

Финансиране на радио- и телевизионните оператори и на медийните регулатори

Доц. Нели Огнянова

1. Обществени и търговски оператори: финансиране

В Европа съществуват два вида радио- и телевизионни оператори: търговски и обществени. Обществени оператори са наследници на държавните електронни медии, дълги години монополисти на този пазар. След либерализацията на пазара е имало очаквания, че обществените оператори са на доизживяване и постепенно функциите им ще се поемат от търговските оператори. Практиката в отделните страни на ЕС не доказва тази тенденция, очертава се жизнената връзка на аудиторията с обществените оператори. Поради това в специален Протокол за бъдещето на системата на обществените радио и телевизия в Европа [към Договора от Амстердам] държавите от Европейския съюз потвърдиха, че обществените оператори имат мисия и бъдеще.

Финансирането е **стратегически въпрос**, защото са необходими години, за да се постигне реализацията на една или друга схема. Търговските оператори се финансират от частни схеми, главно от реклама и спонсорство. При обществените оператори няма единен модел за финансиране, има само схеми, които се прилагат в отделните страни от ЕС. В момента Великобритания обсъжда промени за 2016-2017, финансирането на проектите, свързани с цифровата телевизия, също предполагат поне десетгодишен хоризонт.

Финансирането на обществените оператори е **„повече от финансов проблем“**¹ Значението на финансирането на обществените оператори надхвърля икономиката на обществените медии и се превръща в съдържателен проблем за всички електронни медии и за аудиторията по следните причини:

Първо, финансирането е свързано със съдържанието: ако операторът е независим, той изпълнява обществената си функция според закона и капацитета на редакционната колегия; ако операторът е зависим от рекламодателите или от конкретното политическо мнозинство, съдържанието на програмата „удостоверява“ тази зависимост и аудиторията получава едностранчива или пристрастна информация. Поради това препоръката на Европейския съюз за радио и телевизия (EBU) е националните закони да регламентират устойчиво дългосрочно финансиране. Ако в България продължи финансирането от дър-

¹ EBU, *The funding of public service broadcasting*, 2000.

жавния бюджет, за който е известно, че се регламентира всяка година, със съответен закон за държавния бюджет, устойчивост може да се осигури чрез Закона за радиото и телевизията. По аналогия със Закона за филмовата индустрия, в който се предвижда годишната държавна субсидия да бъде не по-малко от сумата, необходима за производство на определен брой игрални, документални и анимационни филми, в ЗРТ може да се гарантира реализацията на обществената функция, в конкретни параметри. Така финансирането на обществените оператори няма да зависи от конкретното парламентарно мнозинство (коректно казано, ще има една гаранция повече – но отново ще зависи, защото всеки закон може да бъде променен и това задължение на бюджета може също да бъде отменено).

Второ, при избор на схемата на финансиране се решава допустима ли е реклама в обществените оператори и в какъв обем. Особено в страни с по-малки рекламни пазари, каквато е България, увеличаването на рекламата в програмите на обществените оператори влияе върху свободата на търговските оператори да привличат приходи от реклама. Така финансирането на обществените оператори е фактор за икономическата жизненост на търговските оператори и на целия медиен сектор. За България, отпадането на някои от ограниченията за телевизионната реклама по Българската национална телевизия (увеличаване на продължителността за денонощие или на час, отпадане на ограниченията за праймтайма) засяга търговските телевизии и дори целия пазар, защото води до преразпределение на неголемите рекламни бюджети и насочването им към привлекателната (поради аудиторията си) национална телевизия.

2. Критерии за оценка на модела на финансиране на обществените оператори

Адекватният модел на финансиране трябва да удовлетворява следните критерии²:

- (1) финансирането да е достатъчно, за да съществуват обществените оператори като реални конкуренти на търговските оператори;
- (2) финансирането да е независимо от държавата, доколкото е възможно (undue influence);
- (3) финансирането да е предвидимо в средносрочен план;
- (4) нарастващо в съответствие или по-бързо от темповете на нарастване на разходите на оператора за реализиране на обществената функция;
- (5) достатъчно просто и аргументирано, за да не зависи от политически фактори.

3. Източници за финансиране на обществените оператори

Източниците на финансиране, които могат да удовлетворяват горните изисквания самостоятелно или в комбинация, са различни. Анализите показват разнообразието в схемите и източниците на финанси-

² Public Service Broadcasters Around the World, A McKinsey Report for the BBC, McKinsey and Company, 2004.

ране на обществените радио и телевизионни оператори в Европа.³

Основните източници на финансиране на обществените оператори в ЕС са два типа:

- Търговско финансиране: приходи от реклама и спонсорство;
- Обществено финансиране: приходи директно от аудиторията или от държавния бюджет.

Допълнителни възможности за финансиране са:

- Приходи от продажба на права, аудиовизуални продукти, издателска и друга собствена стопанска дейност;
- Абонаментни такси за платени услуги;
- Дарения и завещания и др.

Смесеното финансиране (комбинации от източници) е преобладаващата система за европейските страни. Пропорциите между търговско и обществено финансиране са различни в различните страни от ЕС. Не във всички страни, в които има смесено финансиране, се използват всички източници. Такси не се събират в страни като Люксембург, Португалия, Холандия, Белгия. Приходи от реклама не са допустими по закон за оператори като BBC.

В последните години има **тенденция на отказ от такси** поради ред причини, по-важните от които са ниска събираемост на таксите, трудности, свързани с конвергенцията на крайните устройства, високи разходи за администриране, необходимост от предсказуемост на очакваните суми в средносрочен план и др. Португалия и Белгия са примери за такова решение.

