

ПРОБЛЕМИ В ЗАКОНА ЗА РАДИОТО И ТЕЛЕВИЗИЯТА**Иво Драганов****DEFICITS IN THE LAW FOR RADIO AND TELEVISION****Ivo Draganov**

Резюме: Според сега действащата в Закона за радиото и телевизията (ЗРТ) управленска структура на БНТ и БНР, генералните директори и избраните от самите тях управителни съвети, заедно със символичните обществени съвети, които те сами сформират, няма реална гаранция за опазването на обществения интерес. Според статията общественият интерес може да се гарантира чрез създаването на изцяло нов надзорен орган – Национален обществен съвет, съответно към БНТ и БНР, който да има завишени надзорни функции по отношение на управленската и редакционна независимост на двете обществени медии. Той трябва да бъде натоварен не само с консултативни функции, а с реални правомощия, като правото да избира генерални директори.

Ключови думи: Закон за радиото и телевизията (ЗРТ), обществени медии, управленска структура, Национален обществен съвет

Abstract: In the management structure of BNT and BNR currently operating in the Law of Radio and Television, the general directors and the management councils elected by them, together with the symbolic public councils that they themselves form, there is no real guarantee for the protection of the public interest. In this paper the public interest can be guaranteed by the creation of a completely new supervisory body – the National Public Council, respectively at BNT and BNR, which will have increased supervisory functions regarding the management and editorial independence of the two public media. It should be charged not only with advisory functions, but with real powers, such as the right to elect directors-general.

Keywords: The Law of Radio and Television, public media, management structure, National Public Council

Управляващата коалиция в 47-то Народното събрание от партийните организации и движения „Продължаваме промяната“, „Демократична България“, БСП и „Има такъв народ“ заяви намерението си да промени Закона за радиото и телевизията (ЗРТ). Но промени в ЗРТ не бяха направени. Едва ли ще узнаем някога защо. Тази заявка разкри обвързаността на членове от Съвета за електронни медии (СЕМ), на генерални директори на Българската национална телевизия (БНТ) и на Българското национално радио (БНР). Навремето се стигна до парадокса СЕМ да обяви избрания кандидат за генерален

директор на БНТ един ден преди деня на официалната процедура за избор. От този скандален гаф нищо не последва. Според мен проблемът е заложен в Закона за радиото и телевизията и се усложнява от манталитета на хората, които го прилагат. При сегашния вариант на закона се запазва напълно авторитарният тип управление на БНТ, без никакви демократични нюанси. Така продължава общественото подозрение за държавна по същество, а не обществена, телевизия. Това поражда редица проблеми, които започват от номинирането на членове на СЕМ и стигат до управлението на двете национални обществени медии. Както се знае, номинациите се правят единствено от политическото мнозинство в Народното събрание и от президента. Такава е практиката в повечето страни в Европа. Решението на Конституционния съд от 1996 г. да не се възпроизвежда политическата конфигурация в Народното събрание блокира първия предложен вариант на ЗРТ. Законопроектът от 1998 г. заобиколи това решение като въведе текст, според който кандидатите от НС се избират с обикновено мнозинство. Страничен ефект от това решение е, че членовете¹ на СЕМ до един са обвързани с управляващата към момента политическа сила. Като профил това са лица от политическите новини или просто лични познати на политици, които гледат главно новини и предавания, в които участват. В търговските телевизии директорите са доказани мениджъри (администратори), а не репортери от новините. Втори важен проблем е, че в СЕМ не присъстват личности с управленски, а оттам и с финансов опит. Никой от членовете на СЕМ не е управлявал поне сто души екип, а трябва да избират мениджъри на най-сложните, от управленска гледна точка, медии – БНТ и БНР. Този проблем е заложен още в закона, който е писан от юристи, някои, от които разбират от медии, други – не съвсем, но всички вкупом нямат практика в оперативен мениджмънт на главно и висше управленско

¹ През 1998 г. наименованието на регулаторния орган е Национален съвет по радио и телевизия (НСРТ). – бел. ред.

ниво в телевизия. Във Франция членове на Висшия аудиовизуален съвет могат да станат личности с пет годишен управленски опит в телевизия или радио на ниво поне главни редактори. Вече избрани, те отговарят за конкретен ресор – примерно закрила на малолетните.

