



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

Мониторинг на медийния плурализъм 2016

Наблюдение на рисковете за медийния плурализъм в ЕС (плюс Турция и Черна гора)

Национален доклад: България

Автори: Орлин Спасов, Нели Огнянова, Николета Даскалова

Centre for Media Pluralism and Media Freedom





TABLE OF CONTENT

1.	За проекта	1
2.	Въведение	2
3.	Резултати от събирането на данните: оценка на рисковете за медийния плурализъм	4
	3.1 Основна защита (35% риск – среден риск)	5
	3.2 Пазарен плурализъм (71% риск – висок риск)	7
	3.3 Политическа независимост (56% риск – среден риск)	8
	3.4 Социално включване (64% риск – среден риск)	10
4.	Заклучения	12
	Приложение 1. Национален екип	13
	Приложение 2. Експертна група	13
	Приложение 3. Резюме от срещата със заинтересованите страни (стейкхолдери)	14

1. ЗА ПРОЕКТА

1.1 ПРЕГЛЕД НА ПРОЕКТА

Мониторингът на медийния плурализъм (ММП) е изследователски инструмент, проектиран за да се идентифицират потенциалните рискове за медийния плурализъм в държавите-членки на Европейския съюз (ЕС). Този доклад е изготвен в хода на първото общоевропейско приложение на ММП, извършено през 2016 г. в рамките на проект, финансиран като подготвително действие на Европейския парламент. Проектът е осъществен в 28 държави-членки на ЕС, както и в Черна гора и в Турция, с подкрепата на субсидия, предоставена от ЕС на Центъра за медиен плурализъм и свобода на медиите (ЦМПСМ) към Европейския университетски институт (Флоренция).

1.2 МЕТОДОЛОГИЧЕСКА БЕЛЕЖКА

ЦМПСМ си партнира с опитни и независими изследователи от отделните страни, които извършват събирането на данните и изготвят докладите. В случаите с Малта и Италия събирането на данни се извършва централизирано от екипа на ЦМПСМ. Изследването се базира на стандартизиран въпросник и насоки за прилагане, които са разработени от ЦМПСМ.

В България ЦМПСМ си партнира с фондация „Медийна демокрация“, която събра данните, коментира отделните индикатори във въпросника и интервюира подходящи експерти. Докладът за България е разгледан от персонала на ЦМПСМ. Освен това, за да се гарантират точни и надеждни резултати, група от национални експерти във всяка страна прегледа отговорите на някои въпроси с подчертано оценъчен характер (виж Приложение 2 за списък на експертите).

За да събере и изслуша гласовете на заинтересовани институции и лица, българският екип организира среща на 11 октомври 2016 г. в София. Преглед на тази среща и резюме на ключови моменти от дискусиата могат да се видят в Приложение 3.

Рисковете за медийния плурализъм се разглеждат в четири основни тематични домейна, за които се счита, че покриват основните зони на риск за медийния плурализъм и свобода на медиите: основна защита, пазарен плурализъм, политическа независимост и социално включване. Резултатите са изведени въз основа на оценка на 20 индикатора – по пет за всяка тематична област:

Основна защита	Пазарен плурализъм	Политическа независимост	Социално включване
Защита на свободата на изразяване	Прозрачност на медийната собственост	Политически контрол върху медиите	Достъп на малцинствата до медии
Защита на правото на информация	Концентрация на собствеността на медиите (хоризонтална)	Редакционна автономност	Достъп на регионалните/местните общности до медии; общностни медии
Журналистическата професия, стандарти и защита	Крос-медийна концентрация на собствеността и прилагане на принципите на конкуренцията	Медии и демократичен изборен процес	Достъп на хората с увреждания до медии
Независимост и ефективност на медийния регулатор	Търговско влияние и влияние на собствениците върху редакционното съдържание	Държавно регулиране на ресурси и подкрепа за медийния сектор	Достъп на жените до медии
Обхват на традиционните медии и достъп до интернет	Медийна жизнеспособност	Независимост на управлението и финансирането на обществените медии	Медийна грамотност

Резултатите за всеки домейн и индикатор са представени по скала от 0 до 100%. Стойност между 0 и 33% се приема за нисък риск, между 34 и 66% се свързва със среден риск, а между 67 и 100% – с висок риск. На нивото на индикаторите по подразбиране стойности 0 са отчетени като 3%, а стойности 100 – като 97%, за да се избегне оценка на пълно отсъствие на риск или на крайно висок риск¹.

Отговорности: Съдържанието на настоящия доклад не отразява непременно гледните точки на ЦМПСМ или на ЕК. Текстът представя позициите на националния екип, който е събрал данните и е изготвил доклад

1 За повече информация за методологията, използвана в ММП, виж доклада на ЦМПСМ „Наблюдение на медийния плурализъм в Европа: приложение на Мониторинга на медийния плурализъм 2016 в ЕС-28, Черна гора и Турция“, <http://monitor.cmpf.eu.eu/>.



2. ВЪВЕДЕНИЕ

Общият брой на населението на България е 7 153 784 души (2015 г.).² Според последното национално преброяване (2011 г.) българската етническа група обхваща 84,8% от населението. Турската етническа група е втората по големина с 8,8%. Групата на ромите е трета и възлиза на 4,9%. Тези етнически групи са признати от закона. Грамотността сред възрастното население достига 98,4% през 2015 г.³ Българският е майчин език на 85,2% от населението, турският на 9,1%, ромският на 4,2%.⁴

Икономическата ситуация е относително стабилна, но на ниско ниво. През 2015 г. България е държавата-членка с най-нисък БВП на глава от населението, възлизащ на 53% под средната стойност за ЕС.⁵ България остава най-бедната страна в ЕС. Коефициентът на безработица на населението на възраст 15 и повече години е 9,1% (2015 г.).⁶ Икономиката е изправена пред много сериозни проблеми, включително корупция – индексът за възприемане на корупцията поставя България на 69 място от 168 държави (2015 г.).⁷

В хода на 2015 и 2016 г. бе налице напрежение в управляващата коалиция, състояща се от партии с много различни идеологии – мощната десноцентристка ГЕРБ и нейните партньори Реформаторски блок, Патриотичен фронт и АБВ. Опозицията е слаба и разпокъсана. През последните няколко години външната политическа ситуация бе сред основните причини за нестабилност. Бежанската вълна в Европа, военната намеса на Русия в Сирия и други ключови събития имаха силно влияние върху основните теми, обсъждани в политиката и подети от медиите. На този фон много медии допринесоха за ескалацията на поляризацията в обществото. Използването на език на омраза в медиите се увеличи. Крайни възгледи, близки до расизма и ксенофобията, станаха широко разпространени в някои онлайн медии, в жълтата преса, в партийните телевизии и в социалните мрежи.