Великобритания има дългогодишни традиции в събирането на такси за финансирането на BBC. В момента се провежда реформа на системата на обществените медии и един от основните въпроси е как в бъдеще ще се финансира BBC. Първоначално таксите бяха препотвърдени за срок до 2016 г. като «необходимото зло» до въвеждането на по-справедлив модел: «Таксите остават най-малко лошият модел на финансиране на BBC. Макар и несправедливи..., доказателствата, които ние получихме, ясно свидетелстват, че няма друга надеждна алтернатива, която да може да осигури настоящата универсалност на достъпа.»⁴ По-късно се внесе уточнението, че макар като цяло моделът да се запазва, финансирането от аудиторията се трансформира по вид на задължението – гражданите вече ще плащат не такси, а данъци за приемане на телевизия. Този пример показва, че цялата система на финансиране на обществените оператори търпи дълбоки промени.

³ *The funding of the public service broadcasting, EBU, 2000; Gillette, Robert. Advertising on Public Television: Current Policy in Western, Central and Eastern Europe, 2001.; The financial situation of public radio-television companies in Europe is deteriorating, Press Release, European Audiovisual Observatory, 2002; UK Green Paper "A strong BBC, independent of government", March 2005.*

⁴ *Committee on Culture, Media and Sport First Report 2004, m.5 Funding options.*

4. Търговско финансиране

Трябва ли рекламата и спонсорството (търговското слово в програмите) да бъдат източник на приходи за обществените оператори ?

Има част от пазара, която има твърд отрицателен отговор – това е частният сектор, който не би желал приходите от реклама и спонсорство в радиото и телевизията да се разпределят между частния и публичния сектор. Вероятно може да се намери и втори сегмент на съпротива срещу рекламата в програмите на обществените медии – това са зрителите и слушателите, които предпочитат „чиста програма“, където потокът от нетърговско съдържание не се прекъсва от рекламни блокове. Разбира се, нито в теорията, нито в законодателните органи се отрича информационната функция на рекламата (рекламата като потребителска информация), става дума за желанието на преобладаващата част от аудиторията несмущавано да следи предаванията в основната схема.

Положителният отговор също намира подкрепа. Обществените оператори, загрижени за финансирането си, предпочитат да разполагат с целия спектър от възможности за финансиране, включително от реклама и спонсорство, от продажба на права, от търговска дейност (концерти, продажба на аудио- и видеозаписи и др.). Рекламодателите също предпочитат да имат възможността да работят и с частните, и с обществените медии.

Директива „Телевизия без граници“ не различава търговски и обществени оператори и въвежда общо ограничение по продължителност на рекламата за всеки оператор – 12 минути на час и 20 (15) на сто от „квалифицираното“ програмно време за денонощие (без предавания, определени в директивата). Следователно рекламата в обществените оператори може максимално да достига до нормата на директивата. По отношение на пазара има ограничение за до осем прозореца с не по-малко от 15 минути продължителност. Това е максимум и за обществените оператори. По отношение на спонсорството липсват количествени нормативни ограничения в общностното законодателство.

Ограниченията са за телевизионните програми. Няма общностни ограничения за рекламата и спонсорството в радиопрограмите.

Рекламата може да варира в националните закони от нула (забрана) до нормата на директивата. Има национални модели на финансиране, в които рекламата не е допустима. Като цяло обаче, една трета от приходите на европейските обществени оператори са от реклама, спонсорство и пазар. **Приходите от реклама** като процент от общите приходи варират. Ако се проследят националните закони, може да се установи тенденция към ограничаване на рекламата в програмите на обществените оператори. България от самото начало на регламентиране на рекламата наложи драстично ограничение върху рекламата на националната телевизия (15 минути за денонощие, 4 минути на час). Това е направено с цел да се даде възможност за раз-

вие на частния сектор, от една страна, и за защита на аудитория от прекомерно навлизане на търговското слово в обществената телевизия, която е подпомагана от бюджета, от друга страна. За БНР ограничението е 6 минути на час. Ето и други примери за национални модели, в които има **ограничения** на рекламата за обществените оператори.

- Франция. Разпоредби в закона от 1986 ограничават рекламата в програмите на обществените оператори. Забранена е политическата реклама (чл.14), забранено е прекъсването на филми (чл. 73) и времетраенето се ограничава както на час, така и на денонощие(чл.48).

- Португалия. След отпадането на финансирането чрез такси през 1992 г., при пълна забрана на рекламата по RTP2 и практическа забрана по RTP1, общественият оператор (RTP) се финансира от публични средства и реклама в съотношение 99:1.

- Естония. През 2001 г. с изменение на закона е въведена забрана за реклама, телевизионен пазар и спонсорство в програмата на обществения телевизионен оператор Eesti Televisioon (ETV). За националния обществен радиооператор Eesti Radio's (ER) забраната ще се прилага от 2005 г. Загубите се компенсират със средства от лицензионни такси на частните оператори, макар че ETV не получава тези средства директно. Правителството е обещало допълнителни средства за компенсиране на загубите на обществените оператори.

- Финландия. Общественият оператор YLE няма право на реклама и спонсорство (Section 12 of the Act on Ylesradio OY138). Той се финансира от таксите на населението и лицензионните такси на търговските оператори в създадения State Radio and TV Fund.

- Италия. От 31.12.2003 Rai Tre няма право на реклама. Независимо от това (или поради това) другите две телевизионни програми на обществения оператор имат над 75 на сто от телевизионната реклама в Италия.

- Великобритания. Основен източник на финансиране на BBC са таксите (за 2002, те са 76.5% от цялото финансиране на оператора). BBC няма право на реклама, но има допълнителни приходи от: продажби на аудиовизуални продукти, издателска дейност, videos etc. (BBC Worldwide).

- Германия. ARD и ZDF имат право на 20 минути реклама на ден, без неделя, като рекламата по телевизията се разполага преди 20 часа, а по радиото – в определени слотове.

На основата на изложените данни се вижда, че България има балансирано законодателно решение в областта на допустимата реклама за програмите на обществените оператори – по-силно ограничение за БНТ, по-слабо – за БНР (6 минути на час). Спонсорството е разрешено.