Обръщам специално внимание и на общия контекст – заливани сме от фалшиви новини, псевдоанализи и манипулативни коментари. Медиите създават паралелна действителност, която често измества реалността. Всъщност всеки ден правят това. По-необразованите зрители вярват сляпо на това, което им се казва по телевизията (особено БНТ), отколкото на аргументи на експерти. Проблемът е глобален, но в България, особено след руското нашествие в Украйна, е много болезнен. Обществото ни е разделено, няма споделена ценностна система и оттам трудността да се ръководи БНТ е много сложна. Некоректно е да изискваме БНТ да бъде по-добра от обществото ни, но можем да изискваме повече обществен характер в управлението, производството на предавания и програмирането. Обществото ни е много фрагментирано, без обща ценностна система, общоприет национален идеал и национално самосъзнание. Тази обстановка допълнително се усложнява от нежеланието на всички генерални директори на БНТ досега да формулират ясно мисията на националната обществена телевизия и да оповестят принципите на ръководене и стандартите на журналистиката – за сравнение вижте Би Би Си.

Ключов проблем за управлението е дали членовете на СЕМ имат ясна визия каква личност ще може да ръководи БНТ, а не да чакат гениална концепция, която магически да разреши натрупаните проблеми. Както видяхме за пореден път по време на избора на директор на БНТ през 2022 г., тя не се появи, а и да я представи някой, няма практическо приложение, поради сложната обществено-политическа обстановка у нас и заложения в ЗРТ авторитарен начин на управление – по-близък до държавата, отколкото до обществото.

При изясняването на профила на бъдещия генерален директор на БНТ членовете на СЕМ трябва ясно да разбират някои неща. При оперативното и стратегическото управление на обществената телевизия възникват проблеми от различен характер. Те могат да бъдат групирани така:

- Проблеми в управлението.
- Проблеми във финансирането и управлението на входящите и изходящите финансови потоци.
- Проблеми при създаването и управлението на телевизионната програма.
- Технологични проблеми.
- Опити за външна намеса във финансовата и редакционната политика.

Първата група проблеми произтичат от сбърканата управленска структура, заложена в Закона за радиото и телевизията. На върха на управлението в БНТ е генерален директор и предложен от него Управителен съвет, на който той е председател. Тази конструкция в практиката се оказва авторитарна и бутафорна още от самото начало. Управителният съвет, съставен от членове, избрани и предложени от генералния директор показва пълна безкритичност и тотална подкрепа на всички решения, предложени им за гласуване. Фактически, висшият мениджмънт на националния телевизионен оператор контролира и надзирава сам себе си. За по-голяма яснота – генералният директор решава нещо, което после минава за одобрение от Управителния съвет, чийто председател е самият той по закон. Инструментът на генералния директор, наречен „допълнително материално стимулиране“ (премиални пари, които генералният директор разпределя по лично усмотрение) допълнително засилва нежеланието на Управителния съвет да упражнява контрол по целесъобразност. Към това се добавя и много ограниченият кръг от пълномощия на СЕМ, особено по линия на контрола. А всеки, който разбира малко от управление, отлично

осъзнава, че без текущ контрол не може да има висок коефициент на полезно действие. За мен интересна алтернатива е германският модел за регулация на медиите. В него обществото е представено по-масирано в регулаторните и управленски органи от тези от квотата на политиците. Най-важното – главният интендант (директор) се избира вътре в самата медия. За разлика, например, от немския закон за радиото и телевизията, в българския няма надзорен орган, който да контролира спазването на решенията на ръководството. Българският закон дава чудесни гаранции за независимост на журналистите от административен, политически и икономически натиск, но не посочва към кого те могат да се обърнат с оплакване при несправедливо наказание или уволнение. Просто няма пред кого, няма предвиден арбитър в ЗРТ. А това означава неограничена власт и хубави намерения с пожелателен характер в ЗРТ...