Медийният пазар е разнообразен, но все още силно зависим от политически и икономически влияния. Общият брой на вестниците през 2015 г. е 283 (ежедневниците са 51).⁸ Броят на вестниците на глава от населението 37,2.⁹ Регистрираните телевизионни оператори са 116. Радио операторите са 84.¹⁰ Общите приходи на телевизионните и радио оператори са съответно 419 712 000 и 70 860 000 лева, което е показателно за цялостния спад в общите приходи в двата сектора.¹¹ Според други данни, инвестициите в реклама през 2015 г. са 330 830 000 лева на нетна база, което представлява повишение с 8.3% в сравнение с 2014 г.¹², заедно с ръст в брутните рекламни бюджети в четири сектора: интернет (увеличение с 27.5% спрямо предходната година), външна реклама (увеличение с 11.6%), радио (увеличение с 8%) и телевизия (увеличение с 2.7%).¹³

През 2015 г. 59,1% от домакинствата са имали достъп до интернет у дома (ръст от 2,4% в сравнение с предходната година). Относителният дял на домакинствата, използващи широколентова интернет връзка, е 58,8%.¹⁴

През 2016 г. световният индекс на „Репортери без граници“ за свободата на пресата постави България на 113-ото място сред 180 наблюдавани страни (последно място в ЕС).¹⁵ В класацията на „Фрийдъм Хаус“ за

2 Виж: <http://www.nsi.bg/en/content/6704/population-districts-municipalities-place-residence-and-sex> (посетен: 29 август 2016)

3 Виж: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/literacy-statistics-trends-1985-2015.pdf> (посетен: 30 август 2016).

4 Виж: <http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Census2011final.pdf> (посетен: 29 август 2016).

5 Виж: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_per_capita_consumption_per_capita_and_price_level_indices (посетен: 1 септември 2016).

6 Виж: <http://www.nsi.bg/en/content/6503/unemployed-and-unemployment-rates-national-level-statistical-regions-districts> (посетен: 29 август 2016).

7 Виж: <http://www.nsi.bg/en/content/6503/unemployed-and-unemployment-rates-national-level-statistical-regions-districts> (посетен: 29 август 2016).

8 Виж: <http://www.transparency.org/cpi2015/> (посетен: 1 септември 2016).

9 Виж: <http://www.nsi.bg/en/content/4577/issued-newspapers-periodicity> (посетен: 29 август 2016).

10 Виж: <http://www.nsi.bg/en/content/4573/issued-newspapers> (посетен: 29 август 2016).

11 Виж: <http://www.nsi.bg/en/content/4631/tv-operators> (посетен: 29 август 2016) и <http://www.nsi.bg/en/content/4621/radio-operators> (посетен: 29 август 2016).

12 Виж: <http://www.nsi.bg/en/content/4635/revenue-and-expenditure-tv-operators> (посетен: 29 август 2016) и <http://www.nsi.bg/en/content/4625/revenue-and-expenditure-radio-operators> (посетен: 29 август 2016).

13 <https://www.piero97.com/en/Media-market?yid=39&bid=41> (посетен: 2 септември 2016).

14 http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/ICT_hh2015_en_CB5PDL6.pdf (посетен: 29 август 2016).

15 Виж: http://www.piero97.com/assets/Planners%20Digest/2016/Bulgarskite_medii_i_reklamniyat_pazar_2015.pdf (посетен: 2 септември 2016).



свободата на пресата през 2015 г. България заема 78-о място сред 199 държави и територии.¹⁶ „Фрийдъм Хаус“ определя българските медии като „частично свободни“. Индексът на IREX (2016) за устойчивостта на медиите показва, че през 2015 г. е имало увеличение на престъпленията срещу журналисти, включително тормоз от страна на публични фигури и атаки, свързани с насилие.¹⁷ Индексът „Картографиране на медийната свобода“ отчита осем случая на нападения и заплахи за физическата безопасност на български журналисти (от май 2014 г. до април 2016 г.), както и други случаи на заплахи за свободата на медиите в страната (тормоз, цензура и др.).¹⁸ Редица български неправителствени организации (Асоциацията на европейските журналисти – България, фондация „Медийна демокрация“ и др.), установяват подобни проблеми: намеса на собственици, рекламодатели, държавни органи и политици в работата на медиите, разпространение на автоцензурата и т.н.

16 Виж: <https://www.piero97.com/en/Media-market?yid=39&bid=41> (посетен: 2 септември 2016).

17 Виж: http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/ICT_hh2015_en_CB5PDL6.pdf (посетен: 29 август 2016).

18 Виж: <https://rsf.org/en/ranking> (посетен: 1 септември 2016).