Натискът за промяна на това решение е от двете противоположни посоки на медийния пазар, особено за телевизия. Българската национална телевизия би желала да има свободата да работи без ограничения (до ограниченията на директивата) върху продължителността на рекламата. Частните оператори настояват за забрана на рекламата в БНТ, поради използване на обществени средства.

5. Обществено финансиране (финансиране от публичния сектор)

Широко се споделя разбирането, че върху общественото финансиране се крепи независимостта на обществените оператори и подотчетността им пред зрители и слушатели. Категорията „обществен характер на финансирането“ се разбира (досега) като финансиране от аудиторията, в частност чрез такси. „Фактът, че таксите се заплащат от зрителите и слушателите придава нова енергия на съществуващата връзка между обществените оператори и аудиторията, заради която те съществуват“⁵.

Но общественото финансиране не съвпада с финансирането чрез такси, което е само една възможна форма на връзката оператори – аудитория. Отношението към таксите като към задължителна гаранция за наистина обществен характер на програмите се нуждае от преоценка.

За да се формира отношение към формата на общественото финансиране, трябва последователно да се разгледат **три възможности** – три форми на общественото финансиране:

(5.1) **Финансиране чрез такси за приемане на програми.** Таксите са суми, заплащани за получавана услуга. От тази гледна точка такси заплащат субектите, които приемат програмата на съответния обществен оператор, евентуално ползват други услуги, предлагани от оператора в пакет с програмите. Таксите за програма не включват евентуалните абонаментни такси към далекосъобщителния оператор за пренос (разпространение) на програмата.

(5.2) **Финансиране като индивидуален принос към сектор на услугите от общ интерес.** Условно, за нуждите на това изследване, те могат да се нарекат „друго данъчно вземане“, за да се разграничат от таксите. „Данъчно вземане“ са вземанията за републиканския бюджет от данъци, такси, глоби и имуществени санкции, събирани или налагани от данъчните органи, и вземанията на местните бюджети за местни данъци.⁶ Тези други данъчни вземания се заплащат за развитие на обществените радио и телевизия независимо дали лицата получават услуга (приемат конкретните програми на обществените оператори). Тези вземания по правна природа са сходни с данъците, защото се насочват за общественополezni цели (както данъците – за образование, отбрана, борба с престъпността).

⁵ Model Public Service Broadcasting Law - Handbook, с.5

⁶ §1, т.2 от българския Данъчно-процесуален кодекс

Разликата между такси и този вид вземания е следната: **такси не се заплащат от лица, които доказано не приемат програмата** (услугата) – и следователно при уредбата на събирането на такси следва подробно да се опише алгоритъм за освобождаване от заплащане. При данъчните вземания освобождаване на това основание няма. И в двата случая може, разбира се, да се нормира освобождаване на социални основания.

Ако има [формална] причина да не работи системата за обществено финансиране в България, тя е свързана с ветото на президента върху закона (ЗРТ) в тази му част. Законът въведе такси, т.е. цена за получавана услуга, а президентът основателно указа, че не може да се събират такси от граждани, които не получават услугата. Поради това всяко въвеждане на такси изправя прилагането на закона пред същия проблем.

(5.3) **Финансиране чрез държавния бюджет.** Финансирането чрез бюджета също безспорно е обществено финансиране, само че средствата са акумулирани от данъците на гражданите, а се разпределят целево за обществените оператори чрез законите за държавния бюджет. Този въпрос заслужава специално обсъждане във връзка с условията, които Европейският съюз има в случай, че обществените оператори получават бюджетно финансиране.

5.1. Обществено финансиране чрез такси

Принципи

В момента в Европа се реализира финансиране на системата от обществени оператори чрез такси, определени и събирани на различни принципи:

- **Такса „на домакинство“** (включително „на електромер“, като по този начин се идентифицира домакинството) е принцип, въведен в Гърция, Кипър, Македония. Дефинирането на „домакинство“ в националните закони е формално или неформално, по практически съображения. Така например, във Финландия е достатъчно да се докаже живеене „на родители и деца и други близки роднини под един покрив“ или „ползване на общ хладилник“.

- **Такса „на крайно устройство“** е принцип, при който заплащането е функция от броя на крайните устройства. В няколко страни от ЕС има легални дефиниции за крайно устройство. Във Финландия⁷ крайно устройство е телевизионен приемник (a television set) - устройство или комбинация от устройства за приемане на телевизионни програми. Приемане на телевизия е получаване на програми чрез телевизионен приемник или съхраняване или запис за използването на програмите по което и да е време. В Швеция всеки, който притежава или наема телевизионен приемник (крайно устройство) е длъжен да заплаща такса.⁸ За едно домакинство се заплаща една такса независимо от броя на приемниците. Не се заплаща такса за приемник във втори жилищен имот,

⁷ Act on the State Television and Radio Fund, (745/1998; amendments up to 395/2003 included)

⁸ TV Charges Act (SFS 1989:41), Section 1: The possessor of a television receiver shall pay a television charge for the receiver to Radiotjänst i Kiruna AB.

каравана или вила където и да е „Телевизионен приемник“ е устройство, което може да бъде:

- Телевизор;
- Видео с възможност за избор на канали;
- Компютър с тв карта за получаване на телевизионни сигнали.

Терминът „приемник“ очаква законово уточнение според законодателството в Германия. От 1 януари 2007 компютрите ще бъдат включени в обхвата на понятието, когато те са свързани с интернет. Това ще доведе до нови разходи особено за офисите на търговските дружества, тъй като домакинствата и сега плащат такса за радио и телевизия. Месечната такса в Германия от 1 април 2005 г. е повишена с 1€ и е около 17 € (5.32€ за радио и 10.83 €) за телевизия.

