



МОНИТОРИНГ МАТРИЦА ЗА РАБОТАТА НА АВМУ И АЕК

Проект
Мониторинг на ефикасноста, ефективноста, транспарентноста и одговорноста
на регулаторните тела за медиумите – PROformance watch





МОНИТОРИНГ МАТРИЦА ЗА РАБОТАТА НА АВМУ И АЕК

Проект:

Мониторинг на ефикасноста, ефективноста, транспарентноста и одговорноста на регулаторните тела за медиумите – PROformance watch





British Embassy
Skopje

Подготовката на оваа публикација беше овозможена со поддршка од Британска амбасада Скопје, во рамките на проектот „Мониторинг на ефикасноста, ефективноста, транспарентноста и одговорноста на регулаторните тела за медиумите – PROformance watch“. Мислењата и ставовите наведени во оваа публикација не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада.

Методологија на мониторингот

Методологијата ќе вклучува анализа на законската и подзаконската регулатива, институционалната поставеност и на функционирањето на двата регулатора – Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) и Агенцијата за електронски комуникации (АЕК) – имајќи ги предвид спецификите на двата регулатора. Истовремено, редовно ќе се следат одлуките, решенијата, извештаите, записниците од состаноците на телата на регулаторите и другите документи на овие регулаторни тела.

На пример, во рамки на набљудувањето, редовно ќе се следат и анализираат основните документи на АВМУ и активностите што произлегуваат од нив:

- програмата за работа;
- промените во законските решенија и подзаконските акти на Агенцијата;
- стратегијата за развој на радиодифузната дејност во Акцискиот план;
- анализи (анализи на пазар, правни анализи, анализи од технички аспект);
- надзорот и изречените мерки;

- годишните извештаи за работа;
- извештаите од надзорот на медиумите;
- финансискиот план и буџет;
- ревизорските извештаи;
- годишниот план за јавни набавки;
- работата и одлуките на Привремената комисија за следење на медиумското претставување;
- други релевантни документи, одлуки и постапки.

Во однос на АЕК, ќе се следат и анализираат следниве основни документи и активности поврзани со нив:

- годишната програма за работа;
- годишните извештаи за работата;
- одлуките и решенијата што ќе ги донесува АЕК, а ќе бидат значајни за мониторингот;
- ревизорските извештаи;
- извештаите од испитувањата на јавното мислење;
- податоците за пазарот на електронски комуникации;

Мониторинг на ефикасноста, ефективноста, транспарентноста и одговорноста на регулаторните тела за медиумите

PROformance
WATCH

- регистри, планови, формулари и јавни расправи;
- постапката за издавање одобренија за користење радиофреквенции;
- продолжувањето на одобрение;
- преносот на одобрение;
- измената на одобрение;
- отповикувањето на одобрение;
- надоместокот за користење радиофреквенции;
- недоделените радиофреквенции за обезбедување јавни електронски комуникациски мрежи/услуги;
- радиоопремата;
- контролата и мониторингот
- обезбедувањето безбедност и интегритет на мрежите и услугите;
- други релевантни документи, одлуки и постапување.

Исто така, редовно ќе се спроведува преглед на состојбите, анализите, извештаите и другите документите (домашни и меѓународни) што имаат значење за областа: Извештајот на ЕК за Македонија; Стратегијата за проширување, Итните реформски приоритети; Извештајот и препораките на Европската комисијата кои потекнуваат од Извештајот на Прибе; националните стратешки документи; како и други документи и извештаи што содржат релевантни информации за работата и функционирањето на двете регулаторни тела.

Покрај редовниот мониторинг на документите што произлегуваат од работата на регулаторот, ќе се применува и алатката слободен пристап до информациите од јавен карактер, за документи и прашања што не се објавени на интернет-страниците на регулаторите, а се од интерес за јавноста.

Работата на регулаторите ќе се следи и преку присуството на нивните јавни состаноци и отворени седници.

За потребите на подготовката на мониторингот, изготвена е мониторинг матрица која е поделена во четири категории и се однесува на работата на двата регулатора што се предмет на анализа. Овој прашалник ќе се користи при спроведување интервјуа со три до пет експерти, аналитичари или познавачи од областа на работата на АВМУ и три до пет експерти, аналитичари и/или познавачи од областа на работата на АЕК, и тоа, за потребите на секој од кварталните извештаи, како и за потребите на финалниот извештај.