3. РЕЗУЛТАТИ ОТ СЪБИРАНЕТО НА ДАННИТЕ: ОЦЕНКА НА РИСКОВЕТЕ ЗА МЕДИЙНИЯ ПЛУРАЛИЗЪМ

Високи рискове за плурализма на българските медии бяха открити предимно в домейните „Пазарен плурализъм” и „Политическа независимост”. Три от индикаторите в „Пазарен плурализъм” насочват към особено висок риск: „Концентрация на собствеността на медиите (хоризонтална)” (96%), „Търговско влияние и влияние на собствениците върху редакционното съдържание” (92%) и „Крос-медийна концентрация на собствеността и прилагане на принципите на конкуренцията” (89%). Два индикатора в домейна „Политическа независимост” са свързани с висок риск: „Държавно регулиране на ресурси и подкрепа за медийния сектор” (97%) и „Политически контрол над медиите” (79%).

Значителни рискове за плурализма на медиите в България са идентифицирани също така в рамките на домейна „Социално включване”. Два индикатора в тази област са свързани с особено висок риск: „Медийна грамотност” (88%) и „Достъп на регионалните/местните общности до медии; общностни медии” (75%).

Домейнът „Основна защита” представя нисък до среден риск. Основните проблеми тук са идентифицирани в рамките на индикатора „Журналистическата професия, стандарти и защита” (50%).

В обобщение на резултатите от изследването, трите най-големи проблема пред медийния плурализъм в България се отнасят към начина на разпределяне на държавната реклама, намесите в редакционното съдържание и концентрацията на собствеността.

Два индикатора се открояват като свързани с нисък риск: „Медии и демократичен избран процес” (18%), както и „Независимост и ефективност на медийния регулатор” (20%). Положителните резултати в тези области произлизат преди всичко от наличието на адекватни законови разпоредби и политики през наблюдавания период.

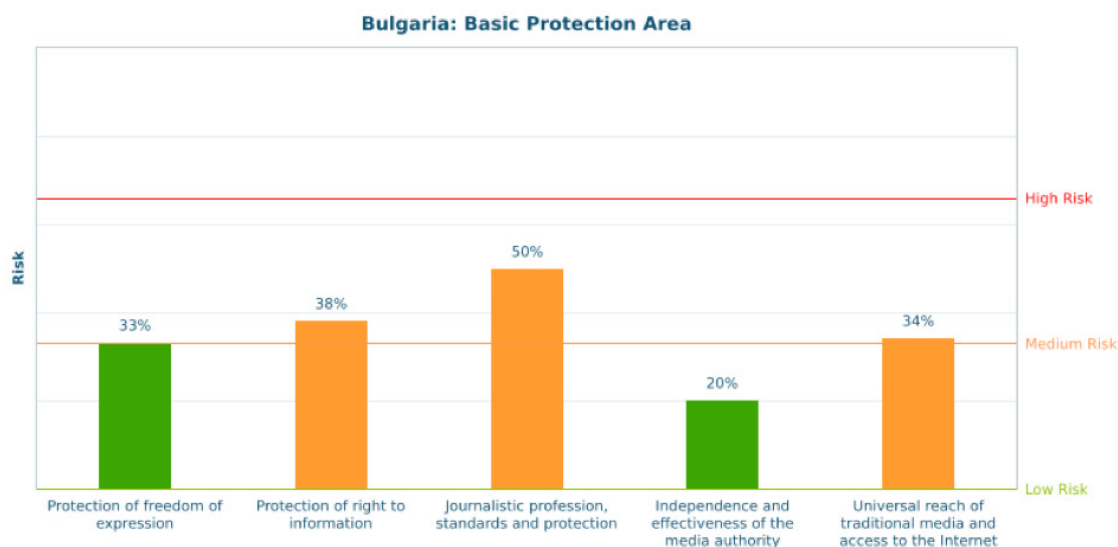
Като цяло, разнородното представяне на България в различните наблюдавани сфери се дължи най-вече на факта, че докато в повечето случаи правната рамка въвежда необходимите стандарти, те често не се прилагат ефективно на практика. Дори в рамките на индикатори с най-малък риск често има несъответствие между законови разпоредби и прилагане. Тези особености трябва да бъдат отчитани при цялостната оценка на медийния плурализъм в България. В същото време следва да се посочи, че са налице някои нови развития в медийния сектор, случващи се след приключването на ММП 2016 (изменения в медийното законодателство, нови предложения за регулиране на медиите, трансформации в собствеността на някои медии и др.). Подобни текущи процеси влияят на състоянието на медийния плурализъм в страната и имат потенциал бързо да променят цялостната картина.





3.1 ОСНОВНА ЗАЩИТА (35% РИСК - СРЕДЕН РИСК)

Индикаторите за основна защита представят регулаторния гръбнак на медийния сектор във всяка съвременна демокрация. Те измерват редица потенциални области на риск, включително наличието и ефективността на приложение на регулаторни гаранции за свободата на словото и правото на информация; статута на журналистите във всяка страна, включително тяхната защита и способност за работа; независимостта и ефективността на националните регулаторни органи в сектора на медиите; обхвата на традиционните медии и достъпа до интернет.



В сферата на „Основна защита” България регистрира нисък до среден риск.

Свободата на изразяване (33% общ риск за индикатора) е изрично призната в Конституцията и в медийното законодателство. България е ратифицирала съответните международни документи в тази връзка, включително Международния пакт за граждански и политически права (през 1970 г.) и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (през 1992 г.). Възможните ограничения на свободата на изразяване са ясно определени в Конституцията, в Наказателния кодекс и в Закона за радиото и телевизията. През последните години обаче закони, третиращи други сфери, и по-специално финансовия сектор, са прилагани по начини, водещи до ограничаване на медиите. Показателни например са рекордните

глоби, наложени от Комисията за финансов надзор срещу няколко медии (Капитал, Медиапул, Бивол, ЗОВ нюз), с искане те да разкрият източниците си на информация. На практика съществуват сериозни рискове по отношение на свободата на медиите и на журналистите. Широка палитра от местни и международни организации, осъществяващи мониторинг на медиите („Репортери без граници”, IREX, „Фрийдъм Хаус”, Асоциацията на европейските журналисти – България, Български хелзинкски комитет и др.) посочват устойчиви и актуални практики на системни нарушения, като например заплахи и тормоз от страна на публични фигури и институции срещу журналисти, корпоративен и политически натиск върху медиите и т.н. Свободата на изразяване на граждани, които не са журналисти, като цяло се спазва, но в някои случаи се използва икономически и политически натиск за възпрепятстване на отделни граждани или на цели професионални общности от свободно изразяване на мнение. Клеветата не е декриминализирана, но законът предвижда достатъчно форми на правна защита. Държавата и интернет доставчиците като цяло се въздържат от филтриране или блокиране на онлайн съдържание по произволен начин.