Например в чл. 71, ал. 3 на ЗРТ, е записано: *„Българската национална телевизия отделя за създаване на българско филмово творчество не по-малко от 10 на сто от субсидията от държавния бюджет“* (ЗРТ)². Ако не се спази това изискване, няма арбитър, пред когото Съюзът на българските филмови дейци (СБФД) да протестира... СЕМ не отговаря за това, а членовете на УС не искат разправии с техния председател и генерален директор едновременно. Проблемът с ограничените пълномощия на СЕМ е много важен и спешно трябва да се преосмисли, за да не се затвърждава усещането, че в регулатора работят бутафорни фигури с големи заплати и малки правомощия. За професионалния им опит в управление и регулацията дискусиата е дълга. Няма досега публикувани обективни изисквания (както е във Франция, във Висшия съвет по аудиовизия) за член на СЕМ, така както няма и изградени професионални изисквания на генералните директори на БНТ и БНР.

² Закон за радиото и телевизията - https://www.cem.bg/files/1651645888_zrt_bg.pdf
Медиалог/ Medialog, бр. 12/2022
ISSN 2535-0846
www.medialog-bg.com

В ARD – германската обществена телевизия, главният интендант (директор) е поставен на пето място в служебната йерархия.

Група експерти – Боряна Каменова, Боряна Пунчева и аз – Иво Драганов внесохме предложение в Министерството на културата и Народното събрание, че по-подходяща форма за управление и контрол на Българската национална телевизия е двустепенна структура. Първото ниво да бъде Национален обществен съвет, който надзирава, предлага и избира генералния директор и контролира неговите решения. Той ръководи и координира и Съвета на директорите, който да осъществява оперативното второ ниво на управление. Съветът на директорите³ се заема с функциите на Управителен съвет, който се премахва поради доказана в практиката ненужност. За членове на Националния обществен съвет трябва да бъдат номинирани популярни личности с публично заявена гражданска позиция от научни институти, творчески съюзи, неправителствени организации, представители на БНТ/БНР и изборът на генерален директор да се провежда вътре в БНТ/БНР в условия на пълна публичност и прозрачност. Така ще се завиши в голяма степен общественият характер на двете национални обществени електронни медии. Тези хора няма да получават заплата и така ще се пресече практиката кариеристи и конформисти да се стремят по политическа линия да бъдат избрани и назначени на тези места, като в замяна, вместо членовете на СЕМ и УС на БНТ, избирани по критерия политическа лоялност и нагласата им да се вслушват в напътствия от политици и олигарси, да отстояват лична позиция... Освен това именно тук ще се прояви и обществената ангажираност в управлението на БНТ и БНР.

Добър пример за ефективното функциониране на подобна структура е MDR (*Mitteldeutscher Rundfunk*) – регионалният обществен

³ Съвет на директорите като структура вече е съществувала в практиката на управление на БНТ, неговата дейност е прекратена през 1997 г. със заповед на временно изпълняващия длъжността генерален директор тогава. На негово място е назначен временен Управителен съвет – бел. ред.

телевизионен оператор от мрежата на ARD за районите Саксония - Анхалт и Тюрингия в Германия.

Първата степен на управление и контрол се осъществява от Административен съвет (*Rundfunkrat*) и Съвет на директорите (*Verwaltungsrat*), включващи общо 43 члена.

Административният съвет представлява интересите на широката общественост в областта на радио- и телевизионното разпространение. Той следи за спазването на програмата, избира генералния директор и директорите, и съветва по въпроси от общата програма. Този съвет е върховният орган за вземане на решения в MDR, който решава въпроси от основно значение. Членовете на Административния съвет представляват интересите на широката общественост и не са обвързани с влияние от партии или организации.

Административният съвет се състои от: по един представител на държавните правителства на Саксония – Анхалт и Тюрингия, представители на партиите, представени в най-малко два държавни парламента от политически групи, членове на протестантската и католическата църква и еврейските религиозни общности, членове на сдруженията на работниците и работодателите, представители на търговските и местни асоциации, членове на промишлените и търговските камари, членове на Сдруженията на фермерите, Германската спортна федерация, младежките асоциации и женските асоциации, Асоциацията на жертвите на сталинизма и други важни социални групи и институции. Членовете на Административния съвет се избират за срок от шест години.

Съветът на директорите наблюдава използването на средствата от такси за радио- и телевизионно разпространение, насърчава интересите на телевизионния оператор, **упражнява надзор върху дейността на главния интендант** и предлага на Административния съвет неговия избор или уволнение. Съветът на директорите е партньор на директора в преговори, при определянето на икономическите планове и

годишните отчети и осигурява правилното използване на таксите за радио- и телевизионно разпространение. Органът се състои от седем члена, избрани от Административния съвет. Според държавния договор, трима от членовете се предлагат от провинция Саксония и по двама от провинциите Саксония – Анхалт и Тюрингия.