Дополнително, истиот прашалник ќе биде пополнуван и од оценувачки тим кој ќе се состои од четири члена, односно, по еден од секоја од четирите партнерски организации кои го имплементираат овој проект. Членовите на оценувачкиот тим се стручни во сферата на аудиовизуелните услуги, ја следат работата на регулаторните тела и применуваат слични методологии за истражување.

Прашалникот ќе биде испратен и до двете агенции кои се предмет на мониторинг, со цел да им се даде можност на регулаторите сами да ја оценат својата работа.

За потребите на мониторингот ќе бидат организирани и фокус групи со претставници од медиумите, експерти од областа на медиумите и со други познавачи на работата на АВМУ и АЕК, а ќе се реализираат и низа интервјуа со претставници на регулаторните тела, медиумите и со други засегнати страни.

Истовремено, ќе се следи и анализира присуството на двата регулатора во медиумите, како и начинот на кој медиумите информираат за нивната работата.

Информациите ќе се внесуваат во табела, која ќе биде унифицирана за сите пет квартални извештаи, како и за финалниот

извештај. Предвидено е најактуелните и најважните информации што ќе произлезат од мониторингот да се прикажат во форма на инфографикон, со цел да бидат поразбирливо и попрегледно прикажани и споделени до општата и стручната јавност.

Врз основа на добиените резултати и информации, ќе се предлагаат и определени препораки кои ќе се однесуваат на подобрувањето на работата и функционирањето на АВМУ и АЕК.

Резултатите од секој извештај ќе бидат претставени на јавен настан, на кој ќе бидат поканети претставници од двата регулатора, од медиумите, од граѓанскиот сектор, како и експерти и други релевантни актери и фактори во сферата на медиумите.

Методологија за мониторинг матрица

Мониторинг матрицата за следење на работата на АВМУ и АЕК е структурирана во следните групи:

1. Транспарентност и отчетност;
2. Ефективност и независност;
3. Перформанси и извршување;
4. Јавен интерес.

Матрицата треба да се толкува така што одделно ќе се оценуваат формалниот и *de facto* аспектот во однос на периодот на мониторинг.

Разликата меѓу формалните и *de facto* индикаторите произлегува од тоа колку работата на регулаторите суштински влијае во подобрувањето на работата и зголемувањето на независноста кај регулаторните тела. Клучните карактеристики и анализи што ќе бидат нотирани во периодот на мониторинг служат

за откривање на потенцијалните ризици од надворешни влијанија во зависност од тежината на информациите.

Оценката за *de facto* состојбата содржи, од една страна, корелација на индикаторите за усогласеност и, од друга страна, забележливи ефекти или појави кои би можеле да укажуваат на постоење надворешно влијание или *de facto* ризик од надворешно влијание. Затоа, графичката визуелизација на состојбата не треба да се гледа само како одраз на моменталната ситуација, туку, како посочување на ризиците врз работата на регулаторното тело. Графичката визуелизација се користи само како приказ на одговорите во однос на секој индикатор. Некои од индикаторите бараат субјективен суд на оценувачот, а со тоа, и самите резултати ја одразуваат личната оценка на испитаниците.

Мониторинг матрица

ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ		Коментар	
Формални аспекти	Коментар / аргументи	<i>De facto</i> аспекти	Коментар / аргументи
Одредбите дадени со закон, правилата, процедурите, како и другите внатрешни документи на регулаторот овозможуваат транспарентност и отчетност.		Транспарентноста и отчетноста се карактеристика на работењето на регулаторот.	
Документите што произлегуваат од регулаторот се целосно и трајно достапни за јавноста.		Формите на дистрибуција на информациите се целосни, соодветни, лесно достапни, расположливи и даваат реална слика за работата на регулаторот.	
Регулаторот изготвува и објавува годишни програми, планови за работа и годишни извештаи и дава отчет пред надлежните институции.		Годишните програми, планови и извештаи се навремено подготвени, доставени до надлежните институции и објавени, а истовремено се квалитетни, разбирливи, детални и лесно достапни.	
Постојат јасни методи за навремена и непарцијална дистрибуција на информациите.		Информациите на регулаторот навремено и непарцијално се дистрибуираат до јавноста и до засегнатите страни.	
Работата на регулаторот овозможува отворен процес на креирање политики.		Со работата на регулаторот се овозможени процеси на креирање политики.	