Защитата на правото на информация е със среден риск (38%). Въпреки че са налице адекватни законови разпоредби в тази връзка, проблеми с прилагането на закона продължават да съществуват. Понякога се злоупотребява с процедури по обжалване. Налице е продължаваща тенденция институциите да не отговарят на искания за достъп до информация (т.нар. мълчаливи откази). Някои медийни професионалисти посочват, че публичните институции са станали все по-изобретателни в практиката си да отказват информация на медиите и по-специално на разследващи журналисти.

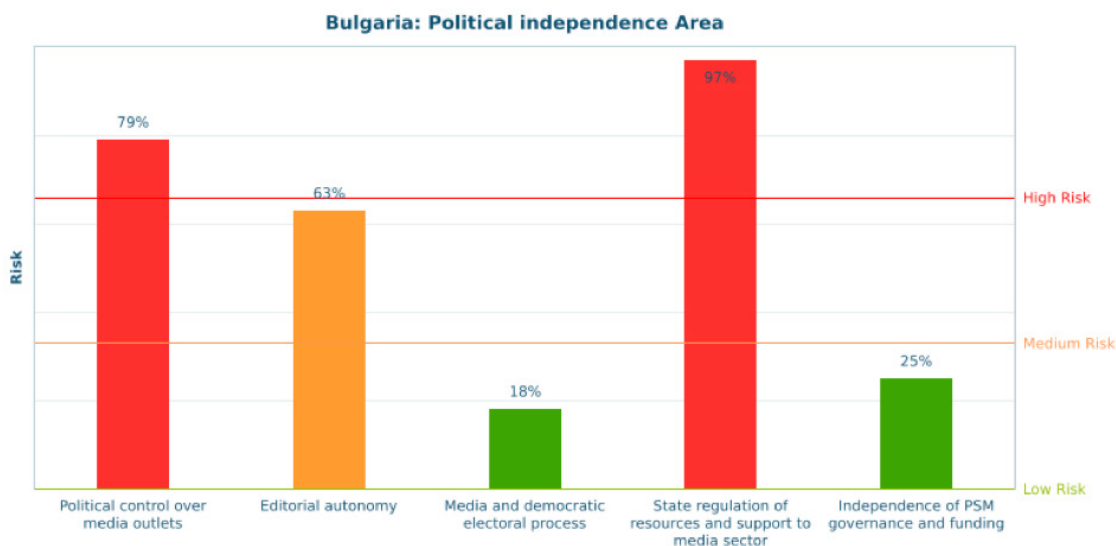
Индикаторът „Журналистическата професия, стандарти и защита” е със среден риск (50%). Въпреки наличието на няколко журналистически организации, на практика не много от активните журналисти имат достъп до професионална защита. Организациите не са особено ефективни при гарантирането на редакционна независимост. Условието на труд включват високи нива на несигурност. Много медийни компании не се ангажират със защита на работещите в тях журналисти и все по-често предлагат граждански вместо трудови договори, а социалните придобивки са незначителни. Въпреки че са налице механизми за саморегулация, неуважението към професионалните стандарти е често срещана практика.

Индикаторът „Независимост и ефективност на медийния регулатор” генерира нисък риск (20%). Въпреки това, съществуват важни структурни недостатъци, водещи до среден риск при някои от подвъпросите в рамките на индикатора. Независимият специализиран орган, който регулира медийните услуги в България, е Съветът за електронни медии (СЕМ). Двама от неговите членове се назначават от президента, а останалите трима се избират от парламента. Изборът на членове на СЕМ често е критикуван от експерти и медийни професионалисти за това, че по същество е резултат от политически решения. Гражданското участие в номинирането на членове на СЕМ не е гарантирано. В допълнение на всичко това, през 2015 и 2016 г. бяха проведени няколко кампании срещу СЕМ, реализирани в контекста на политически конфронтации.

Обхватът на традиционните медии и достъпът до интернет са в зоната на среден риск (34%). Каналите на обществената телевизия достигат до 96,2% от населението. Повече от 99% от жителите на страната имат достъп до обществено радиоразпръскване. Водещите три интернет доставчика притежават общо 60% пазарен дял.

3.2 ПАЗАРЕН ПЛУРАЛИЗЪМ (71% РИСК - ВИСОК РИСК)

Индикаторите за пазарния плурализъм разглеждат наличието и ефективността на разпоредбите за прозрачност и разкриване на информация, засягаща собствеността на медиите. Те оценяват също така съществуването и ефективността на регулацията, целяща да предотврати хоризонталната и крос-медийна концентрация на собственост, както и степента на прилагане на принципите на конкуренция и ролята на държавата за защита на медийния плурализъм. Освен това индикаторите в тази област се стремят да оценят доколко е жизнеспособен медийният пазар в съответната страна, както и дали и до каква степен търговските сили, включително от страна на медийни собственици и рекламодатели, влияят върху вземането на редакционни решения.



Пазарният плурализъм е една от зоните с най-много проблеми в българската медийна сфера.

Индикаторът „Прозрачност на медийната собственост” е със среден риск (50%). Въпреки наличието на формални законови разпоредби за разкриване на собствеността на медиите (Закон за задължително депозиране на печатни и други произведения, Закон за радиото и телевизията, Закон за търговския регистър), съществуващите законови изисквания не се прилагат ефективно на практика. В някои случаи действителните собственици на медии остават скрити за обществеността. Въпреки че се предвиждат от закона, санкции за неизпълнение на задълженията за прозрачност досега не са налагани на медии. През последните години редица местни и международни организации обръщат внимание именно на липсата на прозрачност по отношение на собствеността и на финансирането на медиите.