Във Великобритания досега се събира такса за “телевизионен приемник” - през март 2004 има около 24.5 милиона лицензии (понятие, означаващо правото на приемане) - 20.4 мил.цветни; 0.1 мил.чернобели; 3.8 милиона лицензии за хора над 75 г. и др. При обсъждане на бъдещето на обществените медии във Великобритания се установи, че над 6 милиона домакинства имат високоскоростен интернет, а през 2012 г. над половината от домакинствата ще приемат телевизия по интернет. Като се вземе предвид и развитието на технологиите за приемане на телевизия чрез мобилни телефони, става ясно, че таксата „на телевизионен приемник“ е безперспективна. „Промените в технологиите ще позволят в бъдеще на аудиториите да гледат телевизия по множество различни начини, без да е необходим телевизор – например по интернет и с мобилен телефон. Събирането на такси за собственост на телевизор може да се обезсмисли в дългосрочен план.”⁹ По тази причина във Великобритания се обсъждаше въвеждане на такса „компютър”, но идеята срещна твърде големи възражения от средите на компютърния бизнес, които не използват компютрите за приемане на телевизионни програми.

Сигурно е обаче, че такси във Великобритания се дължат за приемане на телевизионни програми чрез мобилен телефон. Това беше изрично уточнено през март 2006, по време на парламентарен контрол – създава се задължение за заплащане при “ползване на всякакъв апарат, за приемане на телевизионна програма от всякакъв вид, аналогова или цифрова, безжично или по друг начин, независимо дали апаратът има друга основна функция”.

Задължение за плащане

При законодателно въведени такси (независимо дали на принцип „домакинство” или на принцип „крайно устройство”) сериозни въпроси възникват при регистрирането и отчисляването на гражданите от регистрите на задължените лица.) Този проблем не възниква при другите форми на обществено финансиране).

В различните страни задължението за плащане възниква веднага или непосредствено след възниква-

⁹ UK Green Paper “A strong BBC, independent of government”, March 2005

нето на възможността за лицето да започне да приема програмите на обществените оператори. Във Финландия задължението за регистриране на приемника трябва да се изпълни „преди започването на употреба“, а такса се дължи от деня на регистриране. В Швеция таксата започва да се начита при заявяването, в 15 дневен срок от придобиването или наемането.

За компанията или лицето, ангажирано със събиране на таксите, възниква насрещно задължение – да регистрира потребителя и да го информира писмено за размера, срока и начина на плащане на таксата. За задължените лица се водят регистри. В момента в регистъра на Великобритания има около 28 милиона адреса (домашни и бизнес адреси) на задължени лица.

Задължението за плащане се прекратява от заличаването на лицето в регистъра, напр. при унищожаването на крайното устройство или при отказ на домакинството да приема в бъдеще определените програми.

Освободени от задължение лица

Освобождаване от такси се извършва по социални причини. Например във Великобритания освободени от заплащане на такси са:

- лицата на възраст 75 години и повече ;
- лицата със сто процента загуба на зрение заплащат 50 на сто от таксата.
- такса в размер 5 бр.лири заплащат пенсионери на възраст над 60 г. , както и хора с увреждания.

Размер на таксите

Размерът на таксите е съществено различен в различните страни от ЕС (по-общо, в Европа). В Исландия плащат най-много (338.3 EUR за радио и телевизия годишно) , в Румъния – най-малко (17.7 EUR годишно). Ако събираните средства се оценят в зависимост от населението (на жител) , количеството на средствата за радио и телевизия варира от 156.5 EUR за Швейцария до 6 EUR за Турция. Като правило, размерът на таксите не е достатъчен за покриване на разходите на обществените оператори, с изключение на страни като Великобритания (£121 (£126.50 от 1 април 2005) за цветен приемник и £40.50 (£42) за черно бял приемник), Швеция и Норвегия.

Размерът на таксите е въпрос на баланс: финансирането трябва да дава възможност за конкурентно развитие на обществените оператори, като населението трябва да може да си позволи заплащането на таксата, в противен случай неефективността на акта е предопределена. В Германия и Великобритания има опит със създаване на експертни съвети за оценяване на финансовите нужди на обществените оператори и съответното ниво на таксите. Т.е. задачата се решава от търсеното към даденото, от потребностите – чрез разпределяне на тежестта между домакинствата¹⁰ Задачата на съвета е да оценява финансовите нужди на

10 Committee on Culture, Media and Sport First Report 2004, m.5 Funding options

обществените оператори и да следи как обществените ангажименти се превръщат в бюджет на операторите. Хронологично процесът се извършва така: операторите заявяват проект за бюджет пред съвета, съветът извършва оценка и предлага размера на таксата на парламента, който се отклонява от предложението в много редки случаи, когато размерът на таксата би създал пречки за достъпа до програми.¹¹ Съветът използва тристъпков алгоритъм за оценка:

- Оценка на сегашните разходи – програма, материали, инвестиции;
- Оценка на разходите за развитие на базата на постъпили проекти от операторите,
- Верификация и крайна оценка на потребностите.

Размерът на таксите се актуализира (нараства) непрекъснато. Това е свързано с нарастването на потребностите на обществените оператори за изпълнение на задълженията им към аудиторията. В някои национални закони това е регламентирано като задължение за ежегодна актуализация на размера. Италианският медиен закон (чл. 18, ал.3) предвижда: „До края на м.ноември на всяка календарна година, Министърът на комуникациите издава акт (decree), в който определя размера на таксата за следващата календарна година, като вземе предвид разходите на лицензираните (обществени оператори) за изпълнение на специфичните му задължения през съответната година, предния баланс и отчет, предвидената инфлация и нуждите за технологично развитие. Средствата от такси следва да бъдат разпределени така, че да осигурят икономическата независимост.“

Законите предвиждат много специфични хипотези на редуциране или освобождаване от заплащане на такси.

