



OPEN SOCIETY INSTITUTE
EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM
NETWORK MEDIA PROGRAM

Television across Europe:

BULGARIA

Follow-up
Reports 2008

Телевизията в Европа:

БЪЛГАРИЯ

Последващи
доклади 2008

Публикувано от

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Oktòber 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

© OSI/EU Monitoring and Advocacy Program, 2008
Всички права запазени.

TM and Copyright © 2008 Open Society Institute

EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM

Oktòber 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

Website

www.eumap.org
www.mediapolicy.org

ISBN 978-954-9828-56-6

Художествено оформление Polis Publishers

Contents

Acknowledgements	4
Preface	5
Television across Europe: Follow-up Reports 2008. Bulgaria	7

Съдържание

Благодарности	49
Предговор	51
Телевизията в Европа: Последващи доклади 2008. България	53

Благодарности

Този доклад е част от серията мониторингови доклади, озаглавена „Телевизията в Европа: Последващи доклади 2008“. Серията представя актуализираната ситуация в девет от двадесетте държави, изследвани през 2005 г. в докладите „Телевизията в Европа: законодателна рамка, практики и независимост“. Държавите, включени в серията от 2008 г., са: Албания, България, Чехия, Италия, Литва, Македония, Полша, Румъния и Словакия.

И двете поредици от доклади са изготвени от Европейската програма за наблюдение и подкрепа на Институт „Отворено общество“ (EUMAP) и от Регионалната медийна програма (NMP) на Фондация „Отворено общество“ в сътрудничество с национални експерти. EUMAP и NMP изразяват своята признателност на изброените по-долу експерти за значимия им принос при осъществяване на изследването и написването на този доклад.

Цялостната отговорност за съдържанието на доклада е на Програмите.

„Телевизията в Европа: Последващи доклади 2008, България“

Редактори

Мариус Драгомир (NMP)

директор на проекта и редактор

Марк Томпсън (NMP)

редактор

Автор за България

Ася Кавръкова

Институт „Отворено общество“ – София

Екип на Институт „Отворено общество“

Гордана Янкович (NMP)

програмен директор

Биляна Татомир (NMP)

заместник програмен директор

Мириам Анати (EUMAP)

застъпничество и комуникации

Андрея Гуруби-Уотърсън (EUMAP)

програмен координатор

Шила Тот (EUMAP)

програмен асистент

Йоост ван Биик (EUMAP)

редактор на интернет страница

Сергей Шабанов (EUMAP)

разработване на интернет страница

Предговор

„Телевизията в Европа: Последващи доклади 2008“ е проект за мониторинг на Европейската програма за наблюдение и подкрепа на Институт „Отворено общество“ (EU Monitoring and Advocacy Program) и Регионалната медийна програма (Network Media Program) на Фондация „Отворено общество“. Проектът актуализира и надгражда мониторинговите доклади „Телевизията в Европа: законодателна рамка, практики и независимост“ за двадесетте наблюдавани тогава държави, които бяха публикувани през октомври 2005 г.

Докладите от 2005 г. направиха извода, че ключовата роля на телевизията като стълб на демократичното развитие в Европа е застрашена. Констатирано бе, че обществените телевизионни оператори са принудени да правят компромиси с качеството на продукцията си заради засилващата се конкуренция с търговските оператори и че много от тях са зависими от правителството или политическите партии. Нещо повече – в търговския сектор се наблюдава развитието на мащабна концентрация, често с ясна политическа обвързаност. Всичко това накърнява медийния плурализъм и разнообразие, като най-съществен е рискът за новите демокрации в Централна и Източна Европа.

Първоначалният проект „Телевизията в Европа: законодателна рамка, практики и независимост“ и свързаните с него застъпнически кампании приключиха през юни 2006 г. Оттогава Регионалната медийна програма финансира няколко проекта, осъществени от партньорски организации в избрани държави, насочени към популяризиране и по-нататъшно развитие на констатациите и заключенията от докладите.

Същевременно в много от наблюдаваните през 2005 г. държави настъпиха съществени промени в редица области, които бяха обект на мониторинг. През март 2008 г. в Лондон бе поставено началото на изследването „Телевизията в Европа: Последващи доклади 2008“, което проследява развитието в девет от двадесетте първоначално наблюдавани държави: Албания, България, Чехия, Италия, Литва, Македония, Полша, Румъния и Словакия. Тези държави бяха избрани поради настъпилите съществени промени в тяхната радио- и телевизионна среда.

„Телевизията в Европа: Последващи доклади 2008“ регистрира основните промени в законодателството, политиките и пазара за радио и телевизия през последните три години и оценява напредъка или липсата на такъв в тези държави по отношение на подобряване независимостта и плурализма на телевизионното излъчване и разпространение.

Подобно на докладите от 2005 г., и актуализираните доклади са предназначени за тези, които са ангажирани с правенето на политики и вземането на решения, активистите на гражданското общество и академичните среди, като съдействие за извършване на промени там, където това е необходимо.

Деветте национални доклада са изготвени от местни експерти с подкрепата на

партниращи неправителствени организации. Всички национални доклади са изработени по една и съща методология, което позволява осъществяването на сравнителен анализ. EUMAP и NMP поемат пълната отговорност за съдържанието на изследването в окончателния му вид.

За Европейската програма за наблюдение и подкрепа (EUMAP)

Европейската програма за наблюдение и подкрепа (EUMAP) на Институт „Отворено общество“ осъществява мониторинг в областта на човешките права и върховенството на закона както в Европейския съюз, така и в държавите, преговарящи за членство в ЕС, и в тези, които са потенциални кандидатки за членство.

EUMAP работи съвместно с национални експерти и неправителствени организации за създаването на доклади, които се разпространяват широко в Европа и в международен мащаб. Докладите на Програмата имат за цел да стимулират по-широко участие в процеса на формулиране на общите демократични ценности на ЕС, както и осъществяване на непрекъснато наблюдение върху спазването на човешките права в Съюза.

Наред с настоящите доклади по темата „Телевизията в Европа“ EUMAP изследва и достъпа до качествено образование за ромите и положението на мюсюлманите в някои страни членки на ЕС.

Наред със серията от 2005 г. „Телевизията в Европа: законодателна рамка, практики и независимост“ предишните доклади на EUMAP включват и изследвания върху защитата на правата на малцинствата, правата на хора с умствени увреждания, независимостта и укрепването на капацитета на съдебната система, корупцията и борбата с нея и равните права за мъжете и жените.

Всички доклади на EUMAP, както и допълнителна информация за програмата могат да се намерят в интернет на адрес www.eumap.org.

За Регионалната медийна програма (NMP)

Регионалната медийна програма (NMP) на Фондация „Отворено общество“ защитава независимите, професионални и жизнеспособни медии и качествената журналистика преди всичко в страните, намиращи се в процес на демократизация и изграждане на функциониращи пазари на медиите.

NMP подкрепя инициативи, насочени към привеждането на медийното законодателство в съответствие с международно признатите демократични стандарти, съдейства за повишаване на професионализма на журналисти и ръководители на медии, работи за укрепването на медийни и журналистически асоциации и насърчава създаването на механизми за медийна саморегулация.

Медийната програма подпомага медиите, споделящи ценностите на отвореното общество, както и усилията, насочени към отстояване на свободата на словото, като стимулира промените в медийната политика, гарантиращи плурализъм в медийната собственост и разнообразието на мнения, представени в медиите.

Телевизията в Европа:
Последващи доклади 2008

България

Автор: Ася Кавръкова

Съдържание

А. Резюме	57
Б. Препоръки	60
1. Препоръки от доклада от 2005 г.	60
1.1. Медийна политика	60
1.2. Регулаторни органи	61
1.3. Обществени оператори	62
1.4. Търговски оператори	63
1.5. Професионална етика	63
2. Нови препоръки, основаващи се на доклада от 2008 г.	64
2.1. Законодателство	64
2.2. Регулаторни органи	64
2.3. Обществени оператори	64
В. Основни констатации от последващия мониторинг	65
1. Радио- и телевизионна среда	65
1.1. Основни промени в законодателството и политиката	65
1.2. Европейски правни норми	69
1.3. Радио-телевизионен пазар	71
2. Регулация и лицензиране в телевизионния сектор	74
2.1. Регулаторни органи и рамка	74
2.2. Система на лицензиране	74
3. Регулация и управление на дейността на обществените оператори	80
3.1. Законодателство и политика спрямо обществените оператори	80
3.2. Управленска структура на обществените оператори	80

3.3. Финансиране на обществените оператори	81
4. Търговски оператори	82
4.1. Регулация и управление	82
4.2. Собственост и смесена собственост	82
4.3. Рекламният пазар	83
4.4. Регионално и местно телевизионно излъчване	84
5. Редакционни стандарти и независимост	85
6. Програмиране	89
6.1. Продукция	89
6.2. Общи изисквания по отношение на новините	90
6.3. Общи изисквания за производство на програми	91
6.4. Квоти	91
6.5. Задължения на обществените оператори	91
6.6. Задължения на търговските оператори	92
7. Заключение	93
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Законодателство, цитирано в доклада	94
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Библиография	95

Индекс на таблиците

ТАБЛИЦА 1. Дял на аудиторията на основните канали (2004–2006)	73
ТАБЛИЦА 2. Дял на разходите за реклама по медийни сектори (2006)	83
ТАБЛИЦА 3. Дял на приходите от телевизионна реклама (2004–2006)	83
ТАБЛИЦА 4. Продукция на БНТ (2005)	90

Списък на съкращенията

АБРО	Асоциация на българските радио- и телевизионни оператори
БНР	Българско национално радио
БНТ	Българска национална телевизия
СЕМ	Съвет за електронни медии
КРС	Комисия за регулиране на съобщенията
АРА	Асоциация на рекламните агенции - България (АРА - България)
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
НСРТ	Национален съвет за радио и телевизия
НСЖЕ	Национален съвет за журналистическа етика
БТА	Българската телеграфна агенция

А. Резюме

Последните години в развитието на радио-телевизионния сектор в България се характеризират с доминиращата роля по-скоро на бизнес интересите, отколкото на законодателните решения. Въпреки поредицата от важни стъпки, предприети от парламента и регулаторните органи, насочени към дефинирането на политики и законодателство, водещите играчи в сектора успяваха да заобикалят регулаторите, да си осигуряват стабилен финансов растеж, да предотвратят появата на нови оператори на пазара и да укрепят своите позиции преди преминаването към цифрово разпространение.

Контролираната от държавата Българска национална телевизия (БНТ) стабилизира позициите си на телевизионния пазар, но не постигна особен напредък по отношение на превръщането си в обществен оператор. Общественият фонд, който трябваше да финансира общественото радио- и телевизионно производство, е малко вероятно да започне да функционира в близко бъдеще, което означава, че БНТ ще остане зависима от нарастващата държавна субсидия.

На ниво регулация очакванията, че приетата след дълго отлагане през 2005 г. от Народното събрание Стратегия за развитие на радио-телевизионната дейност¹ (за краткост наричана Стратегия) ще деблокира лицензионния процес, на практика не се оправдаха. Регулаторът на програмното съдържание – Съветът за електронни медии (СЕМ), и техническият регулатор – Комисията за регулиране на съобщенията (КРС), направиха противоречащи си интерпретации на Стратегията, като СЕМ подкрепяше издаването на аналогови лицензии, а КРС се опитваше да наложи като приоритет цифровото лицензиране. В резултат на това лицензионният процес попадна отново в задрънена улица.

Промените в Закона за радиото и телевизията² от 2005 г. отложиха функционирането на Фонда за радио и телевизия за 2008 г., но досега няма признаци, че той ще заработи. Междувременно обществените оператори – Българското национално радио (БНР) и Българската национална телевизия (БНТ), са в крайна нужда от стабилно финансиране. Решаването на този проблем означава завишаване на субсидията от държавния бюджет, който е основният източник за финансиране на тези оператори. Създаването на фонд за финансиране на обществените оператори и регулаторния орган бе предвидено от приетия през 1998 г. Закон за радиото и телевизията, но той така и не заработи поради липсата на система за събиране на лицензионни такси от домакинствата. От приеждането му досега законът беше променян неколкостранно с цел да се отложи пускането на фонда в действие.