Нивото на хоризонтална концентрация на медийната собственост показва изключително висок риск (96%). Медийното законодателство не предвижда конкретни прагове на хоризонтална концентрация, които да я ограничават. Това се отнася за всички медийни сектори. Общите регламенти в Закона за защита на конкуренцията не включват специфична уредба за медийния пазар. В същото време действителното ниво на концентрация е невъзможно за проследяване поради недостига на прецизни данни – факт, който сам по себе си трябва да се разглежда като източник на риск. Пълните данни за общите приходи на медийните компании по медийни сектори (включително приходи от реклама, от продажба, от абонамент и др.) не са известни. Достъпната информация за пазарните дялове включва единствено частични данни за приходите от реклама. На основата на подобна непълна информация, изчисленията за концентрацията на водещите 4 компании по сектори показват висока степен на концентрация в телевизионния сектор – 92%, и концентрация от 57% при издателите на вестници. Няма данни за радио сектора. Достъпните данни за аудиторните дялове на водещите 4 компании по сектори също показват цялостно висока концентрация: 82% за телевизиите, 81% в сектора на радиото и 35% на пазара на вестници.

Индикаторът „Крос-медийна концентрация на собствеността и прилагане на принципите на конкуренцията” също отбелязва висок риск (89%). И по отношение на крос-медийната собственост медийното законодателство не предвижда прагове на концентрация. Дефицитът на данни за собствеността и за пазарните дялове не позволява да се направи точна оценка на реалната концентрация на собствениците, притежаващи дялове

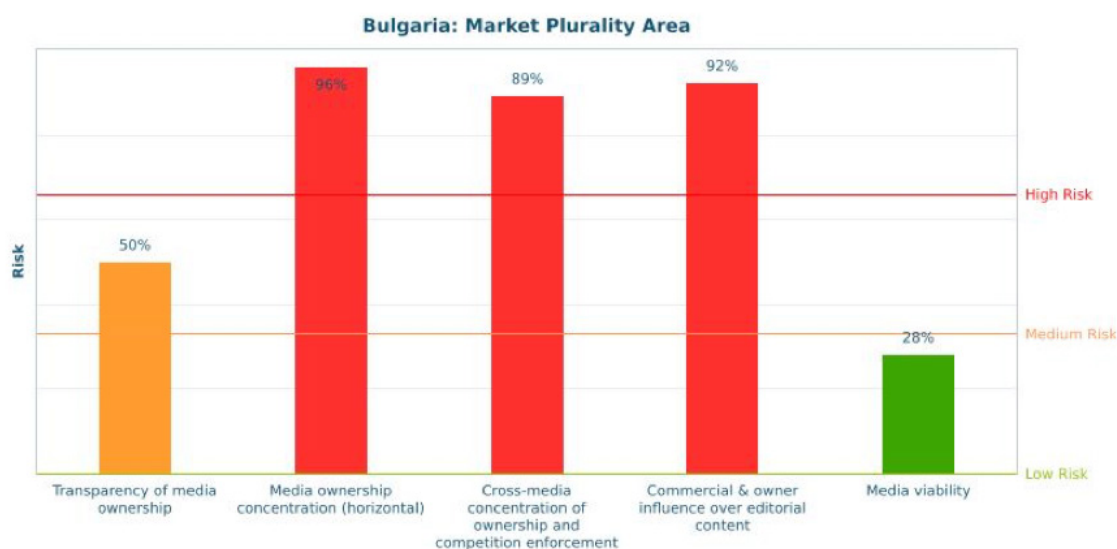
в различни сектори на националния пазар. Освен това, съответният регулаторен орган, Комисията за защита на конкуренцията, не взема под внимание, явно или имплицитно, съображения относно медийния плурализъм, когато прилага конкурентното право в сферата на медиите. В допълнение, липсват регулаторни механизми, които да гарантират, че държавните средства, отпускани на обществените медии, не причиняват непропорционално въздействие върху конкуренцията.

„Търговско влияние и влияние на собствениците върху редакционното съдържание” е следващият индикатор с високо ниво на риск (92%). Налице са сериозни дефицити на правни и саморегулаторни инструменти, които да гарантират редакционна независимост: липсват механизми за социална защита на журналисти в случаи на промяна на собствеността или на редакционната линия; няма регулаторни защити, гарантиращи, че решенията за назначаване и освобождаване на главни редактори не се влияят от търговски интереси; не съществуват мерки, които да указват, че упражняването на журналистическата професия е несъвместима с дейности в областта на рекламата. На този фон медийните собственици и други търговски субекти редовно оказват влияние върху редакционното съдържание. Общата практика на натиск върху редакционната независимост е илюстрирана и критикувана в редица проучвания и доклади на наблюдаващи организации.

По отношение на „Медийната жизнеспособност”, индикатор с нисък риск (28%), трябва да се има предвид, че данните са противоречиви. Налице са видимо позитивни тенденции в онлайн сектора: ръст на потребителите на интернет, на процента на хората, които използват мобилни устройства за достъп до мрежата и на разходите за онлайн реклама. Има обаче намаление на приходите в аудиовизуалния и в радио сектора, както и на пазара на вестници. Някои медийни компании развиват алтернативни източници на финансиране и подобни мерки им помагат да оцеляват, но не и да печелят и да реинвестират в медийния бизнес.

3.3 ПОЛИТИЧЕСКА НЕЗАВИСИМОСТ (56% РИСК - СРЕДЕН РИСК)

Индикаторите за политическа независимост оценяват наличието и ефективността на регулаторни гаранции срещу политически контрол върху медиите, информационните агенции и мрежите за разпространение. Индикаторите в тази област вземат също така под внимание съществуването и ефективността на саморегулация, която да осигурява редакционна независимост. Те дават оценка и на влиянието на държавата (и по-общо на политическата власт) върху функционирането на медийния пазар и върху независимостта на обществените медии.