Организация на събирането на таксите

Има различни национални решения по въпроса кой събира таксите за радио и телевизия и къде се концентрират средствата от такси. Най-общо, компетентността е у **четири вида субекти**:

- (1) организация (търговско дружество) за събиране на такси – Австрия, Белгия, Швейцария, Германия, Словения;
- (2) публичен тв оператор – Великобритания, Дания, Гърция, Ирландия, Италия;
- (3) регулатор – Испания, Франция, Португалия (когато е имало въведени такси);
- (4) държавна администрация – Холандия, Люксембург (в тези две страни се събират суми на различно правно основание, вноски).

Във Финландия събирането се осъществява от публичната администрация (Television Fee Administration) към регулатора FICORA. Във Великобритания BBC администрира събирането на таксите от 1991 г. На

11 Libertus, M. Essential Aspects Concerning the Regulation of the German Broadcasting System, 2004, p.15

свой ред BBC наема подизпълнители за събиране на таксите за цена от £150.8 мил. за 2003-04 г. В момента агент на BBC е търговското дружество „TV Licensing“. В Швеция събирането на таксите е възложена на търговско дружество¹².

Събирането се осъществява срещу цена (отчисление за услугата) с различен размер, например: Италия -15 на сто, Ирландия - 10.5 на сто, Великобритания - 6 на сто, Дания и Швеция - 2 на сто.

В България според сегашния закон средствата се концентрират във **фонд към регулатора**, но решенията в Европа са различни:

- към оператора – Норвегия, Великобритания;
- към регулатора – Финландия;
- към централния бюджет – Холандия;
- към местния бюджет – Белгия;
- към специална агенция – Германия, корпорация – Австрия.

Мониторинг и санкции

Мониторингът и ефективността на събирането на средствата се осъществяват чрез:

- предвиждане на (наказателна или гражданска) отговорност за отклоняване от задължението;
- поддържане на база данни с адреси на задължени лица;
- подвижни уредби за мониторинг (detector vans, hand-held detection devices) – така напр. във Великобритания се установяват стотици нарушения дневно, а във Финландия – 20 000 годишно.

Има примери за наказателна и гражданска отговорност, предвидена за неплащане на предвидените такси. Санкциите са разнообразни по размер и начин на определяне. Във Великобритания за неплащане на телевизионна такса се носи наказателна отговорност. За използване на устройства за приемане или записване на програми (VCR, set-top box, DVD recorder, PC с тв карта) глобата е до £1,000. При обсъждането на новия Закон за комуникациите постъпиха многобройни предложения за замяна на наказателната отговорност с гражданска.¹³ Във Финландия при констатирано нарушение е предвидена гражданска отговорност, като санкцията е в зависимост от размера на задължението: заплаща се такса за инспекция € 100 и глоба, равна на двойния размер на неплатената такса.

5.2. Обществено финансиране чрез „други държавни вземания“

Съществува и финансиране от аудиторията чрез средства, които данъчно задължените лица плащат за

¹² Radiotjänst i Kiruna AB.

¹³ Committee on Culture, Media and Sport First Report 2004, m.5 Funding options.

изпълнение на обществената функция да се създават и разпространяват обществени програми, а не непосредствено за ползване на услуги (както е при таксите). Това е данъчно задължение **за възможността да се приемат определен брой програми** на обществени оператори – тогава задължението е аналогично на всяко данъчно задължение **в обществена полза**.

Холандия е пример за страна, отказала се от финансиране чрез такси. През 1999 г. Холандия приема закон, според който обществените оператори ще се финансират от бюджета и – за начало - държавните средства от бюджета за следващата година не могат да бъдат по-малко от събраните такси през последната година от събирането им (1998) и ще се актуализират с инфлацията. Тези разпоредби се разглеждат като законови гаранции срещу политически влияния, но прилагането на закона среща трудности.¹⁴ От началото на 2000 г. вноската за радио и телевизия е свързана с данъчната система и се заплаща заедно с ДОД („special levy supplementary to income tax“). По принцип такава връзка е възможна, като се внася (1) абсолютна стойност, която се дължи според нормативен акт или (2) процент от задължението по ЗДОД.

От 2005 г. Исландия, страна от Европейската икономическа зона, обсъжда законопроект, според който събирането на такси се замества с данъчно задължение. Задължението е лично, за всички лица от 16 до 70 години, като ще има изключения по социални причини (нисък доход). Държавните радио и телевизия (обединени в RÚV, Icelandic National Broadcasting Service) се преобразуват в акционерно дружество с преобладаваща държавна собственост с принципал министърът на културата.¹⁵

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, като подчертава, че таксите са „солидарно обществено финансиране“, обръща внимание върху факта, че те ще стават все по-неадекватен начин на финансиране на обществените оператори. С нарастващото фрагментиране на аудиториите и разпределянето им в множество различни по големина пазарни дялове, справедливостта при заплащане на таксите (като цена на услуга) намалява.¹⁶

Въпросът за общественото финансиране (финансиране директно от аудиторията) се разглежда в моделния закон (закон-образец, примерен закон) на Румхорст¹⁷. Предлага се смесено финансиране (такси, реклама и спонсорство), като таксите да се събират за техническата възможност да се приемат програми (определени по списък), независимо дали наземно, чрез кабел или сателит, независимо дали крайното устройство е портативно или не (в транспортни средства) (чл.14, §1). Предлага се всяко домакинство да заплаща една такса от

¹⁴ National Report Commissariaat voor de Media. *Radiotjänst i Kiruna AB*.

¹⁵ Taxation to replace the TV licence fee.- The newsletter Nordic Media Policy, 2005, 1.

¹⁶ PACE, Committee on Culture, Science and Education, Doc. 10029, Public service broadcasting, Report.

¹⁷ Rumphorst, W. Model Public Service Broadcasting Law.