¹ Решение на Народното събрание на Република България от 28 септември 2005 г., публикувано в *Държавен вестник*, № 82/14 октомври 2005 г., в сила от 1 януари 2006 г. „Стратегия за развитие на радио- и телевизионната дейност чрез наземно радиоразпръскване“ (налична в интернет на адрес http://www.cem.bg/r.php?sitemap_id=100).

² Преходни и заключителни разпоредби на Закона за радио и телевизия, §2(1), (2), (3), (4).

Когато България стана член на Европейския съюз на 1 януари 2007 г., медийното законодателство на страната вече беше синхронизирано с Директивата „Телевизия без граници“ (TVwF), сега Директива за аудио-визуални медийни услуги (AVMS Directive)³. След това парламентът прие Закон за електронните съобщения⁴, който въвежда европейските разпоредби, регулиращи електронните съобщения⁵. Този закон дава правната рамка за цифровото радио- и телевизионно разпространение. В срок от шест месеца след приемането му Законът за радиото и телевизията трябваше да бъде изменен в съответствие със Закона за електронните съобщения, за да се завърши правната рамка за преминаване към цифрово разпространение на радио- и телевизионен сигнал⁶. До февруари 2008 г. това не се случи и в парламента няма внесено предложение за тези изменения.

Променената наскоро Директива „Телевизия без граници“ (TVwF Directive) изисква нов процес на хармонизация, което заедно с развитието на новите технологии и медийния пазар налага изменения в Закона за радиото и телевизията, които законодателят трябва да направи в съответствие с всички тези промени. Медийното законодателство обаче не е приоритет на правителството. Планът за въвеждане на наземно цифрово разпространение (DVB-T) например беше приет на 31 януари 2008 г., макар че според съществуващата информация проектът е бил представен на министрите още в средата на 2007 г. Напредъкът в сферата на медийната политика отнема доста време с изключение на два случая: когато икономическите интереси са достатъчно силни, за да наложат бързи законодателни промени, и когато на власт дойде нова политическа сила, която променя закона, за да установи контрол върху регулаторните органи.

След неуспешните опити на медийната общност през 2004–2005 г. да постигне консенсус относно съдържанието на нов Закон за радиото и телевизията, чийто проект беше изготвен по това време, натискът на професионалистите от сектора в тази посока значително намаля. Днес основната движеща сила на

³ Директива 2007/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 г., изменяща Директива 89/552/ЕЕС относно координирането на някои разпоредби, формулирани в действащи закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до упражняване на телевизионна дейност (Директива за аудио-визуалните медийни услуги), *Официален вестник на ЕС (Official Journal of the European Union)*, 18 декември 2007 г., L 332/27.

⁴ Закон за електронните съобщения, публикуван в *Държавен вестник*, № 41/22 май 2007 г.

⁵ Директива 2002/21/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 7 март 2002 г. за обща регулаторна рамка за електронните комуникационни мрежи и услуги (Рамкова директива), *Официален вестник на ЕС (Official Journal of the European Communities)*, 24 април 2002 г., L 108/33.

⁶ Закон за радиото и телевизията, ДВ, № 138/26 ноември 1998 г.; изм. ДВ, № 60/1999 г.; изм. ДВ, № 81/1999 г.; изм. и доп. ДВ, № 79/2000 г.; изм. и доп. ДВ, № 80/2001 г.; изм. и доп. ДВ, № 96/2001 г.; изм. ДВ, № 112/2001 г.; изм. и доп. ДВ, № 77/2002 г.; изм. ДВ, № 99/2003 г.; ДВ, № 99/2004 г. (наричан отгук нататък Закон за радиото и телевизията).

законодателния процес е представена от бизнес интересите на собствениците на медии.

През последните години, за да подобри качеството на работа на своя мониторинг, СЕМ създаде шест регионални офиса в цялата страна. Регулаторът обаче инвестира по-скоро в техническата инфраструктура, отколкото в човешкия ресурс. В резултат неговите експерти не разполагат с необходимата експертиза и повечето от операторите все още не се мониторира от страна на регулатора. С приближаването на дигитализацията СЕМ и КРС, която управлява честотния спектър, на няколко пъти застъпиха противоположни позиции в работата си, което доказва необходимостта от по-добро взаимодействие и дори обединяване на двата регулатора, за да може преминаването към изцяло цифрово разпространение да бъде навременно и успешно.

При търговските медии липсата на прозрачност на собствеността не беше адресирана като проблем. За да са ефективни, мерките в това отношение би трябвало да включват набор от механизми за регистриране на собствеността на медиите и нормативна уредба, която да не позволява на притежателите на лицензи да прехвърлят собствеността на съответните станции „на тъмно“. Наред с това съществуващата нормативна среда на практика насърчава медийната концентрация поради липсата на ограничения относно консолидирането на собствеността.

Постижение за медийната независимост като цяло през 2006 г. беше стартирането на дейността на двете комисии, натоварени със задачата да следят за спазването на Етичния кодекс на българските медии. Позитивно беше също така и въвеждането през 2006 г. на втора пийпълметрична система за измерване на аудиторията, което даде възможност да се сравняват данните за пазара.

Б. Препоръки

1. ПРЕПОРЪКИ ОТ ДОКЛАДА ОТ 2005 Г.⁷

Повечето от препоръките, направени в предишния доклад на Институт „Отворено общество“ (ИОО), са все още валидни. С изключение на препоръката за въвеждането в действие на системата за саморегулация, която много представители от сектора оценяват като положително развитие, не е направено много за времето от предишния доклад досега.

1.1. Медийна политика

<i>Законодателство</i>	
1. Правителството трябва да осигури пълно хармонизиране на Закона за радиото и телевизията с постиженията на правото на ЕС (<i>acquis communautaire</i>) с цел гарантиране на предсказуемо, прозрачно и ефективно прилагане на регулаторната рамка за аудио-визуална политика.	Тази препоръка беше изпълнена преди присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г.
2. Парламентът следва да приеме актуализираната Стратегия за развитие на радио- и телевизионната дейност чрез наземно радиоразпръскване, за да се възстанови процесът на лицензиране, което е от съществено значение най-вече за регионалните оператори.	Стратегията беше приета със закъснение и вече беше остаряла към момента на приемането ѝ. Следователно Стратегията трябва да бъде актуализирана, за да отразява сегашното състояние на радио-телевизионния пазар.
<i>Цифровизация</i>	
3. Правителството следва да приеме конкретна стратегия за планиране на цифровото радио- и телевизионно наземно разпространение. Проектът за стратегия за планиране на цифровизираното наземно радио- и телевизионно разпространение в честотен диапазон 174–230 MHz и 470–862 MHz трябва да бъде актуализиран.	Планът за въвеждане на наземно цифрово телевизионно радиоразпространение (DVB-T) беше приет на 31 януари 2008 г. Тъй като той съдържа елементи на стратегия, може да се приеме, че тази препоръка е изпълнена.

⁷ „България“ в „Телевизията в Европа: законодателна рамка, практики и „независимост“ (*Television across Europe: regulation, policy and independence*), Будапеща, 2005, на Институт „Отворено общество“ (за краткост по-нататък – ИОО/България), с. 419–421.

1.2. Регулаторни органи

<i>Независимост</i>	
<p>4. Парламентът трябва, след процес на широки консултации с медийната общност и неправителствени организации, да приеме изменения в Закона за радиото и телевизията, които да гарантират независимостта на регулаторния орган – Съвета за електронни медии (СЕМ), в следните насоки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • въвеждане на гражданска квота в регулатора; • въвеждане на квалифицирано мнозинство при избора на членове на регулатора от парламентарната квота, за да се гарантират икономическата и политическата независимост на регулатора, дори ако това изисква промени в Конституцията; • въвеждане на механизми за търсене на отговорност от членовете на регулаторния орган (лична или колективна) за решения, взети в нарушение на закона, установено от ВАС; • законодателно регламентиране на такъв тип механизъм на финансиране, чието функциониране да гарантира финансовата независимост на регулаторния орган като алтернатива на финансирането от държавния бюджет. 	<p>Препоръката не е изпълнена и остава в сила. Не са направени съществени промени нито по отношение на състава на СЕМ, нито на съществуващата законова рамка.</p> <p>Няма политическа воля за създаване на истински независим и професионален регулатор. Настоящите членове на СЕМ нямат адекватно образование или опит в областта на лицензирането, технологиите или интелектуалната собственост и са избрани поради лоялността им към различни политически или социални групи.</p>
<i>Авторски права</i>	
<p>5. Правителството следва да поиска промени в Закона за радиото и телевизията с цел разширяване на правомощията на СЕМ по отношение на спазването на авторските и сродните им права.</p>	<p>Тази препоръка не е изпълнена. Голяма част от европейското финансиране за структурите на регулатора беше инвестирана в инфраструктура, а не в човешки ресурс.</p>
<i>Мониторинг</i>	
<p>6. Правителството следва да укрепи административния капацитет на регулаторния орган в аудио-визуалната област, особено що се отнася до мониторинга на регионалните и местните оператори, за да се осигури равно третиране на операторите на национално и регионално равнище. Това може да изисква предоставяне на повече финансови средства.</p>	<p>Препоръката е изпълнена, поне по отношение на техническата инфраструктура.</p>
<i>Професионална етика</i>	
<p>7. Регулаторните органи – СЕМ и КРС, трябва да приемат етични кодекси с детайлни клаузи за предотвратяването на конфликт на интереси.</p>	<p>Развитие в тази посока няма. Нещо повече, двата регулатора неколкостранно взаимно оспориха правомощията си, заложили в регулаторната рамка.</p>

1.3. Обществени оператори

<i>Финансиране</i>		
<p>8. Законодателно регламентиране в Закона за радиото и телевизията на такъв тип механизъм на финансиране, чието функциониране да гарантира финансовата независимост на националните обществени радио- и телевизионни оператори като алтернатива на фонд „Радио и телевизия“.</p> <p>9. Правителството и парламентът трябва да осигурят промени в Закона за радиото и телевизията, чрез които да се въведе строг принцип на целево финансиране на обществените медии за производство на програми с обществени функции и механизми за граждански контрол върху целесъобразното разходване на средствата.</p>	<p>Препоръката по отношение на обществените оператори не е изпълнена.</p> <p>Предвид на това, че медийният сектор не е приоритет за вземащите решения, регулаторната рамка, отнасяща се до финансирането, управлението и програмирането на обществените оператори, не се е променила.</p> <p>БНТ преодоля кризата в управлението от 2004 г., но нейният мениджмънт все още се нуждае от реструктуриране, тъй като дейността ѝ е почти изцяло зависима от личните качества, страстия и професионализъм на генералния директор.</p>	
<i>Управление</i>		
<p>10. Правителството и парламентът следва да осигурят промени в Закона за радиото и телевизията, които да въведат нови механизми за избор и назначаване на управителните тела на БНТ и БНР, както и ново разделение на правата и задълженията между Управителния съвет и генералния директор с цел оптимизиране ефективността на тяхната дейност и на административната структура.</p>		
<i>Програмиране</i>		
<p>11. БНР и БНТ трябва да разработят нови програмни схеми, с които адекватно да отговорят на конкретните социални нужди и обществени очаквания към обществените радио- и телевизионни оператори.</p>		