България регистрира неравномерни нива на риск в областта на политическата независимост.

Политическият контрол върху медиите показва висок риск (79%). Съществуват общи законови разпоредби срещу политически намеси, но притежаването на медии или други форми на пряк или непряк контрол от страна на политици не е изрично забранено или ограничено от закона. В България в момента съществуват две партийни телевизии („Алфа” и СКАТ), а шест вестника са официално собственост на народния представител Делян Пеевски. Налице са системни случаи на конфликт на интереси между медийни собственици, от една страна, и управляващи партии, политически групи и политици, от друга. Политическите зависимости засягат като националните, така и регионалните медии. Оценките показват висока степен на политически контрол в сектора на печатните медии, среден риск по отношение на телевизиите и относително слаб контрол



върху радиостанциите. Въпреки че водещата информационна агенция се финансира от държавния бюджет, тя има репутация на политически независима. Водещата мрежа за разпространение на печатни издания обаче – марката „Лафка“, собственост на „Табак маркет“ – е считана от експерти за политически обвързана заради участието на депутата Делян Пеевски в собствеността на компанията, която стои зад мрежата. Въпреки че през март 2016 Пеевски обяви, че ще продаде дяловете си, съмненията за негово влияние върху разпространителския бизнес остават сериозни.

Общият риск по отношение на редакционната автономност се оценява като среден (63%). Липсват нормативни уредби, които да гарантират независимост при назначаването или освобождаването на главни редактори. В двете партийни телевизии процедурите по назначаване на главни редактори напълно зависят от решенията в съответните партийни централи. Влиянието върху другите частни медии е трудно да се докаже. По отношение на обществените медии няма регистрирани актуални случаи на външна намеса при назначаването или освобождаването на главни редактори. Редакционната независимост е обявена като основна ценност в съществуващата саморегулаторна уредба. На практика обаче, представители на медии твърдят, че е често срещана практика народни представители, министри, ръководители на държавни агенции и други политически фигури да се обаждат по телефона или да изпращат есемеси на медийни собственици, главни редактори и други журналисти с цел намеса в редакционното съдържание. Един от най-ефективните механизми за политически контрол върху медиите е чрез средствата за реклама, разпределяни от министерства и общини.

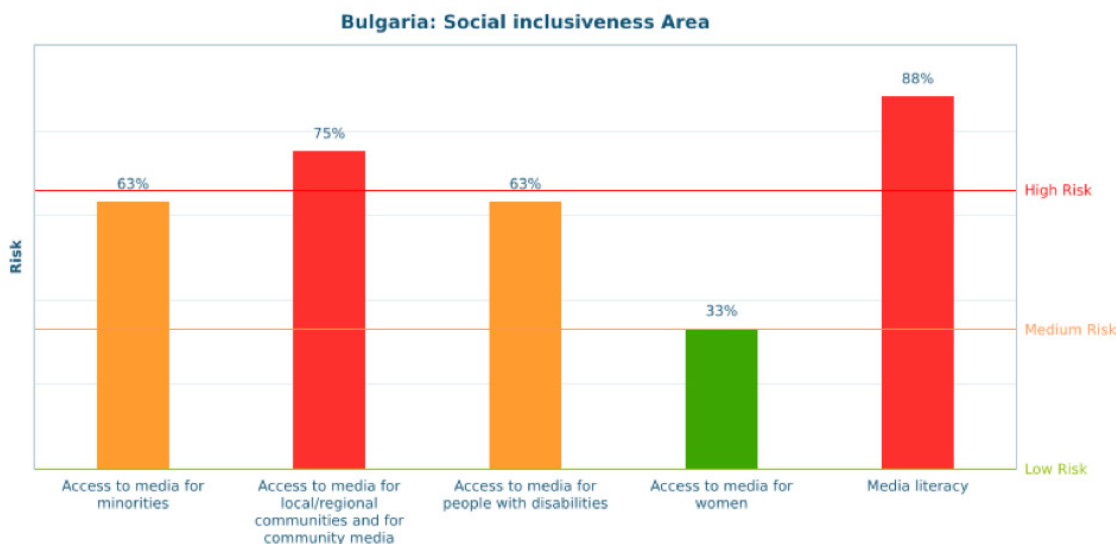
Индикаторът „Медии и демократичен изборен процес“ отбелязва нисък риск (18%). Тази оценка се дължи преди всичко на съществуването на правни регламенти, третиращи балансираното политическо отразяване в обществените медии и в частните канали. Прилагането на закона, дейността на медийния регулатор и анализите на медийно съдържание свидетелстват за плурализъм в обществените медии по време на избори. Отразяването на предизборни кампании във водещите частни телевизии обикновено е честно и балансирано, с няколко изключения от страна на канали и отделни журналисти, които демонстрират политически пристрастия.

„Държавно регулиране на ресурси и подкрепа за медийния сектор“ е индикаторът, който отбелязва най-висок риск (97%) от всички изследвани в рамките на ММП за България индикатори. В страната няма преки или непреки държавни субсидии за медии, различни от обществените. Не съществуват и регулаторни гаранции за честно и прозрачно разпределение на друг вид средства – тези за реклама, насочвани към медиите от страна на държавата. На практика начинът на разпределяне на държавна реклама не е нито ясно мотивиран, нито включва гаранции срещу упражняване на натиск върху медиите.