всеки вид (за радио, за телевизия) независимо от броя на приемниците (чл.14, §2).

В тази посока е реформата във Великобритания. По британската система са въведени такси за радио, впоследствие за телевизия, от 1923 г. За пръв път през 2006 г. таксата е квалифицирана от правителствената статистическа служба като **данък**, защото “в съответствие с дефиницията за данък това е задължително плащане, което не се дължи в зависимост от фактическия достъп до програмите на BBC”.

Решението има доста по-значими ефекти. Независимостта на BBC, която се обясняваше с финансирането директно от аудиторията, трябва да остане гарантирана и в условията на финансиране от данъкоплатеца, но чрез държавата. Системата за събиране се запазва, но се променя характера на задължението. Важно е също, че вече не BBC ще определя размера на таксата (като стопански субект, предоставящ услуга, както беше досега), а държавата - с нормативен акт.

5.3. Обществено финансиране чрез държавния бюджет

Финансирането на обществените оператори в ЕС се основава на детайлно определена обществена функция и информация за реализирането ѝ. В България не е направено много по подготовката на БНР и БНТ за изпълнение на това тяхно задължение, цялото обвързване между обществена функция и финансиране предстои.

В момента БНТ и БНР получават средства за дейността си от държавния бюджет на основата на проекти за бюджети, които се изготвят от обществените оператори, утвърждават се от регулатора и постъпват в парламента за обсъждане и включване в законопроекта за държавния бюджет за съответната календарна година. Финансирането от бюджета е част от смесеното финансиране, което законът разрешава (заедно със средства от реклама, договори за спонсорство и други източници).

От датата на членство на България в ЕС финансирането на БНТ и БНР със средства от бюджета ще се разглежда и от гледна точка на общностното конкурентно законодателство, в частност на **законодателството за държавната помощ**.

6. Анализ на възможните източници на финансиране на обществените оператори

Обществените оператори в Европа се развиват чрез реформа на съществуващите през 70-те и 80-те години държавни електронни медии. Самата идеология на трансформация от държавни в обществени медии, очертана особено пълно от EBU, предвижда изоставяне на финансирането от държавния бюджет и преминаване към **финансиране от аудиторията**. Основните причини, посочени от Румхорст¹⁸, са:

- **Финансиране от аудиторията** освобождава обществените оператори от зависимостта им от държав-

¹⁸ Rumphorst, W. Model Public Service Broadcasting Law.

ния бюджет. Съдържанието, особено политическите новини, не зависи от удовлетворяването на исканията за финансиране на дейността на оператора. Във връзка с това и размерът на таксите трябва да се определя така, че да няма възможност за контрол на властта върху медиите.

- Финансиране от аудиторията означава предвидимост на финансирането в средносрочен план, а дори позволява стратегическо планиране и стратегически инвестиционен план.

- Финансирането от аудиторията освобождава оператора от задълженията на държавните предприятия, например рестрикциите върху заплатите на служителите. При финансиране от аудиторията изработването и промените в организационната структура са изцяло по волята на оператора.

- Финансирането от аудиторията създава психологическа връзка между гражданина и отговорния пред него обществен оператор. Гражданите знаят, че операторът е под техен контрол чрез финансирането, а операторите помнят за кого работят.

Накратко, финансирането от бюджета се е приемало за рисково за операторите по презумпцията, че чрез финансирането (може да) се упражнява контрол върху съдържанието и към това се добавят бизнес причини: „Финансирането на BBC от държавата може да доведе до несигурност в дългосрочен план и да подейства като спиратка на творческото поемане на риск и иновациите.“¹⁹

От друга страна, съществуват аргументи **срещу използване на таксите**, отново систематизирани в Зелената книга за реформата на BBC – така, както са изложени от зрителите и слушателите във Великобритания (март 2005)²⁰:

- таксата не зависи от дохода, времето на гледане и т.н.
- за приемането на различен брой програми се заплаща една и съща такса;
- цената на събирането е висока (£150 милиона годишно), отклоненията от заплащането са много и цената на събирането по съдебен ред е висока (£150 милиона годишно);
- крайните устройства вече не са ясно дефиниран принцип за идентифициране на задължените лица.

Финансирането чрез бюджета има предимства:

- по-лесно е осъществимо в сравнение с финансирането чрез такси;
- няма да се появят и трудностите, които очакват системата за финансиране чрез такси с развитието на новите среди за разпространение на програми;
- устойчивостта и предсказуемостта на финансирането може да се регламентира, като се предвиди яс-

¹⁹ Review of the BBC's Financial Projections. Management Summary of the Review by Pannell Kerr Forster for the Department for Culture, Media and Sport, 1999.
²⁰ Committee on Culture, Media and Sport First Report 2004, m.5 Funding options.

²⁰ UK Green Paper "A strong BBC, independent of government", March 2005, p.59

нота за средносрочното финансиране на обществените оператори, за да могат да се предприемат иновационни проекти, изискващи по-дълъг срок;

- прогресивно е – всеки участва според доходите си.

Общественото мнение във Великобритания има резерви към финансирането от бюджета, това за страната ще е съвсем нова практика и гражданите очакват проблеми за независимостта на оператора. Във всички случаи, финансирането от бюджета **не е в противоречие** с принципите на европейската дуалистична система и може да се използва, ако се съпътства с необходимите мерки за независимостта на обществените оператори.

В България финансирането от бюджета не е било прекратявано и не бива да се изключва като възможност именно поради трудностите, които среща въвеждането на такси в настоящия момент. Първият правен проблем при обсъждането на такава опция е възможността за финансиране на обществените оператори чрез бюджет от гледна точка на общностното конкурентно законодателство, в частност **от гледна точка на режима на държавните помощи в ЕС.**

Според общностното законодателство финансиране на електронни медии с държавни средства е възможно при определено съотношение между държавните средства и обществената функция на оператора. Обществената функция обхваща специфичните задължения, които законът възлага на обществените оператори. Те представляват проява на по-обща категория услуги в ЕС – услуги от общ икономически интерес (services of general economic interest). Последните са различни от обикновените услуги, предоставяни от държавните учреждения и публични дружества, защото те се предоставят на всекиго по съображения за равенство и обществена солидарност, дори когато не носят печалба. От практиката на съда следва, че услугите от общ интерес се определят автономно от националните държави в сектори като комуникации, транспорт и др.