1.4. Търговски оператори

<i>Прозрачност и медийно разнообразие</i>	
<p>12. Необходимо е създаването на обществен регистър за собствеността на българските медии като механизъм за саморегулация на медийната общност.</p> <p>13. Правителството и парламентът следва да предприемат стъпки за либерализиране на режима относно прехвърляемостта (смяната на собственост) на лицензиите и да осигурят прозрачността му за обществото.</p> <p>14. Журналистическите сдружения и другите медийни неправителствени организации следва да проведат консултативен процес относно медийната концентрация, за да установят границите, необходими за защита на плурализма. Правителството и парламентът трябва да вземат предвид съответните предложения при подготовката на ново или изменено законодателство по въпроса.</p>	<p>Тези препоръки не са изпълнени. Регулацията и управлението на търговския сектор остават непроменени. Секторът все още се характеризира с липса на прозрачност по отношение на собствеността. Общо е мнението сред медийните среди, че саморегулацията за регистриране на собствеността на медиите може да сработи само при наличие на консенсус относно нуждата от подобна стъпка.</p>
<i>Съдържание с обществено значение</i>	
<p>15. Правителството и парламентът следва да осигурят промени в Закона за радиото и телевизията, които да предоставят на търговските оператори възможност за финансиране на конкурсен принцип на програми с обществена функция. Разпоредбите в Закона за радиото и телевизията за търговските обществени оператори трябва да бъдат ревизирани с цел създаване на допълнителни стимули за развитието им.</p>	<p>Законът за радиото и телевизията не е променен в посока даване на финансови стимули на търговските оператори да произвеждат и разпространяват съдържание с обществена функция.</p>

1.5. Професионална етика

<p>16. Всички страни, подписали Етичния кодекс на българските медии, трябва да гарантират спазването му на практика.</p>	<p>Тези препоръки бяха изпълнени. През 2006 г. бяха създадени двете комисии, които наблюдават спазването на Етичния кодекс.</p>
<p>17. Българската медийна общност следва да приеме нови механизми на саморегулация по отношение на правилното приложение на пийпълметрията, която все още не генерира достатъчно обществено доверие и резултатите ѝ се възприемат противоречиво от общността.</p>	<p>През същата година беше въведена втора пийпълметрична система за измерване на аудиториите. По този начин беше създадена възможност за сравняване на данните за пазара.</p>

2. НОВИ ПРЕПОРЪКИ, ОСНОВАВАЩИ СЕ НА ДОКЛАДА ОТ 2008 Г.

2.1. Законодателство

1. С ревизията на Директивата „Телевизия без граници“ (TVwF Directive) българското законодателство следва да бъде съответно променено, за да включи новите европейски норми по отношение на аудио-визуалните медийни услуги.

2.2. Регулаторни органи

2. С появата на цифровото радио-телевизионно разпространение правителството следва да търси начини да усъвършенства регулаторната рамка за сектора на електронните съобщения чрез създаването например на единен регулаторен орган за целия пазар на електронните комуникации.

2.3. Обществени оператори

Финансиране

3. Парламентът следва да промени Закона за радиото и телевизията и да въведе нови механизми за гарантиране на финансовата независимост на обществените радио и телевизия. Алтернатива на фонд „Радио и телевизия“ е държавната субсидия. Необходимо е обаче да бъдат създадени механизми, които да гарантират, че начинът на финансиране съответства на европейските правила за защита на конкуренцията.
4. Оценката на необходимия финансов ресурс на обществените оператори за изпълнение на обществените им ангажименти трябва да бъде възложена на независима структура.

В. Основни констатации от последващия мониторинг

1. РАДИО- И ТЕЛЕВИЗИОННА СРЕДА

1.1. Основни промени в законодателството и политиката

Основното развитие в българската медийна среда през 2006 и 2007 г. включва:

- възстановяване на лицензирането на оператори;
- стартиране на дебат за цифровото разпространение на радио- и телевизионен сигнал;
- консолидиране и концентрация на собствеността в медийния сектор, включително и навлизане на чужди инвестиции;
- нарастване на кабелното разпространение, приемането на цифрова телевизия и радио и покритието с интернет⁸.

Рекламният пазар продължи да нараства. Наред с това, развитие отбелязаха и новопоявили се сектори, като външната реклама (outdoor) и интернет (online) медиите.

Двете основни промени в българската медийна среда през последните три години са свързани с възстановяването на процеса на лицензиране и въвеждането на система за саморегулация на българските медии. Постигане е и нарастването на способността на медиите да работят като добре управлявани бизнес структури, което позволява по-голяма редакционна независимост. Други индикатори за стабилност са достъпът до международни новини и повече възможности за навлизане в журналистическата професия.

От друга страна, общата правна и социална среда, в която функционират медиите, е обект на много критики. На порицание са подложени лицензирането на нови оператори и законодателната рамка, в която работят журналистите. Икономическите интереси на собствениците на медии и бизнеса често компрометират независимостта при отразяването на новините, а редакторите и репортерите понякога са склонни да се застраховат, прибегвайки към автоцензура.

⁸ Международен съвет за изследване и обмен (International Research and Exchanges Board) – IREX, Индекс на устойчивостта на медиите (*Media Sustainability Index - MSI*), „България 2006/2007“, публикувано на http://irex.org/programs/MSI_EUR/2006/bulgaria.asp (ползвано на 19 ноември 2007 г.). (Забележка: Авторът на това проучване е един от панелистите, участвали в оценката на състоянието на българските медии, на която е базиран индексът *Media Sustainability Index*.)

Това е особено валидно за провинцията, където икономическите и дори политическите интереси често оказват влияние върху работата на медиите. Нещо повече, липсата на прозрачност на собствеността вреди на тяхната икономическа и политическа независимост. Правната защита на журналистите все още не е напълно адекватна, особено в случаите, когато обектите на журналистически разследвания се опитват да въздействат върху обективността и независимостта на журналистите, като ги заплашват със завеждането на съдебни дела⁹.

Приемането на Стратегия за радиото и телевизията даде възможност за възстановяване на лицензионния процес, който беше блокиран за период от почти четири години¹⁰. Стратегията беше разработена от двата регулатора – СЕМ и КРС, и внесена в парламента в началото на 2003 г. Към момента на нейното гласуване и приемане през 2005 г. обаче тя вече беше остаряла и се превърна в юридическа формалност, необходима за деблокиране на лицензионния процес.

Стратегията определя дигитализацията като основен приоритет, дефинирайки два етапа в развитието на радио-телевизионния сектор. През първия етап (2005–2006 г.) Стратегията предвижда наред с останалото развитие на национални телевизионни оператори с политематичен профил, които да покрият най-малко заселените и гранични райони на страната, развитие на БНТ като обществен оператор, лицензиране на местни и регионални телевизионни оператори и разработване на национален честотен план за цифрово наземно разпространение. Вторият етап, обхващащ периода 2007–2008 г., предвижда развитие на пилотни проекти за дигитална телевизия, пускане на трети национален оператор, създаване на гаранции за преминаването на БНТ към цифрово разпространение и развитие на регионалната мрежа на БНТ.

Стратегията обаче не предлага конкретни планове за развитието на радио-телевизионния пазар, които операторите очакваха, а и не представя ясна визия за политиката на държавата по отношение на този сектор. Друга слабост на Стратегията е, че тя не съдържа нито индикатори за дигитализацията, нито дори мнението на двата регулатора по отношение на въвеждането на цифрово разпространение в България¹¹. Стратегията разглежда само аналоговото разпространение, макар да определя дигитализацията като основен приоритет.

Липсата на ясна и принципна визия, както и на каквато и да било предварителна оценка на медийния пазар преди стартирането на дигитализацията доведе

⁹ *Media Sustainability Index*, България 2006 г., с. 6.

¹⁰ Процесът беше замразен през август 2002 г., когато промените в Закона за радиото и телевизията предвидиха, че приемането на Стратегията ще бъде предпоставка за по-нататъшното лицензиране на радио- и телевизионни оператори в страната.

¹¹ Жанет Захариева, „Лицензиране и регистрация на радио- и телевизионните оператори“ в изданието на Българската медийна коалиция *Въпроси на медийната регулация*, София, декември 2006 г., с. 28.

до объркване сред съществуващите оператори и сред фирмите, които проявиха интерес към навлизане в радио- и телевизионния пазар, и в същото време създаде сериозни главоболия на регулаторите, които за първи път след приемането на законодателните промени през 2001 г. трябваше да приложат на практика новата правна рамка за аналогово лицензиране¹². В началото на 2006 г. ситуацията се усложни допълнително в резултат на следните фактори:

- Остаряла и неадекватна регулаторна рамка.
- Ограничен честотен спектър.
- Липса на информация за наличните честоти на национално, регионално и местно ниво, което не позволява на операторите да планират ефективно и адекватно кандидатстването си за лицензии.
- Невъзможност за прилагане на тарифата за таксите, които търговските оператори трябва да плащат за лицензиите си, до 2006 г.¹³
- Нестабилност, предизвикана от противоположните интереси на трите основни групи играчи, свързани с лицензирането:
 - лицензираните оператори, които не желаят конкуренция;
 - операторите с временни разрешения за далекосъобщителна дейност, издадени от КРС¹⁴, които искат преференциално третиране, така че да могат „автоматично“ да получат лицензии при бъдещите конкурси;
 - нови за пазара играчи, които искат бързи и честни конкурси за аналогово разпространение в началото на процеса на цифровизация и еднакво третиране на всички участници.
- Липса на официална стратегия или национален план за цифровизация на радио- и телевизионното разпространение¹⁵.

През май 2006 г. СЕМ излезе с експертен доклад, който формулира основните принципи и приоритети при предстоящото аналогово лицензиране на радио-

¹² Промени в Закона за радиото и телевизията и Закона за далекосъобщенията бяха направени през 2001 г., в сила от 5 февруари 2002 г.

¹³ Тарифата за таксите за радио-телевизионна дейност беше отхвърлена с решение № 9028 на Върховния административен съд от 4 ноември 2004 г. Новата тарифа беше приета през 2006 г. (Решение на Министерския съвет № 135 от 5 юни 2006 г., публикувано в *Държавен вестник*, № 49/16 юни 2006 г.).

¹⁴ Според чл. 9а на Закона за радиото и телевизията честотите, използвани от операторите с временни разрешения за радио-телевизионна дейност, се смятат за свободни до провеждането на конкурс за тези честоти.

¹⁵ Десислава Велкова, „Анализ и оценка на приетите процедури и действия на регулаторите“ в *Мониторинг на лицензирането на радио- и телевизионните оператори в България 2006-2007*, с. 72, публикуван на <http://open-bg.net/> (ползван на 10 декември 2007 г.).

и телевизионни програми¹⁶. Според СЕМ развитието на телевизионния сектор е неравномерно и концентрирано предимно в София. Секторът страда от липса на разнообразие на телевизионните формати, недостатъчна прозрачност на капитала на операторите и липса на условия за развитие на БНТ като обществен телевизионен оператор¹⁷.

СЕМ определи като приоритети на аналоговото лицензиране:

- развитието на националните и регионалните мрежи на обществените оператори – БНТ и БНР;
- развитието на мрежите на търговските радио- и телевизионни оператори с национален обхват;
- довършване на лицензионните процедури за операторите по §9а, ал. 2 от ПЗР на ЗРТ съгласно указанията на ВАС и откриване на лицензионни процедури чрез конкурс за операторите по §9а, ал. 1 и ал. 3 от ПЗР на ЗРТ;
- откриване на лицензионни процедури чрез конкурс за лицензиране на нови радио- и телевизионни оператори;
- участие в изработването на национален план за гарантиране на плавен преход от аналогово към цифрово наземно разпространение при необходимата нормативна база¹⁸.

Лицензирането на нови телевизионни програми за разпространение в аналоговия спектър трябваше да бъде съобразено с новия честотен план за дигитално наземно разпространение, приет на европейско ниво на регионалната радио-комуникационна конференция (RRC-06) на Международния съюз за телекомуникации (ITU) през 2006 г.¹⁹ Радио- и телевизионните честоти се използват едновременно за аналогово и цифрово разпространение, което означава, че лицензирането на аналогови канали намалява спектъра за дигитални канали²⁰.