Нивото на независимост по отношение на управлението и финансирането на обществените медии е с нисък риск (25%). В действителност това е индикаторът с най-висока степен на съответствие между законови разпоредби и правоприлагане, особено по отношение на управлението. Финансирането обаче е проблематично. Основният механизъм на финансиране на обществените медии е чрез субсидия от държавния бюджет. Субсидията, изчислявана на принципа „стойност на час програма“, се определя от правителството година за година и се гласува от Народното събрание. Размерът на финансирането се решава от правителството без публично обсъждане. Генералните директори на обществените медии и експерти споделят мнението, че бюджетите са недостатъчни и че е налице необходимост от по-устойчив и предсказуем модел на финансиране.

3.4 СОЦИАЛНО ВКЛЮЧВАНЕ (64% РИСК - СРЕДЕН РИСК)

Индикаторите за социално включване разглеждат достъпа до медии от страна на различни групи в обществото. Индикаторите оценяват политиките и регулаторните гаранции по отношение на общностните медии, както и във връзка с достъпа до медии на малцинства, регионални и местни общности, жени и хора с увреждания. От значение за качеството на медийния плурализъм е и състоянието на медийната грамотност. Ето защо в обхвата на темата за социалното включване се съдържат и въпроси относно политиките за медийната грамотност в страната, както и за цифровите умения на населението като цяло.



В зоната на социалното включване изследването регистрира значителни рискове.

Индикаторът „Достъп на малцинствата до медии“ отбелязва среден риск (63%). Законът за радио и телевизия въвежда широко формулирани задължения на обществените медии относно достъпа на малцинства до ефирно време. На практика Българската национална телевизия (БНТ) и Българското национално радио (БНР) с готовност отразяват събития, свързани с малцинствени теми, и предоставят ефирно време на представители на малцинствата. Като цяло обаче отразяването не следва специална медийна политика, а е по-скоро спорадично и продиктувано от конкретни събития. Освен това липсва ясно изведен принцип на пропорционалност между достъпа до ефирно време и размера на съответната малцинствена група. В частните радио и телевизионни канали, както и във вестниците, съдържанието, посветено на малцинства, съвсем не е пропорционално на размера на съответната част от населението. В този смисъл малцинствата са поставени в неравностойна позиция. Като цяло, частните медии проявяват интерес преди всичко към теми, свързани с ромите, второто по големина малцинство, като тонът на отразяване често е тенденциозен, скандален и воден от негативни предразсъдъци.

Нивото на риск по отношение на „Достъпа на регионалните/местните общности до медии; общностни медии“ е високо (75%). Съветът за електронни медии изпълнява задълженията си да предоставя лицензии за регионални програмни услуги. Обществените медии се придържат към изискванията по закон да създават национални и регионални програми, програми за българи в чужбина и за български граждани, чийто майчин език не е българският, включително и на техния език. Що се отнася до регионалните и местни медии обаче, те не получават подкрепа от властите под формата на субсидии или чрез други мерки. Редица изследвания показват, че на практика, вместо да развиват подобни мерки за подкрепа, местните власти по-скоро се опитват да контролират регионалните медии. Общностните медии де факто не съществуват, нито статутът им е регламентиран в закона.

Достъпът до медии за хора с увреждания е със среден риск (63%). Политиките в тази област са слабо развити, съответните мерки не са достатъчно ефективни. Въпреки че доставчиците на медийни услуги са насърчавани от закона да предоставят достъпно съдържание за хора с увреждания, в страната все още не са въведени аудио описания за слепи хора, а аудиовизуалното съдържание, пригодено за хора с увреден слух, е твърде оскъдно. Единствено обществената БНТ редовно предлага съдържание, адаптирано за хора със слухови увреждания, макар и в ограничен обем.

„Достъп на жените до медии“ е най-малко проблемният индикатор в разглежданата тематична област (с нисък риск от 33%). Обществените медии все още нямат развита политика за равенство между половете. Въпреки това, на практика жените в обществените медии преобладават над мъжете (журналисти, редактори, администрация)¹⁹ и 60% от състава на управителните съвети на обществените медии е формиран от жени (понастоящем петчленният състав на Управителния съвет на обществената телевизия се състои изцяло от жени). Що се отнася до съдържанието, журналистите, редакторите и продуцентите са тези, които сами решават дали да следват определени принципи за равенство между половете, когато подготвят програмите и канят гости в предаванията.

Нивото на медийна грамотност в страната показва най-високия риск (88%) в цялата сфера на социално включване. В България не са развити политики за медийна грамотност и няма значими мерки, предприети от страна на държавните институции. Медийната грамотност отсъства от задължителните часове в основните и в средни училища. Преподаването в училище по тези въпроси е твърде ограничено и се осъществява в рамките на индивидуални инициативи и проекти. Дейностите, свързани с медийна грамотност, се извършват основно в сферата на неформалното образование и на гражданското общество. Тези активности все още са слабо развити, разпокъсани и с ограничен обхват – насочени са предимно към младежи и се изпълняват основно в столицата София.

19
Данните са от интервюта с ръководни кадри в обществените медии, реализирани от националния екип за целите на ММП.



4. АКЛЮЧЕНИЯ

Резултатите от ММП 2016 за България показват значителни рискове за плурализма на медиите в страната. Основните проблеми са в областта на медийната концентрация, редакционната независимост, държавното регулиране на ресурси и подкрепа за медийния сектор, социалното приобщаване. Насърчаването на положително развитие изисква предприемането на редица мерки, сред които:

В областта на основната защита:

- Подобряване на законодателството по отношение на състава, независимостта и ефективността на СЕМ чрез осигуряване на участие на представители на гражданското общество в номинирането на членове на СЕМ, в състава на органа и в мониторинга на решенията и отчетността на СЕМ.
- Защита на правото на информация чрез по-ефективно прилагане на Закона за достъп до обществена информация от страна на държавните институции.
- Насърчаване на кампании за по-добра професионална защита на журналистите (от неправителствени организации, професионални организации, медии).