Пристап – АВМУ

- Анализа и следење на спроведувањето на правилата и процедурите за транспарентност содржани во Законот, Деловникот, Кодексот на однесување и др.
- Редовно следење на интернет-страницата на АВМУ и објавувањето документи, одлуки и други информации поврзани со работата на Агенцијата (достапност, видливост, навременост и др.).
- Анализа на објавените документи (одлуки, анализи, извештаи, планови, програми, ревизии и др.) од делокругот на АВМУ.
- Анализа на алатките и каналите за комуникација со јавноста и со засегнатите страни, како и на содржината на дистрибуираните информации.
- Набљудување и анализа на присуството во медиумите (квалитативно и квантитативно) на АВМУ.
- Редовно следење на јавните состаноци на АВМУ и други јавни настани (дебати, промоции, презентации и др.) организирани од АВМУ.
- Редовно следење на седниците на Советот и нивната јавност.
- Набљудување и анализа на процесот на јавни расправи и консултации спроведени од страна на АВМУ.
- Следење на седниците на Собранието на кои се разгледуваат годишните извештаи и планови на АВМУ.
- Организирање фокус групи со претставници од засегнатите страни (најмалку една квартално).
- Интервјуа со претставници на АВМУ, експерти и со засегнати страни.
- Користење на пристапот до јавни информации.

Пристап – АЕК

- Анализа и следење на спроведувањето на правилата и процедурите за транспарентност содржани во Законот, Деловникот и др.
- Редовно следење на интернет-страницата на АЕК и објавувањето документи и други информации поврзани со работата на Агенцијата (достапност, видливост, навременост и др.).
- Анализа на објавените документи (одлуки, анализи, решенија, извештаи, планови, програми, ревизии и др.) од делокругот на АЕК.
- Анализа на алатките и каналите за комуникација со јавноста и со засегнатите страни, како и на содржината на дистрибуираните информации.
- Набљудување и анализа на присуството во медиумите (квалитативно и квантитативно) на АЕК.
- Редовно следење на јавните состаноци на АЕК и други јавни настани (дебати, промоции, презентации и др.) организирани од АЕК.
- Редовно следење на записниците од седниците на Комисијата и нивната достапност до јавноста.
- Набљудување и анализа на процесот на јавни расправи и консултации спроведени од страна на АЕК.
- Следење на седниците на Собранието на кои се разгледуваат годишните извештаи и планови на АЕК.
- Организирање фокус групи со претставници од засегнатите страни (најмалку една квартално).
- Интервјуа со претставници на АЕК, експерти и со засегнати страни.
- Користење на пристапот до јавни информации.

ЕФЕКТИВНОСТ И НЕЗАВИСНОСТ		Коментар / аргумент	
Формални аспекти	Коментар / аргумент	<i>De facto</i> аспекти	Коментар / аргумент
Регулаторот е формално независен од законодавната и извршната власт и од други страни.		Регулаторот е фактички независен од законодавната и извршната власт и од други страни.	
Политиките, стратегиите и одлуките на регулаторот соодветствуваат со потребите во секторот.		Спроведувањето на политиките, стратегиите и одлуките на регулаторот предизвикуваат реални промени во секторот.	
Дејствувањето на регулаторот ја унапредува позицијата на неговите целни групи.		Дејствувањето на регулаторот предизвикува долгорочни позитивни влијанија кон соодветните целни групи.	
Капацитетот на регулаторот овозможува да се исполнуваат неговите законски и подзаконски обврски.		Ефективно се исполнуваат законските и подзаконските обврски на Агенцијата.	
Постојат јасни критериуми за вработување и напредување.		Нема сомнежи дека вработувањето и напредувањето се поврзани со политички и бизнис влијанија.	

Пристап – АВМУ

- Следење и анализа на спроведувањето и ефектите на политиките, стратегиите и одлуките на АВМУ од аспект на поттикнување на развојот на медиумската сфера, како и низ призмата на политичката независност и непристрасност.
- Следење и анализа на назначувањето на членовите на органите и директорот на регулаторот, како и на вработувањата.
- Следење и анализа на релациите АВМУ – законодавна власт, АВМУ – извршна власт, АВМУ – други засегнати страни.
- Следење и анализа на исполнувањето на законските и подзаконските надлежности на АВМУ.
- Организирање фокус групи со претставници од засегнатите страни (најмалку една квартално).
- Интервјуа со претставници на АВМУ, експерти и со засегнати страни.
- Користење на пристапот до јавни информации.