¹⁶ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в Република България (2001–2006)“, София, 23 май 2006 г., публикувано в интернет на <http://www.cem.bg/docs/doklad.doc> (ползвано на 19 ноември 2007 г.).

¹⁷ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в Република България (2001–2006)“, с. 8.

¹⁸ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в Република България (2001–2006)“, с. 161.

¹⁹ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в Република България (2001–2006)“, с. 153.

²⁰ За повече информация за историята на лицензирането вж. ИОО/България, с. 361–366.

1.2. Европейски правни норми

Медийната среда в България се развива в посока на устойчивост, която тя е постигнала в достатъчна степен, за да не бъде зависима от което и да е правителство или бизнес. Общото икономическо и социално развитие в страната стимулира устойчивото развитие на българските медии през последните години.

България стана пълноправен член на ЕС на 1 януари 2007 г. За да бъде синхронизирано българското национално законодателство изцяло с европейското *acquis*, бяха направени някои промени в Закона за радиото и телевизията. След поправка в българското законодателство, която отразява разпоредбите в Договора на ЕС по отношение на свободата на установяване, от 1 януари 2007 г. чужденци и чужди компании получиха възможността да кандидатстват директно за лицензии²¹. Друга промяна беше забраната за рекламиране на алкохол преди 22,00 часа²². Асоциацията на българските радио-телевизионни оператори (АБРО) и Асоциацията на рекламните агенции (АРА) обсъждат приемането на Етичен кодекс за рекламата на алкохол, който ще бъде първият механизъм за саморегулация в рекламния сектор в страната²³.

СЕМ се опита за запълни празнотите в Закона за авторските права чрез въвеждане на нов елемент в лицензионния процес: кандидатите за лицензии трябва да представят доказателства, че са защитени авторските и сродните им права за програмите, които възнамеряват да разпространяват. Това обаче създаде допълнителни проблеми, тъй като договорите се сключват със субекти, които нямат качеството на телевизионни оператори по времето на подаване на документите и по тази причина не могат да гарантират спазването на тези права. Операторите представят договори със срок не по-дълъг от 6 месеца, което не може да бъде гаранция, че те ще спазват авторските и сродните им права през целия период на своята дейност²⁴. Регулаторът не разполага нито с правомощия, нито с капацитет, за да наложи изпълнението на съдебните решения по отношение на защитата на авторските права²⁵.

През 2007 г. Народното събрание прие Закон за електронните съобщения. Той хармонизира българското законодателство с регулаторната рамка на ЕС по отношение на електронните комуникации, заменяйки Закона за далекосъобщенията. В съответствие с този закон управлението на електронните съобщения

²¹ Закон за радиото и телевизията, чл. 105(2).

²² Закон за здравето, публикуван в *Държавен вестник*, № 70/10 август 2004 г., с последни изменения от октомври 2007 г., чл. 55.

²³ Жанет Захариева, „Търговско слово“, във *Въпроси на медийната регулация*, с. 82.

²⁴ Ивайло Луканов, „Защита на интелектуалната собственост“, във *Въпроси на медийната регулация*, с. 145.

²⁵ Закон за авторските и сродните им права, публикуван в *Държавен вестник*, № 56/29 юни 1993 г., с последни изменения от юли 2007 г., чл. 95.

се осъществява от Министерския съвет, от председателя на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения и от Съвета по националния радиочестотен спектър, който включва представители на правителството, КРС, Националната служба за охрана и Националната разузнавателна служба. Председател на Съвета по националния радиочестотен спектър е председателят на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения или оправомощено от него лице. Министерският съвет приема Правилник за дейността на Съвета по националния радиочестотен спектър по предложение на неговия председател²⁶.

Държавната агенция за информационни технологии и съобщения е орган, финансиран от държавата, който отговаря за създаването на политиката в областта на електронните съобщения и политиката в областта на информационното общество. Нейният председател се назначава от министър-председателя по предложение на Министерския съвет²⁷. Политиката в двете области се утвърждава от Министерския съвет. Тези политики следва да бъдат актуализирани най-малко веднъж на две години. Министерският съвет приема също и политиката и Националния план за разпределение на радиочестотния спектър по предложение на Съвета по националния радиочестотен спектър. Националният план се актуализира най-малко веднъж на две години²⁸.

За регулацията и контрола в сферата на електронните съобщения отговаря КРС²⁹. Тя работи заедно със СЕМ в областта на цифровото разпространение на радио- и телевизионни програми. По искане на СЕМ, КРС предоставя информация за наличните свободни честоти за цифрово наземно разпространение. След това СЕМ избира две радио- и две телевизионни програми за всяка цифрова мрежа, които ще получат лицензи за излъчване. Те включват обществените оператори. СЕМ отговаря също така за лицензирането на останалите цифрови радио- и телевизионни оператори³⁰.

КРС организира конкурс³¹ за избор на оператор, който да получи лиценз за използване на радиочестотния спектър за електронни съобщения чрез мрежи за наземно цифрово радиоразпръскване³². Представители на СЕМ, избрани от КРС, са част от експертната комисия, която организира конкурса. Операторите трябва да излъчват програмите, които СЕМ е лицензирал за определена мрежа.

²⁶ Закон за електронните съобщения, чл. 10.

²⁷ Закон за електронните съобщения, чл. 15.

²⁸ Закон за електронните съобщения, чл. 6–8.

²⁹ Закон за електронните съобщения, чл. 21(1).

³⁰ Закон за електронните съобщения, чл. 47(2).

³¹ Закон за електронните съобщения, глава 5.

³² Закон за електронните съобщения, чл. 48.

Според Закона за радиото и телевизията те могат да излъчват и всякакви други лицензирани или регистрирани програми. Законът за радиото и телевизията трябваше да бъде променен в съответствие с новия Закон за електронните съобщения до 20 ноември 2007 г., но това не се случи.

На 31 януари 2008 г. Министерският съвет прие План за въвеждане на наземно цифрово разпространение (DVB-T), който беше изготвен от Държавната агенция за информационни технологии и съобщения. Планът определя като приоритет създаването на необходимите условия за стартиране на прехода към цифрово наземно разпространение на радио- и телевизионен сигнал през 2008 г. Той предвижда процесът да завърши през 2012 г. Преходът трябва да се осъществи на две фази на основата на т.нар. „островен“ принцип, което означава постепенно покритие на определена област с излъчване едновременно на цифров и аналогов сигнал (simulcast) за не повече от година, след което аналоговият сигнал се изключва напълно. Прекратяването на аналоговото излъчване трябва да стане преди декември 2012 г. Ангажимент на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения ще бъде организирането и финансирането на обществена информационна и образователна кампания във връзка с въвеждането на цифровото радиоразпръскване. В Плана се посочва, че за обезпечаване на прехода е необходимо да се изготви пакет от регулаторни мерки и да се усъвършенства законодателството.

1.3. Радио-телевизионен пазар

Радио-телевизионният пазар не бележи съществено развитие по отношение на платформите за телевизионно излъчване. Кабелното разпространение слабо се увеличи през 2006 г., обхващайки до 61,3% от домакинствата, в сравнение с 58,4% през 2004 г. Увеличение бележи и използването на сателитен сигнал, което достигна 9% от домакинствата през 2006 г. при около 8% през 2004 г. Около 30% от домакинствата през 2006 г. все още гледат наземно разпространявана аналогова телевизия³³.

По данни на СЕМ в България в момента излъчват 203 телевизионни канала: 7 наземни и 196 по кабел или сателит. Наземните канали включват националния Канал 1 на Българската национална телевизия и търговските оператори БТВ и Нова телевизия. Останалите 4 наземни канала са регионалните програми на БНТ в градовете Варна, Русе, Пловдив и Благоевград.

Далекосъобщителни оператори излъчват в 42 български града на базата на временни разрешителни³⁴. Някои от тях произвеждат своя собствена програма, а други са само технически разпространители на сигнал. В София например

³³ Източник на тези данни е изследователската агенция „Ноема“, България.

³⁴ Закон за радиото и телевизията, §9а (1) и (3) от преходните и заключителни разпоредби.

GTV, TV2 и Телевизия 7 дни се разпространяват наземно, като последният от операторите в момента пренася по наземен способ сигнала на търговския оператор Балкан Българска телевизия (BBT), а своята собствена програма разпространява само по кабел. Тези оператори ще използват временните си разрешителни до организирането на конкурси за лицензиране³⁵.

Над 100 от телевизионните канали, разпространявани по кабел или сателит, имат политематичен профил и над 80 са тематични канали. Политематичните формати са типични най-вече за регионалните канали, докато тематичните обикновено имат национално покритие. От всички тези канали 169 телевизионни програми се разпространяват от търговски оператори, а 17 – от обществени телевизионни оператори³⁶.

Времето за гледане на телевизия през последните години е намаляло сред младите хора, които все повече насочват вниманието си към други платформи, като интернет или списания. Най-много време за гледане на телевизия отделят хората над 70-годишна възраст, пенсионери, безработни – жители на София и на по-големите градове в страната. Около 98% от зрителите гледат български канали, а 37% гледат също и чужди телевизии³⁷. Канал 1 на БНТ губи младежката си аудитория, но е засилил позициите си в малките градове. Аудиторията на Канал 1 като цяло е спаднала от 25% през 2003 г. на 13,3% през 2007 г.³⁸

В периода 2003–2005 г. БТВ губеше от своите зрители, но рейтингите на сутрешната ѝ програма и новините в праймтайма рязко са се подобрили. Тя се гледа преди всичко от градското население и от хора на възраст между 15 и 69 години. Делът на нейната аудитория през 2007 г. е близо до 40%³⁹.

Нова телевизия също е повишила рейтинга си. Благодарение на допълнителното разпространение по кабел този оператор е увеличил своето покритие от 61% от домакинствата през 2003 г. на 84% през 2005 г. Телевизията се радва на по-млада демография – 35% от зрителите ѝ са под 35-годишна възраст. Тя увеличи аудиторията си със закупуването на риалити формати като Big Brother. Нова телевизия има най-голямата градска аудитория: около 77% от зрителите са от

³⁵ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в Република България (2001–2006)“, с. 152.

³⁶ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в Република България (2001–2006)“, с. 43.

³⁷ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в Република България (2001–2006)“, с. 159.

³⁸ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в Република България (2001–2006)“, с. 159; Данни от TV Plan/TNS пийпълметричен панел.

³⁹ Данни от TV Plan/TNS пийпълметричен панел, средно дневно за периода януари–март 2007 г.

големи градове и около 20% – от столицата⁴⁰. През 2007 г. делът на аудиторията на тази телевизия е средно 18,5%⁴¹.

Целият дял на аудиторията на трите най-големи национални канала е намалял от 84,2% през 2003 г. на 79,2% през 2006 г.⁴² От това обаче кабелните канали не извлякоха полза, тъй като се появиха твърде много нови кабелни оператори, които фрагментират аудиторията⁴³.

Таблица 1. Дял на аудиторията на основните канали (2004–2006)

Канал	Дял на аудиторията (в %)		
	2004	2005	2006
БТВ	36,5	37,8	37,5
Нова ТВ	18,8	21,7	21,9
Канал 1	26,6	19,5	19,8
Планета	2,5	3,6	3,2
Диема+	3,5	3,3	2,7
Fox Life	п.а.	п.а.	1,8
Скат	п.а.	п.а.	1,6
Евроком	1,9	1,5	1,1
Други	8,2	10,8	10,4

Източник: IP International Marketing Committee⁴⁴

⁴⁰ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в Република България (2001–2006)“, с. 107.

⁴¹ Данни от TV Plan/TNS пийпълметричен панел, средно дневно за периода януари-март 2007 г.

⁴² Институт „Отворено общество“, *Телевизията в Европа: законодателна рамка, практики и независимост*, Будапеща, 2005, Преглед, с. 137.

⁴³ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в Република България (2001–2006)“, с. 160.