В сферата на пазарния плурализъм:

- Насърчаване на прилагането на мерки за прозрачност на собствеността на медиите от страна на съответните регулаторни органи.
- Въвеждане на тест за „медийен плурализъм“ в случаите на медийни сливания (в закона и в компетенциите на регулаторните органи).
- Постоянно и устойчиво наблюдение на влиянието на рекламодатели и собственици на медии върху редакционното съдържание – осъществявано от неправителствени организации, с цел за да насърчи предотвратяването на подобни намеси.

В областта на политическата независимост:

- Преразглеждане на Закона за радиото и телевизията в частта му, засягаща независимостта и финансирането на обществените медии.
- Въвеждане на прозрачни и недискриминационни процедури за регулиране на разпределението на държавната реклама и на публични средства за медиите от страна на правителството.
- Ефективно прилагане на разпоредбите относно отличаването на платено от редакционно съдържание при отразяване на предизборни кампании и представяне на политически теми.

В сферата на социалното включване:

- Развитие на публична политика в областта на медийната грамотност и въвеждане на темата за медийната грамотност в училищната програма и в неформалното медийно образование.
- Стартиране в рамките на мрежата на БНТ на специализиран канал, посветен на култура, със силен фокус върху малцинствени, джандър и социални проблеми – с цел да се подобри представянето на различни български малцинства и социални групи.
- Увеличаване на достъпа до медийно съдържание за хора с увреждания (както от страна на обществените, така и на частните медии).
- Въвеждане на политики за подпомагане на регионалните и локалните медии с оглед на тяхната финансова устойчивост, разпространение, политическа и икономическа независимост (от страна на правителството, местните власти, НПО).

В заключение, за възможно най-прецизен мониторинг и оценка на плурализма на медиите в страната, е налице необходимост от осигуряване на надеждни и достъпни данни за състоянието на медийния пазар (пазарни дялове на собствениците във всички медийни сектори, данни за тиражите и разпространението, за потреблението и нивото на концентрация на онлайн медиите и т.н.). Такива данни биха могли да бъдат предоставяни от прозрачни и безпристрастни държавни, частни или неправителствени организации.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. НАЦИОНАЛЕН ЕКИП

Име	Фамилия	Позиция	Институция	
Орлин	Спасов	Изпълнителен директор Преподавател	Фондация „Медийна демокрация” Софийски университет „Св. Климент Охридски”	Ръководител на проекта
Нели	Огнянова	Преподавател	Софийски университет „Св. Климент Охридски”	
Николета	Даскалова	Изследовател, експерт	Фондация „Медийна демокрация”	

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ЕКСПЕРТНА ГРУПА

Име	Фамилия	Позиция	Институция
Анна	Горанова	Изпълнителен директор	Асоциация на българските радио- и телевизионни оператори
Борислав	Шабански	Главен секретар	Съвет за електронни медии
Иво	Драганов	Преподавател	Нов български университет
Кристина	Христова	Председател	Асоциация на европейските журналисти – България
Мехти	Меликов	Изпълнителен директор	Фондация „Национален съвет за журналистическа етика”
Ружа	Смилова	Преподавател	Софийски университет „Св. Климент Охридски”
Весела	Вацева	Изпълнителен директор	Българска асоциация на регионалните медии



ПРИЛОЖЕНИЕ 3. РЕЗЮМЕ ОТ СРЕЩАТА СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ (СТЕЙКХОЛДЕРИ)

- **Дата**

11 октомври 2016

- **Място**

Информационен център на ЕС в София, България

- **Участници**

В срещата се включиха журналисти и други медийни професионалисти, представители на неправителствени организации, медийни експерти и участници в експертната група.

- **Ключови дискутирани теми**

В първата част на срещата националният екип представи изследователския инструмент на ММП и основните резултати от събирането на данните и оценките на риска за България през 2016 г. Беше проведено обсъждане на резултатите, получени за някои от индикаторите. Гостите бяха особено заинтересовани от методологията на ММП и по-специално от изчисляването на нивата на риск за индикатори като „Защита на правото на информация“, „Медийна жизнеспособност“, „Медиите и демократичния изборния процес“ и др.

- **Заклучения**

ММП се приема за много ценен изследователски инструмент, който осигурява задълбочен анализ на рисковете за медийния плурализъм във всички важни области. Въпреки това, нивата на риск в някои индикатори в рамките на даден домейн могат да изглеждат изненадващо некохерентни за външните наблюдатели, ако не са осигурени допълнителни разяснения. В българския случай илюстрация за това е например тематичната област „Политическа независимост“, където политическият контрол върху медиите генерира висок риск, докато при индикатора, свързан с медиите и демократичния изборен процес, се отчита нисък риск. Ето защо изготвянето на допълнителен пълен списък с всички зададени въпроси и подвъпроси, включително пояснение за техния обхват, би направило изводите и оценките на риска още по-прозрачни за широката публика в методическо отношение.

Налице е консенсус по отношение на основните идентифицирани рискове, особено когато специфични за страната нюанси са представени като допълнително разяснение към оценките за нивата на риск. По отношение по-специално на индикатора „Защита на правото на информация“, участниците в срещата настояха за положителна оценка на Закона за достъп до обществена информация, определяйки го като един от най-прецизните в Европа. Освен това, предвид спецификите на пазарния плурализъм в България, присъстващите на срещата препоръчаха да бъдат взети под внимание не само хоризонталната и крос-медийната концентрация, но също така и проблемите, свързани с притежаването на дялове едновременно в медийния и в други сектори .

Ниското ниво на риск по отношение на медийната жизнеспособност в страната се разглежда като проблематично. Твърди се, че при изчисляването на въпросния риск твърде голяма тежест се придава на въпросите, свързани с онлайн медиите, за разлика от въпросите за традиционните медийни сектори, където тенденциите са по-противоречиви.

Участниците в срещата се съгласиха, че липсата на достатъчно данни за медийния пазар затруднява прецизната оценка на рисковете за медийния плурализъм.

<http://monitor.cmpf.eui.eu>

ISBN:978-92-9084-529-4
doi:10.2870/799310