Европейската комисия

Европейската комисия твърди, че финансирането на обществените оператори може нормално да се оценява на базата на чл.86 (2) от Договора за ЕО като финансиране на услуги от общ икономически интерес.²¹ Причините: «Електронните медии имат централна роля в съвременните демократични общества, в частност при създаването и разпространението на социалните ценности. Секторът е предмет на специфично регулиране в обществен интерес. Това регулиране е основано на общи ценности като свобода на словото и право на отговор, плурализъм, защита на интелектуалната собственост, насърчаване на културното и езиково многообразие, защита на малолетните и човешкото достойнство, защита на потребителите.»²²

²¹ Commission Communication on the application of State aid rules to public service broadcasting - Official Journal C 320 of 15.11.2001].

²² Commission Communication on services of general interest in Europe COM(2000) 580 final, p. 35.

Европейският съд

Европейската комисия обръща внимание на няколко решения на Европейския съд в областта на държавната помощ за компенсиране на правни задължения, възложени от държавата. В първото решение съдът намира, че компенсирането, което не надхвърля необходимите за изпълнението на задълженията средства и не създава предимство за съответния субект, не представлява държавна помощ по смисъла на Договора за ЕО.²³ Във второто дело (**Делото Алтмарк**) се пледира за промяна на позицията на съда по цитираното дело и постановяване, че компенсирането е държавна помощ дори когато не надхвърля стойността на оказаните услуги.²⁴ В други дела²⁵ се обсъжда правомерността на финансирането в зависимост от критерия доколко детайлно и прецизно са определени в закона правните задължения на финансираното лице.

Делото Алтмарк придоби голяма известност, доколкото съдържа аргументация със значение, надхвърлящо конкретния случай. Става дума за подпомагане на автобусен транспорт в Германия (губеща дейност, необходима за жителите на съответната германска провинция) и решението по делото дава отговор на въпроса дали субсидиите, получени от компанията за подпомагане на местния транспорт, са държавна помощ.

Според решението по Делото Алтмарк компенсирането за предоставяне на услуги от общ икономически интерес не е държавна помощ – и следователно не е обект на предварителна нотификация и одобрение от комисията – само ако кумулативно са изпълнени **четири изисквания**:

1. получателят да има обществени ангажименти и те да бъдат ясно дефинирани;
2. параметрите, на базата на които е определено компенсирането, са предварително определени по обективен и прозрачен начин;
3. компенсирането не надхвърля стойността на услугата, като може да се включи и разумна печалба;
4. получателят е избран чрез конкурс или компенсирането не надхвърля разходите, нормални на пазара за предоставяне на услугата.

Всички други форми на помощ при липса на някое от четирите условия представляват държавна помощ. Държавна помощ има и ако е надхвърлена сумата, която е определена при изискванията на „теста Алтмарк“. Така практиката на съда се консолидира и се преодоляват съществуващите разногласия относно възможността за държавно финансиране на радиото и телевизията.²⁶

Стандартите за финансирането на обществените оператори от държавата вече се прилагат. В края на

²³ Case C-53/00, така както е цитиран в COM/2002/0636 final, Guidelines for state aid and services of general economic interest (SGEIs).

²⁴ se C-280/00 Altmark Trans GmbH. [Altmark Case].

²⁵ Case C-126/01 GEMO SA, Joined Cases C-34/01 and C-38/01

²⁶ Компенсирането не е държавна помощ: ADBHU 240/83, Ferring C-53/00; компенсирането е държавна помощ: Banco Exterior de España C-387/92, FFSA T-106/95-SIC T-46/97, CELF C-332/98.

юни 2006 г. Европейската комисия взе решение²⁷, според което обществените оператори в Холандия трябва да върнат на държавата 76 мил. евро заедно с лихвите – сума, получена от държавния бюджет за периода 1994 – 2005 г., тъй като субсидията надхвърля финансовите нужди за изпълнение на обществената мисия и е довела до образуването на финансови резерви. Според комисията, „надхвърлянето на размера за компенсиране на обществената функция деформира пазара и допуска обществените оператори да оперират на пазара при по-благоприятни условия от операторите, които не получават държавна помощ.“ С решение на комисията от 5 юли 2006 г. приключи анализът на финансирането на португалския обществен оператор RTP. Решението потвърждава правото на всяка държава „да приеме начин за компенсиране на обществените оператори пропорционално на изпълняваната от тях обществена функция“ в условията на пълна прозрачност и намира споразумението между правителството и RTP със срок 2019 г. в съответствие с общностното право.

Допустимо ли е финансирането на Българското национално радио и Българската национална телевизия от държавата в рамките на действащото конкурентно общностно законодателство? Да, възможно е, при спазване на определените условия, на първо място при ясно регламентиране на обществената функция. Така изисква Европейската комисия²⁸: „Предоставянето на държавна помощ на обществените оператори изисква **ясно и прецизно дефиниране на обществените ангажменти** (public service remit) и ясно и адекватно разграничаване между тях и другите дейности на обществените оператори. То е необходимо и за прозрачност и отчетност при използването на обществени средства, така както изисква и Директива 80/723/ЕЕС.»

7. Финансиране на регулаторите

Финансирането на регулаторите е свързано с финансирането на обществените оператори. Логиката е, че и обществените оператори, и регулаторите трябва да са независими и да не може да се оказва влияние върху програмното съдържание, съответно върху вземането на решения, чрез ограничаване на финансирането. Поради това то трябва да е устойчиво и определено.