Пристап – АЕК

- Следење и анализа на спроведувањето и ефектите на политиките, стратегиите, одлуките и решенијата на АЕК, како и на нејзината политичка независност и непристрасност.
- Следење и анализа на назначувањето на членовите на Комисијата и директорот на регулаторот, како и на вработувањата.
- Следење и анализа на релациите АЕК – законодавна власт, АЕК – извршна власт, АЕК – други засегнати страни.
- Следење и анализа на исполнувањето на законските и подзаконските надлежности на АЕК.
- Организирање фокус групи со претставници од засегнатите страни (најмалку една квартално).
- Интервјуа со претставници на АЕК, експерти и со засегнати страни.
- Користење на пристапот до јавни информации.

ПЕРФОРМАНСИ И ИЗВРШУВАЊЕ		Коментар / аргумент	
Формални аспекти	Коментар / аргумент	De facto аспекти	Коментар / аргумент
Бројот и стручноста на вработените соодветствуваат со организациската поставеност и со внатрешниот акт за систематизација на работните места.		Бројот на вработени и нивната стручност придонесуваат за успешна реализација на работните цели.	
Вработените во регулаторот имаат право и обврска на континуиран професионален развој и доусовршување.		Вработените во регулаторот посетуваат обуки и други форми на специјализација.	
Регулаторот поседува адекватни финансиски ресурси.		Работата на регулаторот се карактеризира со солидно финансиско управување.	
Регулаторот поседува јасни процедури за спречување судир на интереси.		Регулаторот применува ефикасни процедури за спречување судир на интереси.	
Регулаторот е насочен кон унапредување на квалитетот на своето работење.		Регулаторот постојано го унапредува квалитетот на своето работење.	

Пристап – АВМУ

- Анализа на организациската поставеност и внатрешниот акт за систематизација на работните места.
- Следење и анализа на примената на Кодексот за однесување на АВМУ.
- Следење на финансиското планирање и работење на АВМУ.
- Следење и анализа на бројот и видот на обуки и други форми на специјализација на вработените во АВМУ.
- Организирање фокус групи со претставници од засегнатите страни (најмалку една квартално).
- Интервјуа со претставници на АВМУ, експерти и со засегнати страни.
- Користење на пристапот до јавни информации.

Пристап – АЕК

- Анализа на организациската поставеност и внатрешниот акт за систематизација на работните места.
- Следење на финансиското планирање и работење на АЕК.
- Следење и анализа на бројот и видот на обуки и други форми на специјализација на вработените во АЕК.
- Организирање фокус групи со претставници од засегнатите страни (најмалку една квартално).
- Интервјуа со претставници на АЕК, експерти и со засегнати страни.
- Користење на пристапот до јавни информации.

¹ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guide-lines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf

ЈАВЕН ИНТЕРЕС		Коментар / аргумент	
Формални аспекти	Коментар / аргумент	De facto аспекти	Коментар / аргумент
Регулаторот е во позиција да создава поволна средина ¹ во својот сектор на дејствување.		Регулаторот создава и ја унапредува поволната средина во својот сектор на дејствување.	
Ресурсите со кои располага регулаторот се насочени кон унапредување на јавниот интерес.		Приоритетите и распределбата на ресурсите, кои ги одредува регулаторот во своето работење, му служат на јавниот интерес.	
Јавноста има увид во реализацијата на буџетот на регулаторот.		Реализацијата на буџетот на Агенцијата е сосема оправдана од гледиште на јавниот интерес.	
Остварување на јавниот интерес што произлегува од законските надлежности на регулаторот.		Регулаторот е проактивен и неселективен во остварувањето на јавниот интерес.	
Постојат механизми за консултации и вклучување на засегнатите страни во креирањето на јавните политики.		Аргументираните предлози и мислења од консултациите се вклучуваат во креирањето на јавните политики.	