⁴⁴ IP International Marketing Committee, *Телевизия 2007. International Key Facts*, октомври 2006 г., с. 101 (наричано отгук нататък IP International Marketing Committee, *Телевизия 2006*); IP International Marketing Committee, *Телевизия 2007. International Key Facts*, октомври 2007 г., с. 105 (наричано отгук нататък IP International Marketing Committee, *Телевизия 2007*).

2. РЕГУЛАЦИЯ И ЛИЦЕНЗИРАНЕ В ТЕЛЕВИЗИОННИЯ СЕКТОР

2.1. Регулаторни органи и рамка

В съответствие с новоприетия Закон за електронните съобщения КРС отговаря за регулирането на сектора на електронните комуникации⁴⁵. КРС трябва да изготви и приеме общи и нормативни административни актове, както и проекти за подзаконова нормативна уредба относно електронните съобщения и политика. Функциите на СЕМ като регулатор на съдържанието в сектора трябва да се предефинират при промяната на Закона за радиото и телевизията. До момента не са правени съществени промени в състава и нормативната рамка на СЕМ.

Процесът на лицензиране продължи да се развива изключително противоречиво главно поради липсата на политическа воля за създаване на истински независим и професионален регулатор⁴⁶. Нито един от настоящите членове на СЕМ няма адекватното образование или опит в лицензирането, технологиите или интелектуалната собственост. Те са избрани заради лоялността им спрямо различни политически или социални групи. Голяма част от европейското финансиране за регулаторните структури се инвестира по-скоро в инфраструктура, отколкото в човешки ресурси. Това обяснява незадоволителния административен капацитет на регулатора.

2.2. Система на лицензиране

След четиригодишно прекъсване процесът на аналогово лицензиране беше възстановен през първата половина на 2006 г., но конкретни резултати в телевизионното лицензиране не бяха постигнати. Процесът беше форматирен по-скоро от частни интереси, отколкото от обществените или от интересите на операторите. Предприетото от регулатора обявяване на конкурси за аналогови честоти в големите градове беше мотивирано от лобирането на компании, които искаха да се включат в телевизионния пазар. Слабото представяне на двата регулатора по отношение както на законосъобразност, така и на здрав разум, крие риск за процеса на цифровизация. България няма да бъде готова да преустанови аналоговото си разпространение през 2012 г. Поведението на КРС и СЕМ до момента поставя под съмнение способността им да регулират сектора в ерата на цифровото разпространение.

⁴⁵ Закон за електронните съобщения, раздели I-II.

⁴⁶ „Мониторинг на лицензирането на радио- и телевизионните оператори в България 2006–2007“, изготвен от доц. Нели Огнянова, Десислава Велкова, Северина Любенова, Светлана Божилова, Александър Кашъмов и доц. Георги Лозанов, София, ноември 2007 г., с. 6–9.

Лицензионният конкурс, обявен от СЕМ в началото на 2006 г., събра 771 заявления за радио- и телевизионни канали⁴⁷. Критериите за конкурса се отнасяха за цялата страна, включително и за най-малките населени места, за да могат да се запълнят съществуващите празноти. Този подход обаче не беше съобразен с нуждите на аудиторията, нито отговаряше на потенциала на пазара. Освен това той се основаваше по-скоро на логиката на аналоговото разпространение, отколкото на предизвикателствата на дигитализацията. Не бяха взети предвид каквито и да било предвиждания за това, как цифровизацията ще повлияе и ще промени радио-телевизионната среда.

Като основен проблем изпъкна липсата на стратегическа визия за лицензионния процес, съчетана с липса на задълбочено проучване на медийния пазар. От участниците в конкурса не се изискваше да идентифицират или да отговорят на нуждите на различните региони, нито да предложат разнообразие в програмирането. Нещо повече, регулаторът стартира конкурси за телевизионни канали в трите най-големи града на страната, където обществеността разполага с достатъчно източници на информация, вместо да се насочи към по-малките населени места и по-специално към пограничните райони, където има хронична липса на информация. Същевременно нито законодателят, нито СЕМ взеха някакво решение за статута на операторите, които работят с временни разрешения. Честотите, на които години наред тези оператори излъчват програмите си, бяха обявени за свободни и обект на конкурс. Черешката на сладoleда беше решението на КРС да се оттегли от лицензионния процес и да спре да дава информация за свободните честоти, което доведе до напрежение между двата регулатора. Така целият процес на телевизионно лицензиране беше замразен отново.

Тъй като законът не поставя ограничения за териториално покритие, повечето от кандидатите заявиха желание да получат лицензии за повече от един район⁴⁸.

Операторите Балкан Българска телевизия и телевизия „Европа“ с разпространение по кабел и сателит кандидатстваха за лицензии с национално покритие. Подобно лицензиране на четвърти национален телевизионен оператор не е предвидено в Стратегията за радио- и телевизионна дейност, но въпреки това СЕМ поиска от КРС информация за техническите възможности за издаване на такъв лиценз⁴⁹. КРС отговори, че няма свободна честота за четвърти национален аналогов телевизионен оператор с аргумента, че подобен оператор не би

⁴⁷ „Мониторинг на лицензирането на радио- и телевизионните оператори в България 2006–2007“, с. 17.

⁴⁸ Десислава Велкова, „Анализ и оценка на приетите процедури и действия на регулаторите“, с. 74.

⁴⁹ Решение на СЕМ № 13/2006.

могъл да покрие 85% от територията на страната, което е изискване, включено в Стратегията⁵⁰.

Медийните експерти от неправителствения сектор критикуваха КРС за това, че невинаги предоставя информация за наличието на свободни честоти в предвидения от закона тримесечен срок⁵¹. Все пак КРС излезе с положителни решения за налични честоти за аналогово телевизионно разпространение за градовете Варна, Пловдив и София, предпоставяйки обявяването на конкурси за лицензии за аналогово излъчване на тези честоти⁵².

След месеци консултации с операторите и медийни неправителствени организации СЕМ прие критерии за конкурсите за лицензиране⁵³. Основните критерии бяха четири, като приоритет имаше програмният проект. В наръчника за оценка на СЕМ този критерий има тежест 55 точки, от които 35 са за програмен профил, концепция и програмна схема, местно покритие, баланс между национални, европейски и други творби, срокове за изпълнение на програмните намерения и иновативност и разнообразие на програмата. Оставащите 20 точки са за организационна структура, включително професионална квалификация на служителите, редакционни и професионални стандарти и др. Останалите три критерия – финансов капацитет, планове за техническо развитие и опит в радио-телевизионната дейност, имат тежест по 15 точки всеки⁵⁴.

На 12 октомври 2006 г. СЕМ прие „Правилник за организиране и провеждане на конкурси за лицензиране на наземни радио- и телевизионни оператори“⁵⁵. Правилникът дефинира стъпките и условията на конкурса, включително неговото обявяване, подаване на заявления, създаване на експертни комисии, оценка и подкреждане на кандидатите и издаване на лиценз. Някои от конкурсните процедури вече бяха приключени по времето на приемането на правилника. В съответствие със закона СЕМ прие и „Правилник за създаване на експертни комисии“⁵⁶. Тези петчленни комисии включват трима представители на СЕМ

⁵⁰ Решение № 796/20 април 2006 г.

⁵¹ Например КРС не отговори в законоустановения тримесечен срок на запитване на СЕМ от февруари 2006 г. (Решение на КРС № 969/11 май 2006 г. по запитване на СЕМ, внесено на 6 февруари 2006 г.).

⁵² КРС, Решение № 765, 781 и 788 от 20 април 2006 г.

⁵³ Решение на СЕМ № 1013/29 юни 2006 г., публикувано на http://www.cem.bg/r.php?sitemap_id=78&id=1984 (ползвано на 19 ноември 2007 г.).

⁵⁴ Протокол на СЕМ № 56/14 септември 2006 г.

⁵⁵ Публикувано на http://www.cem.bg/r.php?sitemap_id=78&id=2096 (ползвано на 19 ноември 2007 г.).

⁵⁶ Закон за радиото и телевизията, чл. 116С(1); публикуван на http://www.cem.bg/r.php?sitemap_id=78&id=2095 (ползван на 19 ноември 2007 г.).

- председателя на всяка експертна комисия и двама членове, и двама представители на КРС - заместник-председателя на комисията и един член⁵⁷.

На 10 юли 2006 г. СЕМ обяви конкурси за лицензиране на два нови телевизионни оператора в Пловдив⁵⁸ и за три канала във Варна⁵⁹. Конкурсите бяха планирани за началото на декември 2006 г. СЕМ не се съобрази със законовия 14-дневен срок за обявяване на конкурсите след решението на КРС относно наличните честоти. КРС се беше произнесла три месеца преди обявяването на конкурса от СЕМ⁶⁰. Закъснението се дължеше на късното приемане на критериите за оценка⁶¹. АБРО обжалва приетите критерии. Те бяха публикувани в *Държавен вестник* едва в края на август 2006 г.⁶² СЕМ реши да продължи с процеса на лицензиране, твърдейки тогава, че всяко допълнително закъснение може да доведе до „значителна или трудно поправима вреда“ за операторите и за самия лицензионен процес⁶³. Забавянето накара регулатора да пренасрочи конкурсите за началото на 2007 г., когато СЕМ елиминира двама от 17-те кандидати за района на Пловдив и двама от 24-мата кандидати за района на Варна, тъй като не отговаряха на изискванията на закона за допустимост⁶⁴.

Но процесът не завърши с положителен резултат. На 11 юли 2006 г., един ден след обявяването на конкурсите за Пловдив и Варна, КРС оттегли всички свои решения за техническите параметри за аналогово наземно разпространение на телевизионни програми, за които СЕМ беше поискал информация. Аргументацията на КРС беше, че оттеглянето на решенията е в резултат на споразуменията на регионалната радио-комуникационната конференция на ИТУ (RRC-06) и че ако всички налични честоти бъдат използвани за аналоговото лицензиране, няма да останат честоти за цифрово разпространение. Някои от участниците в конкурсите обаче поставиха под въпрос този аргумент с твърдението, че истинската причина за този ход е интересът на действащите в момента оператори да запазят статуквото и да блокират конкуренцията на новопоявяващи се играчи на пазара.

⁵⁷ СЕМ, „Правилник за създаване на експертни комисии“, чл. 18(3).

⁵⁸ Решения на СЕМ № 1017 и № 1018 от 2006 г.

⁵⁹ Решения на СЕМ № 1019, № 1020 и № 1021 от 2006 г.

⁶⁰ Десислава Велкова, „Анализ и оценка на приетите процедури и действия на регулаторите“, с. 74.

⁶¹ Решение на СЕМ № 1013 от 29 юни 2006 г.

⁶² *Държавен вестник*, № 70/29 август 2006 г.

⁶³ СЕМ, Административен процесуален кодекс, чл. 60 (Предварително изпълнение).

⁶⁴ Решения на СЕМ № 4 и № 8 от 4 януари 2007 г. (Пловдив); Решения на СЕМ № 11-13 от 9 януари 2007 г. (Варна).

СЕМ обяви конкурс за честоти на три канала с покритие на град София през септември 2006 г.⁶⁵ Честотата за четвърти канал беше блокирана по искане на БНТ, която има правото автоматично да получи лиценз за излъчване на регионална програма⁶⁶. Конкурсът беше обявен, въпреки решението на КРС да оттегли обявените свободни честоти⁶⁷. През февруари 2007 г. СЕМ обяви кандидатите, които отговарят на условията за участие в конкурса⁶⁸, като допусна 25 от общо 32-ма кандидати. По-късно СЕМ позволи на един от кандидатите, който беше отхвърлен на първия етап, да се включи в конкурса, след като той представи допълнителна документация.

