целосна институционална и финансиска автономија и уредувачка независност на МИА.

Препорака 2 – Гарантирање на уредувачката независност на МИА

Законот со кој ќе се уреди работењето на МИА треба да содржи посебни одредби со кои ќе се гарантира нејзината уредувачка независност, поконкретно ќе се уреди дека МИА работи според начелата за независно, непристрасно и професионално новинско-агенциско известување и дека МИА не смее да биде изложена на какви било надворешни притисоци чија цел е да се влијае врз точноста, објективноста и веродостојноста на информациите што ги објавува. Важно е, исто така, да се внесат одредби во законот со кои ќе се обезбеди независност на новинарите кои работат во МИА и право да одбијат извршување на налог што е спротивен на професионалните и етичките норми на новинарската професија. На новинарите вработени во МИА треба да им се даде право да дадат мислење при одлучувањето за избор на главниот уредник на МИА.

Препорака 3 – Обезбедување целосна институционална автономија

При изготвувањето на законот, треба да се обрне посебно внимание на изнаоѓање соодветен правен облик на организирање на МИА. Според

компаративните искуства од други земји, работењето на новинско-информативната агенција која врши дејност од јавен интерес се уредува со посебен закон, со кој се обезбедува и целосна самостојност во вршењето на дејноста од Владата или од кој било друг државен орган.

Со цел да се постигне ефективно и целосно остварување на институционална и финансиска автономија на МИА, покрај одредбите од посебниот закон, потребно е да се усогласат и одредбите на другите законски прописи чија примена се однесува и на работењето на МИА (на пример, Законот за медиуми, Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Законот за буџети, Законот за вработените во јавниот сектор и др.).

Препорака 4 – Избор на органите на управување и надзор

Законот со кој ќе се уреди работењето на МИА треба да содржи детални одредби: за тоа дека органите на управување и раководење на агенцијата се избираат врз основа на јавен конкурс, за критериумите што треба да ги исполнуваат кандидатите, за прашањето на судирот на интерес, како и за условите под кои членовите на овие тела можат да бидат разрешени.

Препорака 5 – Модел на финансирање

Финансирањето на МИА треба исто така да се уреди со законот, да биде стабилно и предвидливо за да и овозможи на МИА долгорочно и самостојно планирање и управување со средствата. Според досегашното искуство од финансирањето на МИА, како и од согледувањата за финансирањето на слични агенции во другите земји, изворите од кои ќе се финансира МИА треба и натаму да се комбинирани, што значи дека основен извор на финансирање е Буџетот, а комерцијалните услуги се само дополнителен извор. Покрај тоа, ова подразбира во Законот јасно да се дефинира кои се услугите од јавен интерес што ги обезбедува МИА и за кои добива средства од Буџетот.

Во поглед на моделот на финансирање, препорачливо е да се разгледаат двата можни модели: утврдување фиксен процент од Буџетот на РСМ или воведување одредба во Законот според која Владата се обврзува да склучи повеќегодишен договор со МИА, врз основа на претходно доставена Програма за обезбедување јавни услуги во областа на новинско-информативната дејност со проценка на средствата потребни за вршење на тие јавни услуги.

Препорака 6 – Услови под кои МИА може да врши комерцијална дејност

Одредбите на посебниот закон со кој ќе се уреди работењето на МИА треба да содржат и одредби поврзани со начинот на кој МИА ја врши комерцијалната дејност.