Има **две основни схеми** на финансиране на регулаторите в областта на медиите и телекомуникациите (и конвергираните регулатори): от лицензионните такси (такси за регистрация, за администриране на имена на домейни и т.н.) или от бюджета. Прилагат се и различни схеми на допълване между приходи от лицензионните такси и средства от държавния бюджет. Преглед, изготвен за нуждите на реструктурирането на регулатора в Австрия²⁹, показва следното:

²⁷ State aid: Commission orders Dutch public service broadcaster NOS to pay back €76.3 million excess ad hoc funding. IP/06/822, Brussels, 22nd June 2006.

²⁸ Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting - Official Journal C 320 of 15.11.2001.

²⁹ Всички данни за финансирането на регулаторите са от изследване за нуждите на регулатора на Австрия 2002-2003.

Регулаторите в Чехословакия, Гърция, Холандия, Норвегия, Португалия и др. се финансират от (или главно от) **държавния бюджет**.

Регулаторите в Австрия (Austrian Regulatory Authority for Broadcasting and Telecommunications, RTR-GmbH и Austrian Communications Authority, KommAustria), Дания, Финландия (Finnish Communications Regulatory Authority, FICORA), Франция, Германия, Швейцария, Ирландия и др. се финансират от (или главно от) **средства от операторите** - лицензионните такси, такси за регистрация, други такси, въведени за ползване на радиочестотен спектър, глоби и т.н. В Германия за регулатора се предвиждат 2 на сто от лицензионните такси за телевизия и радио, Ирландия – 3 на сто от оборота на кабелните и MMDS операторите, Швейцария – около 1 на сто от таксите, Испания – 1.5 на сто от оборота на лицензираните оператори (националните обществени медии не се лицензират и не участват във финансирането на регулатора).

В Италия финансирането за конвергиращия регулатор (телекомуникации и медии) идва както следва: 68,4% - от бюджета, 17,5% - от обществените оператори; 9,8% - от всички останали оператори, 4,2% - от други източници.

Средствата се набират или към държавата – чрез Министерството на финансите или специализирана агенция (Франция - Service de la Redevance, Ministry of Finance, Швейцария – специализирана агенция), или към регулатора (Финландия: създаден е Радио- и телевизионен фонд, който се администрира от регулатора).

Решение на Конституционния съд на Австрия от 2004 г.³⁰ съдържа мотиви в полза на **смесеното финансиране на регулаторите**, които изглеждат относими към избора на схема и в България. Австрийският регулатор RTR-GmbH изготвя проектобюджет, в който определя нуждите си самостоятелно. По закона до 2004 г. те се покриват от операторите в зависимост от техния годишен оборот (от дейностите в областта на радиото и телевизията). При такава система, общественият оператор ORF внася по-голямата част (около 80 на сто) от средствата, необходими за регулирането в областта на радиото и телевизията. ORF подава жалба пред Конституционния съд (Verfassungsgerichtshof, VfGH) срещу съответните разпоредби от закона. Съдът приема, че финансирането на регулатора изцяло от операторите е несправедливо, тъй като освен дейностите по надзора регулаторите осъществяват и елементи от политиката в областта на електронните медии, която е в интерес на обществото като цяло. Поради това тежестта на финансирането трябва да се раздели между операторите и обществото (бюджета, попълван чрез данъчната система). Съдът има и втори, допълнителен аргумент: самият регулатор определя нуждите си в проектобюджет, което позволява свръхфинансиране спрямо обществените му функции. В законодателството са внесени промени в съответствие с тези изводи на Конституционния съд.

30 Urteil des Verfassungsgerichtshof vom 7. Oktober 2004, G 3/04.

8. Изводи

Направеният обзор позволява да се направят някои изводи за развитието на аудиовизуалната политика и законодателство у нас.

а.) Присъединяването на България към ЕС предполага решаване на следните задачи, свързани с общественения характер на БНТ и БНР:

- да се дефинира прецизно обществената функция, като се определят и приоритети на политиката към обществените оператори;

- да се определи конкретно съдържание на обществената функция за всяка програма ;

- да се предвиди механизъм за актуализиране на съдържанието на обществената функция в закона и лицензиите. При актуализацията следва да се включат изисквания, свързани с новите технологии, нови услуги, съдържание онлайн, качеството на програмите;

- да се квантифицира, където е възможно, част от (качествените сега) параметри на обществената функция;

- да се уточнят правомощията на регулатора за мониторинг върху изпълнението на обществената функция;

- да се предвиди в закон създаването на експертен орган със задача да анализира финансовите изменения на обществената функция и да контролира разходването на средствата за изпълнението ѝ. Това ще позволи по-ефективна регламентация и на финансирането на обществените оператори.

б.) Финансирането на обществените оператори в България е целесъобразно да остане **смесено**.

в.) По-ефективен е механизмът на **финансиране чрез бюджета** при ясно дефиниране на обществените ангажименти и съответен мониторинг от страна на регулатора за изпълнението им. Финансирането да гарантира защитата на обществения интерес, за изпълнение на обществената функция, определена чрез качествени и количествени показатели в съответствие със закона и лицензиите на БНР и БНТ.

г.) Независимо дали ще се възприеме решението за финансиране на обществените оператори чрез бюджета или не, да се анализира **разграничаването на обществените функции от другите функции** на обществените оператори на базата на ясно определените им цели и задачи. Това е необходимо по принцип за обществените оператори от страните в ЕС.

д.) Ако не се възприеме финансиране от бюджета, да се предпочете механизмът **без оглед на реалното получаване на услугата** (условно казано, чрез „други данъчни задължения“, а не чрез такси).

е.) Финансирането на регулатора да остане смесено - от държавна субсидия и от отчисления от лицензионни и регистрационни такси.