През юли 2007 г. СЕМ реши да отложи провеждането на конкурсите за всичките три града до приемането на национална стратегия за дигитализация⁶⁹. Решението беше взето, след като в СЕМ беше получено писмо от Върховната административна прокуратура, в което се настояваше регулаторът да се съобрази с искането на КРС за отменяне на конкурсите, докато не бъдат обявени свободните честоти⁷⁰. TV7, един от участниците в конкурса, подаде жалба срещу решението на СЕМ за отменяне на конкурсите и Върховният административен съд постанови решение в полза на TV7⁷¹. Съдът прие, че решението на СЕМ да отложи лицензирането надхвърля неговите правомощия, поради което го обяви за нищожно. СЕМ обжалва решението, но съдът отхвърли жалбата през януари 2008 г. Така в момента СЕМ е изправен пред дилемата да продължи или да прекрати лицензионния процес.

Според наблюдателите най-голямата битка е за честотите в София⁷². Кандидатите за лицензии в столицата включват Балкан Българска телевизия (ВВТ), по това време собственост на Петър Манджуков, търговец на оръжие и собственик

⁶⁵ Решения на СЕМ № 1137, № 1138 и № 1139 от 21 септември 2006 г.

⁶⁶ Поправка на Закона за радиото и телевизията от 2005 г. предвижда Българската национална телевизия и Българското национално радио да получават своите лицензии по силата на закона, без да участват в каквито и да било конкурси или търгове. Тази поправка поражда въпроса, дали всяко бъдещо искане на обществените оператори за предоставяне на честоти ще бъде удовлетворявано независимо от пазарните условия и други обстоятелства (Закон за радиото и телевизията, чл. 105(3)).

⁶⁷ Решение на КРС № 1497 от 11 юли 2006 г.; Решение на КРС № 788 от 20 април 2006 г.

⁶⁸ Решения на СЕМ № 18, № 19 и № 20 от 6 февруари 2007 г.

⁶⁹ Декларация на СЕМ, публикувана на http://www.cem.bg/r.php?sitemap_id=93&id=2438 (ползвана на 19 ноември 2007 г.).

⁷⁰ „СЕМ спря конкурсите за ефирните телевизии“, <http://www.mediapool.bg/show/?storyid=12-9941&srcpos=2> (ползвано на 10 декември 2007 г.).

⁷¹ Решение на ВАС № 8898/2007.

⁷² „СЕМ спря конкурсите за ефирните телевизии“, <http://www.mediapool.bg/show/?storyid=12-9941&srcpos=2> (ползвано на 10 декември 2007 г.).

на ежедневника „Дума“; TV7, контролирана от Любомир Павлов, бивш шеф на Общинска банка; Max channel, собственост на рекламния магнат Красимир Гергов; Телевизия „Европа“, съсобственост на брата на бившия президент Петър Стоянов - Емил Стоянов, и Мария Капон, настоящ депутат в парламента; и Diema Vision, собственост на британската компания „Arace Media“.

В момента GTV, City TV и Телевизия 7 дни излъчват с временни разрешения. Битката се води между тези временни оператори, които искат да задържат честотите, на които излъчват, и новите, които искат достъп до честотния спектър. Първоначално СЕМ отхвърли заявленията на TV7, Телевизия „Европа“ и Диема Vision, тъй като те не отговаряха на изискванията за прозрачност на източниците на финансиране и необвързаност с рекламни агенции. По-късно СЕМ допусна до конкурса TV7 и Диема Vision. Втората получи това право на базата на решение на Върховния административен съд. Източници от медийната индустрия смятат, че лицензии за София ще получат ВВТ, TV7 и Max channel. Междувременно СЕМ реши да отложи конкурсите до приемането на стратегия за дигитализация.

3. РЕГУЛАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ОПЕРАТОРИ

3.1. Законодателство и политика спрямо обществените оператори

Регулаторната рамка по отношение на финансиране, управление и програмна политика на обществените оператори остава непроменена. Въпреки че кризата в управлението на БНТ през 2004 г. е преодоляна, управленският модел на националната телевизия все още има нужда от реструктуриране. В момента ефектът от работата на телевизията е почти изцяло зависим от личните качества, пристрастия и професионализъм на генералния директор. Телевизията се нуждае от нови механизми за назначаване на нейното ръководство, както и от ново разделение на правомощията и отговорностите между Управителния съвет и генералния директор.

Финансирането на телевизията също се нуждае от реформиране. Предвид факта, че фонд „Радио и телевизия“⁷³ няма да заработи скоро, възможно решение е отпускането на по-голямо финансиране от държавния бюджет за производство на съдържание с обществен характер. Въпреки че държавната субсидия теоретично е рискова форма на финансиране, тъй като може да бъде заплаха за независимостта на обществените оператори, в момента тя се оказва единственият начин за гарантиране на тяхното оцеляване. Политиците не пожелаха да въведат лицензионни такси за потребителите от страх да не загубят популярността си сред зрителите, които биха приели тези такси като допълнително данъчно бреме. От друга страна, трудно е да бъдат убедени зрителите в една страна с невисок жизнен стандарт да плащат тези такси. Телевизията се нуждае и от ясни механизми за оценка на разходите за програмно съдържание, които да включват и разходи за въвеждане на цифровите технологии и услуги. Липсва и прозрачност за начина, по който се харчат парите от държавния бюджет.

3.2. Управленска структура на обществените оператори

Единственото съществено развитие в БНТ през последните три години беше назначаването на нов генерален директор. СЕМ прие правилата за избор на нов шеф на БНТ на 19 април 2007 г.⁷⁴ Той насрочи конкурсната процедура за юни 2007 г. Мандатът на настоящия генерален директор – Уляна Пръмова, изтичаше на 25 септември 2007 г.

На 20 юни 2007 г. СЕМ интервюира трима от кандидатите за поста генерален директор на БНТ, включително и Уляна Пръмова. На срещата присъстваха

⁷³ ИОО/България, с. 374-375.

⁷⁴ Решение на СЕМ № 106/19 април 2007 г.; Съобщение до медиите на СЕМ от 19 април 2007 г., публикувано на www.cem.bg (ползвано на 19 ноември 2007 г.).

журналисти, които отразиха и презентациите на кандидатите⁷⁵. Седмица преди интервютата СЕМ се срещна с Управителния съвет и с генералния директор на БНТ, за да обсъди работата на БНТ по време на управлението на Пръмова (от 2004 до 2007 г.). На тази среща СЕМ прие годишния доклад на телевизията, който трябваше да бъде публикуван, за да стане обществено достояние, но това така и не се случи⁷⁶. На 26 юни 2007 г. СЕМ единодушно преизбра Уляна Пръмова на поста генерален директор на БНТ⁷⁷.

3.3. Финансиране на обществените оператори

Според промените в Закона за радиото и телевизията, направени през 2005 г., стартирането на фонд „Радио и телевизия“ беше отложено за 2008 г. До момента няма признаци, че фондът ще заработи през тази година. Това налага да се приеме нова регулаторна рамка за финансирането на обществените оператори. Това може да става от държавния бюджет, който винаги е бил основният източник на финансиране за БНТ и БНР.

Законът за държавния бюджет за 2008 г. предвижда държавна субсидия за БНТ в размер на 66,73 милиона лева (EUR 34,1 млн.). 57,76 млн. лева (EUR 29,5 млн.) от тази сума са предвидени за производството на почти 22 000 часа програма за Канал 1, регионалните програми на БНТ и сателитния канал ТВ България. Останалата част от финансирането е предвидена за дълготрайни материални активи. Държавната субсидия на БНТ за 2007 г. беше 60,66 млн. лева (EUR 31 млн.)⁷⁸.

Държавните средства, отпуснати на БНТ, се определят на базата на час програма, без ясни изисквания относно вида на програмите. Законът би следвало да дава шанс и на търговските оператори да се конкурират за получаване на обществено финансиране за производство на програми с обществен характер. Законът би трябвало да предвижда стимули за тях да произвеждат по-голям обем такива програми.

⁷⁵ Съобщение до медиите на СЕМ от 20 юни 2007 г., публикувано на www.cem.bg (ползвано на 20 ноември 2007 г.).

⁷⁶ Съобщение до медиите на СЕМ от 14 юни 2007 г., публикувано на www.cem.bg (ползвано на 20 ноември 2007 г.).

⁷⁷ Съобщение до медиите на СЕМ от 26 юни 2007 г., публикувано на www.cem.bg (ползвано на 20 ноември 2007 г.).

⁷⁸ Приложение 1 към Доклада по закона за държавния бюджет на Република България за 2008 година, с. 70, публикувано на www.minfin.government.bg (ползвано на 10 декември 2007 г.).

4. ТЪРГОВСКИ ОПЕРАТОРИ

4.1. Регулация и управление

Регулацията и управлението на търговските оператори остават непроменени. Липсата на прозрачност на собствеността все още е налице, което налага обсъждането на различни възможни решения на проблема. Такова решение би могло да бъде създаването на доброволен регистър на собствеността на медиите като механизъм за саморегулация в бранша. Общо е мнението в медийните среди, че подобна система за саморегулация може да бъде ефективна само при наличието на консенсус в гилдията относно тази необходимост. Важно е също така да се създадат механизми, които да задължат операторите да разкриват промените в собствеността, което продължава да се случва „при закрити врата“. Според Георги Лозанов, председател на Българската медийна коалиция, „след замразяването на лицензирането медийният сектор преживява тежка криза на легитимност. Появата и изчезването на играчи, промените в собствеността и програмите имат изключително ограничена публичност и се случват зад гърба на регулаторите.“⁷⁹

4.2. Собственост и смесена собственост

Концентрацията на медийната собственост продължава благодарение и на липсата на законови ограничения за това. Секторът се нуждае от дебат за здравословните нива на консолидация, за да се гарантира медийният плурализъм. През 2005–2006 г. Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) обсъди и разреши концентрации във всички медийни сектори.

През октомври 2006 г. Balkan News Corporation, която е собственик на националната телевизия БТВ, купи радиокомпанията СЈ, която управлява местните радиостанции NJoy, Classic FM and Jazz FM.

Наред с безкрайната сага по лицензирането, имаше и други развития на телевизионния пазар, които отново доказаха безграничното незнание и безпомощност на регулаторите. Нова телевизионна станция с почти национално покритие – TV2, пренебрегна напълно лицензионния процес и обяви, че започва излъчване⁸⁰. Смята се, че тя е собственост на рекламния магнат Красимир Гергов и ще излъчва на 27 регионални честоти в цяла България. Това стана възможно в резултат на комбинирането на пакет от далекосъобщителни лицензии, собственост на компанията СТН, за излъчване на 27 регионални честоти и програмен лиценз, получен от TV2 през 2000 г. от тогавашния регулаторен орган – Националният съвет за радио и телевизия (НСРТ).

⁷⁹ „Мониторинг на лицензирането на радио- и телевизионните оператори в България 2006–2007“, с. 11.

⁸⁰ Бисерка Борисова, „Нова национална тръгва без конкурс за лиценз. Краси Гергов пак направи за смях СЕМ, КРС и депутатите“, *168 часа*, 20 септември 2007 г., с. 33.

4.3. Рекламният пазар

Рекламният пазар непрекъснато нараства през последните години. През 2006 г. общите рекламни разходи са се увеличили с почти 30% на годишна база, достигайки 626,8 млн. лева (EUR 320,48 млн.) бруто, като дялът на телевизията в тях съставлява над 70%.

Таблица 2. Дял на разходите за реклама по медийни сектори (2006)⁸¹

Медия	Дял (в %)
Телевизия	70,8
Ежедневници	10,5
Списания	6,8
Радио	4,6
Външна реклама (Outdoor)	3,1
Други печатни издания	1,9
Интернет	1,3
Кино	1,0

Източник: IP International Marketing Committee⁸²

Рекламният пазар продължава да бъде доминиран от трите национални телевизионни оператора: БТВ, Нова телевизия и Канал 1 на БНТ, на които принадлежат над 80% от разходите за телевизионна реклама. Водещата в това отношение телевизия – БТВ, обаче загуби от своите приходи за сметка на конкурента си Нова телевизия.