Пристап – АВМУ

- Следење и анализа на распределбата на финансиските и човечките ресурси во насока на остварување на јавниот интерес.
- Следење и анализа на заштитата и развојот на плурализмот во медиумските услуги и во медиумските содржини на АВМУ во: (1) обезбедувањето јавност во работата на радиодифузерите; (2) поттикнувањето на слободата на изразување; (3) заштитата и развојот на плурализмот на медиумските услуги; (4) плурализмот на мислења во медиумските содржини; (5) заштитата на малолетните лица; (6) заштитата на интересите на граѓаните; (7) утврдувањето постоење недозволена медиумска концентрација; (8) промените на сопственичката структура; (9) доделувањето, одземањето или продолжувањето на дозволите; (10) преземањето мерки за времено ограничување на пренос и прием на аудио и аудиовизуелни медиумски услуги од други држави; (11) поттикнувањето медиумска писменост; (12) спроведувањето на истражувања и анализи во врска со аудио и аудиовизуелните медиумски услуги.
- Следење на консултативните процеси со засегнатите страни и анализа на вклучувањето на нивните предлози и мислења од страна на АВМУ.
- Организирање фокус групи со претставници од засегнатите страни (најмалку една квартално).
- Интервјуа со претставници на АВМУ, експерти и со засегнати страни.
- Користење на пристапот до јавни информации.

Пристап – АЕК

- Следење и анализа на распределбата на финансиските и човечките ресурси во насока на остварување на јавниот интерес.
- Следење и анализа на проактивноста и неселективноста на АЕК во: (1) вршењето надзор и контрола и следењето на работата на операторите во согласност со ЗЕК и прописите; (2) утврдувањето релевантни пазари на производи и услуги и релевантни географски пазари; (3) определувањето оператори со значителна пазарна моќ, наметнувањето обврски во согласност со ЗЕК и следењето на нивното исполнување; (4) следењето на користењето на спектарот радиофреквенции во согласност со плановите; (5) планот за нумерација за електронски комуникациски мрежи и услуги на Република Македонија; (6) обезбедувањето информации за корисниците, операторите и меѓународните организации и тела.
- Следење на консултативните процеси со засегнатите страни и анализа на вклучувањето на нивните предлози и мислења од страна на АЕК.
- Организирање фокус групи со претставници од засегнатите страни (најмалку една квартално).
- Интервјуа со претставници на АЕК, експерти и со засегнати страни.
- Користење на пристапот до јавни информации.

Одлуки на регулаторните тела според законските надлежности

Проектниот тим редовно ќе ја следи работата на регулаторите и ќе спроведува анализа на донесените одлуки во однос на законски поставените надлежности на двете регулаторни тела. Информациите ќе се добиваат преку следење на интернет-страниците на агенциите, но и со користење на алатката слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Дополнително, преку фокус групите, но и преку редовниот мониторинг, ќе се набљудува дали и колку имало потреба за дополнително дејствување на агенциите и дали се пречекорени законските обврски во врска со определена надлежност.

Табела – Анализа на одлуките според законските надлежности

АГЕНЦИЈА ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ				
Надлежност	Прв квартал / коментар	Втор квартал / коментар	Трет квартал / коментар	Четврт квартал / коментар
Утврдува постоење недозволена медиумска концентрација.				
Промени на сопственичката структура.				
Доделување, продолжување или одземање на дозволите за телевизиско или радиоemitување.				

АГЕНЦИЈА ЗА АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ				
Надлежност	Прв квартал / коментар	Втор квартал / коментар	Трет квартал / коментар	Четврт квартал / коментар
Програмски надзор				
Административен надзор				
Стручен надзор				
Заштита на малолетни лица.				
Заштита и развој на плурализмот во аудио и аудиовизуелните медиумски услуги, охрабрува и поддржува независни и самостојни аудио и аудиовизуелни медиуми.				
Поттикнува плурализам на мислења во медиумските содржини.				
Мерење на гледаноста или слушаноста на програмите, односно, програмските сервиси на радиодифузерите.				
Аудиовизуелна и комерцијална комуникација				

Мониторинг
на ефикасноста,
ефективноста,
транспарентноста
и одговорноста
на регулаторните
тела за медиумите

PROformance
WATCH

АГЕНЦИЈА ЗА ЕЛЕКТРОНСКИ КОМУНИКАЦИИ				
Надлежност	Прв квартал / коментар	Втор квартал / коментар	Трет квартал / коментар	Четврт квартал / коментар
Надзор и контрола на работењето на операторите.				
Утврдување релевантни пазари на производи и услуги и релевантни географски пазари.				
Определување оператори со значителна пазарна моќ, наметнување обврски во согласност со ЗЕК и следење на нивното исполнување.				
Следење на користењето на спектарот на радиофреквенции во согласност со плановите (издавање одобренија за користење радиофреквенции, координација со соседни држави).				
План за нумерација за електронски комуникациски мрежи и услуги на Република Македонија.				
Информации за корисниците, операторите и меѓународните организации и тела.				