Таблица 3. Дял на приходите от телевизионна реклама (2004–2006)⁸³

Телевизия	Дял (в %)		
	2004	2005	2006
БТВ	49,7	48,2	43,3
Нова ТВ	25,4	30,5	34,7
Канал 1	10,4	6,7	6,5
Fox Life	п.а.	2,2	3,1
7 дни	4,9	2,0	2,7
Евроком	2,0	2,0	1,6
M-Sat	2,8	1,5	1,3
Европа	2,4	1,0	1,2
Диема+	п.а.	1,6	1,0
Други	2,4	4,3	4,6

Източник: IP International Marketing Committee⁸⁴

⁸¹ Бруто.

⁸² *Телевизия 2006*, с. 104; *Телевизия 2007*, с. 107.

⁸³ Бруто.

⁸⁴ *Телевизия 2006*, с. 104; *Телевизия 2007*, с. 107.

4.4. Регионално и местно телевизионно излъчване

Регионалното и местното телевизионно излъчване са все още слабо развити в България, преди всичко заради блокирането на лицензионния процес. Наземното телевизионно разпространение се осъществява главно от трите национални телевизионни оператора. БНТ има регионални телевизионни центрове във Варна, Пловдив, Благоевград и Русе. Изключение прави частната телевизия TV7, която има регионални телевизионни центрове с един-два часа програма дневно в градовете Хасково, Стара Загора, Велико Търново и Варна.

Конкурси за наземно телевизионно излъчване с регионално покритие все още не са провеждани. Аналоговото разпространение в регионите в момента се осъществява от далекосъобщителни оператори, които излъчват в 42 града на базата на временни разрешения. Тези оператори се стремят да привличат зрители най-вече от по-големите градове. Съществуващите 196 телевизионни канала, разпространявани чрез кабел и сателит, имат и регионално покритие. Повече от половината от тях са политематични, а останалите са тематични канали.

В страната съществува неотложна нужда от качествени местни телевизионни програми. Щедрият бюджет за регионалните центрове на БНТ не намира отражение в тяхната продукция. Годишният бюджет на регионалния център на БНТ в Русе например е приблизително 2 млн. лева (EUR 1,02 млн.). С тях се финансират около 8 часа програма дневно, която включва до 2 новинарски емисии, едночасово публицистично предаване и документални филми за региона. Около 70 служители на пълно работно време произвеждат два часа собствена продукция, а останалото време се пълни със стари сериали и филми от архивите на БНТ. Едва през октомври 2006 г. бяха направени няколко външни продукции⁸⁵.

Качеството на програмите, произвеждани от кабелните оператори, като цяло е незадоволително. Повечето от местните кабелни оператори, които правят своя собствена програма, не разполагат с ресурс или желание да инвестират в професионалното обучение на своя персонал. В резултат на това новинарските програми, които те произвеждат, са с много ниско качество. Хората все пак ги гледат, за да се информират какво се случва в техния град.

⁸⁵ Телефонно интервю с Димитър Липовански, собственик на независимата продуцентска компания „Арена медиа“, която организира годишния фестивал за медийни продукции „Българската Европа“ в Русе, 12 декември 2007 г.

5. РЕДАКЦИОННИ СТАНДАРТИ И НЕЗАВИСИМОСТ

Фондация „Национален съвет за журналистическа етика“ (НСЖЕ) беше създадена през 2005 г. от Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори (АБРО), Българската медийна коалиция (БМК), Съюза на издателите в България, Съюза на българските журналисти и Центъра за развитие на медиите. Нейна цел е създаването на рамка за саморегулация на печатните и електронните медии, която да осигури прилагането на Етичния кодекс, подписан в края на 2004 г. от около 100 печатни и електронни медии⁸⁶.

Първата задача на НСЖЕ беше да създаде структури, които да наблюдават спазването на изискванията на Етичния кодекс. Този процес започна в края на 2005 г. През март 2006 г. НСЖЕ прие Правилник за дейността на Комисията за етика в печатните медии и Комисията за етика в електронните медии⁸⁷. През юни 2006 г. двете комисии започнаха да приемат жалби срещу нарушения на етичните норми.

Всяка комисия се състои от 12 членове, представляващи журналисти, собственици на медии и обществеността. Квотата на журналистите във всяка от комисииите е запълнена от 4-ма действащи журналисти, номинирани от журналистическата общност на Общо събрание на Съюза на българските журналисти. Представителите на собствениците в Комисията за печатните медии са трима – избрани от Съюза на издателите, и един от Асоциацията на регионалните медии. Представителите на собствениците в Комисията за електронните медии са трима, избрани от Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори, и един, представляващ общо финансираните от държавата – Българска телеграфна агенция (БТА), БНР и БНТ. В обществената квота са личности, известни с работата и приноса си за утвърждаване на свободата на словото в България. Двама се избират от Общото събрание на журналистическата общност и двама – от собствениците на медии. Номиниращите страни имат правото на вето за номинациите на другата страна. Ако това се случи, двете страни правят нови номинации, докато те не бъдат приети от другата страна.

Основните функции на двете комисии са:

- разглеждане на жалбите, отнасящи се до редакционното съдържание;
- осъществяване на медиация между жалбоподателите и медиите с цел постигане на доброволно споразумение за разрешаване на спора;

⁸⁶ Етичният кодекс може да се намери на <http://www.mediaethics-bg.org/?op=page&lan=BG&page=mediaList> (ползван на 20 ноември 2007 г.).

⁸⁷ Правилникът може да се намери на <http://www.mediaethics-bg.org/?op=page&lan=EN2&page=kak> (ползван на 20 ноември 2007 г.).

- издаване на препоръки, предупреждения или обществено порицание срещу медии, за които е установено, че са нарушили Етичния кодекс;
- издаване на препоръки за усъвършенстване на журналистическата работа;
- предложения за промени в Етичния кодекс.

Когато се установят нарушения на Кодекса и всички средства за постигане на доброволно споразумение между спорещите страни са изчерпани, комисиите могат да поискат от виновната медия да публикува или излъчи уточнение или корекция, право на отговор или извинение. Ако медията не направи това, комисиите могат да предупредят, че ще бъде направено публично порицание. Ако и в този случай медията не изпълни препоръките, комисиите могат да излязат с публично порицание⁸⁸. Комисиите не разглеждат предавания или публикации, направени преди повече от два месеца от датата на подаване на жалбата; оплаквания срещу медии, които не са подписали Етичния кодекс; анонимни сигнали или случаи, които са обект на съдебно производство.

Дейността на двете комисии се ръководи от следните принципи:

- **достъпност** (всеки гражданин или организация, който се чувства засегнат от статия или предаване, може много лесно да подаде оплакване до съответната комисия, която разглежда случая по лесен и бърз начин; процедурата е описана в интернет страницата на комисиите)⁸⁹;
- **участие** (засегнатите страни имат достъп до заседанията на комисиите и могат да бъдат представлявани от трети страни);
- **медиация** (комисиите посредничат първоначално за постигането на доброволно споразумение между засегнатите страни);
- **независимост и безпристрастност** (членовете на комисията нямат право да участват и гласуват в заседанията в случаи на конфликт на интереси, както и да коментират подадените жалби преди постановяването на решение)⁹⁰;
- **прозрачност** (комисиите трябва да обосноват решенията си пред заинтересованите страни; всички решения на комисиите съдържат мотиви и се публикуват на интернет страницата на комисиите).

⁸⁸ Правилник за дейността на Комисията за етика в печатните медии и Комисията за етика в електронните медии, чл. 17.

⁸⁹ Вж. www.mediaethics-bg.org (ползвано на 20 ноември 2007 г.).

⁹⁰ Правилник за дейността на Комисията за етика в печатните медии и Комисията за етика в електронните медии, чл. 13 и чл. 18(5).

През първата година от своята работа, до края на юни 2007 г., в комисиите постъпиха общо 90 жалби, писма и мнения от граждани⁹¹. Всяка комисия е провела по 5 заседания през годината. Двете комисии са имали три общи заседания⁹².

Комисията за етика в електронните медии получи 26 жалби, осем от които бяха допустими за разглеждане. От тях според Комисията четири са основателни, тъй като има нарушаване на Етичния кодекс. В един от случаите нарушението е оправдано, тъй като е направено в обществен интерес. Комисията ясно е посочила, че има нарушение на Етичния кодекс, но не е наложила санкция. Повечето от нарушенията са свързани с изискванията на Кодекса за предоставяне на достоверна и точна информация на обществеността⁹³.

Макар да е твърде рано, за да се оценят ефектът от работата на комисиите и техният принос за стимулиране на по-етично професионално поведение, самото съществуване на Етичния кодекс и механизмите за саморегулация са позитивен знак за зрелостта на българския медиен сектор. Подобна всеобхватна саморегулация не съществува в никой друг сектор на българския обществен живот и затова опитът на медиите в това отношение може да бъде ползван като пример.

Същевременно политическият натиск и вмешателството в работата на радио- и телевизионните оператори продължи. През май 2006 г. Георги Коритаров, известен български журналист, един от двамата водещи на сутрешния блок на Нова телевизия, призна по Нова телевизия и радио „Нова Европа“, че е бил сътрудник на бившата Държавна сигурност по време на комунизма. Публичното му изявление беше предизвикано от съобщение на министъра на вътрешните работи Румен Петков за работата на Коритаров за комунистическата политическа полиция. Коритаров обясни контекста на своята връзка със службите и публично се извини на онези, които е възможно по някакъв начин да е засегнал. Предизвиканите от случая „Коритаров“ дискусии се концентрираха в две посоки. От една страна, се потвърди необходимостта да се приеме необходимото законодателство по отношение на достъпа до архивите на бившите служби на Държавна сигурност, за да се предотврати политически мотивирано разоблича-

⁹¹ Отчети на Комисията за етика в печатните медии и Комисията за етика в електронните медии (19 юни 2006–19 юни 2007 г.), публикувани на http://mediaethics-bg.org/images/razni/File/OtchetiStatistika/Otchet_June2006-June2007.pdf (ползвани на 11 декември 2007 г.).

⁹² Авторът на този доклад е член на Комисията за етика в електронните медии и неин председател през първата година от нейната работа.

⁹³ Кодексът гласи, че журналистите трябва да предоставят на аудиторията точна и проверена информация и няма преднамерено да скриват или изопачават факти; няма да подвеждат обществото и ясно ще посочват, когато са използвани манипулирани текстове, документи, картина и звук; ще правят ясно разграничение между коментари и факти и ще гарантират, че при отразяване на спорове всички засегнати страни са имали възможността да представят своята позиция (1.1.2.–1.1.6.).

ване и дори изнудване на обществени личности; и втората тема, обект на разгорещен дебат с изцяло етичен характер, постави въпроса за степента, в която хората, сътрудничили на политическата полиция по времето на комунизма, имат право да играят активна роля във формиране на общественото мнение в едно демократично общество. Нова телевизия подкрепи Коритаров и запази неговото токшоу в ефир, оставяйки на зрителите да решат етичните дилеми.

При друг случай, на 8 октомври 2006 г., по време на предизборната кампания за президентските избори в България, Иво Инджев, водещ на предаването „*В десетката*“ по търговската телевизия БТВ, обяви, че в редакцията са получени електронни съобщения от анонимен източник, в които се твърди, че президентът Георги Първанов не е обявил публично цялата си лична собственост. Твърдението е, че Първанов, лидер на социалистическата партия от 1996 г., който по това време е кандидат за втори президентски мандат, притежава апартамент в центъра на София на стойност 100 000 €. Инджев призна, че не е проверил информацията, и помоли своя гост в студиото Михаил Мирчев – социолог от партията на Първанов, ако желае, да коментира твърденията. Мирчев заяви, че имейлите са част от негативна PR кампания срещу социалистите. След предаването Инджев подаде оставка с твърдението, че го е направил в резултат на натиск, който е бил оказан от президентството. От телевизията обясниха, че Инджев е нарушил принципите на журналистическата етика, като не е проверил информацията, преди да я оповести. Комисията за етика в електронните медии излезе със становище, че Инджев не е нарушил Етичния кодекс, тъй като ясно е заявил по време на предаването, че информацията е от анонимен източник и не я е категоризирал като факт. Медийната общност като цяло се раздели по въпроса, дали Инджев е нарушил Етичния кодекс. Политическият натиск спрямо БТВ, споменат от Инджев, бе невъзможно да бъде потвърден.

6. ПРОГРАМИРАНЕ

6.1. Продукция

Съществени промени в програмните изисквания към националните оператори няма. Програмите на националните телевизии като цяло не предлагат голямо разнообразие, особено за младите хора, които често имат информация за последните културни събития, включително филми и музика, много преди те да стигнат до българските телевизии. Изключение правят специализираните музикални телевизионни канали като ММ, „Веселина“ и „Планета“⁹⁴.

През 2004 г. в българската телевизия навлезе форматът на риалити програмите, който много бързо привлече огромен интерес, особено сред младите зрители. През 2006 г. този формат укрепил позициите си в телевизионните програмни схеми. Успехът на „Big Brother“ през 2005–2006 г. накара Нова телевизия да пусне още две серии от „Big Brother“ и „VIP Brother“ през 2007 г. През есента на 2006 г. БТВ последва примера с риалити предаването „Survivor“.

След възникналите спорове относно акуратността на данните за аудиторията, представени на пазара от TNS TV Plan, БНТ и Нова телевизия подписаха договор за пийпълметрични данни с конкурентната компания GfK⁹⁵. Втората пийпълметрична система в страната допринесе за подобряване на прецизността, като резултатите на двете компании се оказаха повече или по-малко сходни.

Голям брой от зрителите не искат нови български телевизионни канали, а по-добро качество и по-голямо разнообразие на програмите на съществуващите телевизии⁹⁶. Продължава тенденцията на популярност на новинарските емисии сред зрителите, които неизменно получават високи рейтинги през последните шест години. БТВ запазва водещата си позиция със средно 17% дял от аудиторията за своите новинарски емисии в праймтайма през 2007 г.⁹⁷ Другият търговски канал – Нова телевизия, също подобри рейтингите на централната си новинарска емисия „Календар“ – от 4% през 2005 на 9,3% през 2007 г.⁹⁸ Само рейтингите на новинарските програми на Канал 1 на БНТ спадат. Централната информационна емисия на телевизията – „По света и у нас“, бележи траен спад на аудиторията в периода между 2003 и

⁹⁴ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в България (2001–2006)“, с. 104.

⁹⁵ GfK Audience Research – Bulgaria (GARБ) започна да работи в края на 2006 г.

⁹⁶ СЕМ, „Развитие на радио- и телевизионната дейност в България (2001–2006)“, с. 160.

⁹⁷ Данните за 2007 г. са за периода 1 януари–31 март 2007 г.

⁹⁸ Проучване на BBSS Gallup/TNS и Market Test за периода януари–март 2007 г. Данните са предоставени по молба на автора.

2006 г. През 2007 г. се наблюдава малко увеличение на гледаемостта на емисиите – до 10,9%⁹⁹.

Предпочитанията на зрителите са разделени между филми, новини, спорт и развлекателни програми. Доминиращи на българския телевизионен пазар са трите национални телевизии, които имат политематични формати. Все още съществува пазарна ниша за филми, местни новини, драматични сериали, развлекателни програми, международни новини, здравни предавания и научнопопулярни документални филми.

В програмата на Канал 1 на БНТ доминират игрални филми, новини, информация и забавни предавания. Консолидирани данни за частните телевизии по жанрове няма.

Таблица 4. Продукция на БНТ (2005)

Жанр	Брой часове	% от цялата програма
Игрални филми	3 404	45,1
Новини и информация	1 636	21,6
Забавни предавания	1 048	13,9
Изкуство/Наука/Култура	475	6,3
Спорт	456	6,0
Автореклама	404	5,3
Реклама	81	1,1
Други	48	0,7
Музика	0	0
Общо	7 552	100

Източник: Европейска аудио-визуална обсерватория
(European Audiovisual Observatory)¹⁰⁰

6.2. Общи изисквания по отношение на новините

Не се наблюдават промени и в общите изисквания по отношение на новините, излъчвани от операторите. Според Закона за радиото и телевизията само БНТ и БНР могат да произведат новините и публицистичните предавания на по-

⁹⁹ Проучване на BBSS Gallup/TNS и Market Test за периода януари-март 2007 г. Данните са предоставени по молба на автора.

¹⁰⁰ Европейска аудио-визуална обсерватория, *Годишник 2007. Филми, телевизия и видео в Европа*, издание – 2007 г., том 1, „Телевизията в 36 европейски държави“, Страсбург, 2007, с. 34.

литическа и икономическа тематика, които те самите излъчват. Това изискване беше критикувано от чужди експерти като клауза, ограничаваща редакционната независимост¹⁰¹.

БНР и БНТ имат правото да включват безплатно в своите новини репортажи и информация от събития, за които друг радио- или телевизионен оператор притежава изключителни права за отразяване. В съответствие със Закона за авторските и сродните им права е задължително да бъде съобщаван източникът на информация.

6.3. Общи изисквания за производство на програми

Общите задължения и изисквания за производство на програми остават непроменени. Те се отнасят както за търговските, така и за обществените оператори и са дефинирани в Закона за радиото и телевизията¹⁰².

6.4. Квоти

Програмните ангажименти и квоти и на обществените, и на търговските оператори са дефинирани в техните лицензи за излъчване, издадени от СЕМ¹⁰³. Интерес буди сравнението на програмните ангажименти, предвидени в лицензиите на трите национални телевизионни оператора, което показва, че те са смайващо сходни по отношение на тематични програми и квоти. Така още по-трудно може да се оправдае привилегированата позиция на БНТ на медийния пазар¹⁰⁴. Без ясна и отчетлива идентичност, на БНТ ще ѝ бъде трудно да защити правото си на финансиране от държавния бюджет.

6.5. Задължения на обществените оператори

Не са направени никакви съществени промени по отношение на програмните ангажименти на обществените радио и телевизия. Програмните задължения на обществените оператори са определени от Закона за радиото и телевизията¹⁰⁵, който предвижда допълнителни изисквания към програмното съдържание, разпространявано от БНТ¹⁰⁶. Обществената телевизия е задължена например да предоставя програмно време незабавно и безплатно за официални изявления на представители на държавни органи.

¹⁰¹ ИОО/България, с. 385.

¹⁰² Закон за радиото и телевизията, чл. 10–19.

¹⁰³ За програмните квоти на БНТ вж. ИОО/България, с. 387–389.

¹⁰⁴ За квотите на търговските оператори вж. ИОО/България, с. 402–404.

¹⁰⁵ Закон за радиото и телевизията, чл. 6.

¹⁰⁶ Закон за радиото и телевизията, чл. 7.

6.6. Задължения на търговските оператори

Търговското радиоразпръскване не е било обект на значителни промени. Законът за радиото и телевизията дефинира основните принципи, които трябва да спазват всички оператори по отношение на програмното съдържание. Програмните задължения и квоти на търговските оператори са определени в техните лицензии, издадени от СЕМ.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Две са основните констатации за развитието на българската медийна среда през последните години. В негативно отношение – секторът не успя да включи нови играчи на телевизионния пазар, каквато беше надеждата, свързана с лицензирането и приемането на Стратегията за развитие на радио- и телевизионната дейност след четиригодишен застои. От друга страна, медийният сектор най-после се сдоби със система за саморегулация, която заработи.

На ниво политика и законодателство България прие най-важните елементи от аудио-визуалните норми на ЕС. Тя обаче ще трябва да ревизира своята медийна регулаторна рамка в съответствие с новата Директива за аудио-визуалните медийни услуги (AVMS Directive). Новият Закон за електронните съобщения създава предпоставките за навлизането на цифровото разпространение, но все още предстои да бъде променено съответно и медийното законодателство и по-конкретно Законът за радиото и телевизията, за да се осигури цялостната правна рамка за въвеждане на цифровизацията.

Новото законодателство трябва да създаде единна регулаторна рамка за радиотелевизионното разпространение, което може да означава дори конвергенция на двата съществуващи регулатора. Необходимо е също така да се направи промяна в условията, в които работят обществените оператори и по-специално – в модела на тяхното финансиране.

Важна стъпка беше приемането на План за въвеждане на цифрово наземно разпространение (DVB-T) на 31 януари 2008 г., който прокарва пътя на прехода към цифровизация.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО, ЦИТИРАНО В ДОКЛАДА

Държавен вестник (ДВ) е официалният вестник на Република България.

Закон за електронните съобщения, публикуван в *Държавен вестник*, № 41, 22 май 2007.

Закон за радиото и телевизията, публ. ДВ, № 138, 24 ноември 1998; изм. ДВ, № 60, 2 юли 1999; изм. ДВ, № 81, 14 септември 1999; изм. ДВ, № 79, 29 септември 2000; изм. ДВ, № 80, 18 септември 2001; изм. ДВ, № 96, 9 ноември 2001; изм. ДВ, № 112, 29 декември 2001; изм. ДВ, № 77, 9 август 2002; изм. ДВ, № 120, 29 декември 2002; доп. ДВ, № 99, 11 ноември 2003; изм. ДВ, № 114, 30 декември 2003; изм. ДВ, № 99, 9 ноември 2004; изм. ДВ, № 115, 30 декември 2004; изм. ДВ, № 88, 4 ноември 2005; изм. ДВ, № 93, 22 ноември 2005; изм. ДВ, № 105, 29 декември 2005; изм. ДВ, № 21, 10 март 2006; изм. ДВ, № 34, 25 април 2006; изм. ДВ, № 70, 29 август 2006; изм. ДВ, № 105, 22 декември 2006; изм. ДВ, № 108, 29 декември 2006; изм. ДВ, № 10, 30 януари 2007.

Закон за здравето, публикуван в *Държавен вестник*, № 70, 10 август 2004, последно изменен през октомври 2007, чл. 55.

Закон за авторските и сродните им права, публикуван в *Държавен вестник*, № 56, 29 юни 1993, последно изменен през юли 2007, чл. 95.

Директива 2007/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 г., изменяща Директива 89/552/ЕЕС относно координирането на някои разпоредби, формулирани в действащи закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до упражняване на телевизионна дейност, *Официален вестник на ЕС (Official Journal of the European Union)*, 18 декември 2007 г., L 332/27.

Директива 2002/21/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 7 март 2002 г. за обща регулаторна рамка за електронните комуникационни мрежи и услуги (Рамкова директива), *Официален вестник на ЕС (Official Journal of the European Communities)*, 24 април 2002 г., L 108/33.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. БИБЛИОГРАФИЯ

На английски

International Research and Exchanges Board (IREX), *Media Sustainability Index (MSI)*, Bulgaria 2006/2007.

Международен съвет за изследване и обмен – IREX, *Индекс за устойчивост на медиите*, „България 2006/2007“.

IP International Marketing Committee, *Television 2006. International Key Facts*, October 2006.

IP международен маркетингов комитет, *Телевизия 2006. Международни важни факти*, октомври 2006.

IP International Marketing Committee, *Television 2007. International Key Facts*, October 2007.

IP международен маркетингов комитет, *Телевизия 2007. Международни важни факти*, октомври 2007.

На български

Българска медийна коалиция, *Въпроси на медийната регулация*, София, декември 2006.

СЕМ, *„Развитие на радио- и телевизионната дейност в Република България (2001-2006)“*, София, 23 май 2006.

„Мониторинг на лицензирането на радио- и телевизионните оператори в България 2006–2007“, изготвен от доц. Нели Огнянова, Десислава Велкова, Северина Любенова, Светлана Божилова, Александър Кашъмов и доц. Георги Лозанов, София, ноември 2007.