Подобна структура гарантира управленска, финансова и програмна независимост на обществените медии и може да бъде успешно адаптирана и приложена за българските национални обществени медии. Разбира се, това е структура в държава като Германия с над 80-милионно население и изградена система за събиране на такси. В нашите условия ще се наложи значително редуциране броя на членовете на надзорните органи, а също така и синхронизация с българското законодателство. Това е тема за широк обществен и експертен дебат.

Като експерти предложихме създаването на Надзорни финансови съвети, съответно при БНТ и БНР, като органи, отговарящи за ежемесечния контрол и отчет на разходваните средства от държавния бюджет, което да гарантира прозрачност пред обществото за употребата на бюджетните средства. Те да се състоят от пет експерта по финанси – двама от тях от самата медия. Примерно – и досега не се знае какви са приходите от сериала „Под прикритие“, а бил продаден в цял свят. Това е така, защото генералният директор не е задължен да се отчита текущо и подробно, както е в Германия. СЕМ, Държавната финансова агенция и Сметната палата извършват контрол по законосъобразност, но по целесъобразност – не. И тогава в управлението зейва пробойна, заложена още в ЗРТ, а това е голям управленски проблем.

Надзорният финансов съвет трябва да реши втората група проблеми, тези с финансирането, които са най-често срещани. При БНТ, като национален обществен телевизионен оператор, те се проявяват още на етапа на формиране на годишния ѝ бюджет.

Ръководството на медията съставя, общо взето, една и съща бюджетна

рамка, като я завишава спрямо предишната най-малко с коефициента на инфлация. Министерството на финансите не приема предложението и определя намаление да кажем с около 15 - 20%. Така още в началото на процеса се залага предпоставка за дефицит. Друг проблем е, че не се знае колко е реалната себестойност на час телевизионна програма.

Ключов проблем за всеки телевизионен канал е програмирането. Това е най-творческата част от работата на висшия мениджмънт, смисълът на всяка телевизия. Българската национална телевизия все още не създава пълноценна обществена телевизионна програма. Такава, каквато създават в Би Би Си. В перманентната битка с търговските телевизионни оператори (много толерирани в ЗРТ) за привличане на повече рекламодатели, БНТ подценява основната си задача – освен да информира, образова и забавлява, тя трябва да произвежда специализирани програми. За тази цел се отпускат десетките милиони левове от държавния бюджет.

Българската национална телевизия има регионални телевизионни центрове в Благоевград, Варна, Пловдив и Русе. Опитът на подобните регионални центрове в обществени телевизионни оператори в Германия би трябвало да бъде модел на програмна политика. Близостта до всекидневните проблеми на хората, живеещи в провинцията, предполага, че центрoвете могат да бъдат мощен инструмент за ефективно медийно присъствие в страната, опознаване и сближаване на българите.

Изпълнителните директори на една голяма и обществено значима медия трябва да се избират сред хора, които са наясно със спецификата ѝ до степен, че да гарантират нейното безпроблемно функциониране, съобразено както с нейния бюджет, така и със закона, а не сред хора с **формален трудов стаж**.

За изпълнителни (генерални) директори на БНР и БНТ трябва да се избират висококвалифицирани личности, с богата обща култура и множество лични качества по предварително оповестени, ясни

критерии, които носят съответен брой точки. Генералният директор трябва да бъде личност с висока естетическа култура, да има опит в програмирането и оценяването на аудиовизуалната продукция, да бъде запознат с постиженията на българското и световното кино, на най-новите тенденции в развитието на телевизионните технологии, на постиженията на българското изкуство и култура, да се ориентира безпристрастно в обществено-политическите и икономически отношения в държавата, Европа и света. Да разбира от финанси. Базовите изисквания са: да формулира визия за развитието на БНТ и най-сетне да обяви нейната мисия. Освен това бъдещият генерален директор трябва да притежава качествата да предвижда, да умее да работи в екип, да сплотява и мотивира, да бъде справедлив арбитър, да взема решения и да носи отговорност за тях.

Творческият процес, заложен в ЗРТ, предполага да бъде организиран и управляван успешно само от личност с висок личен и професионален авторитет.

Предложените критерии трябва да изяснят наличие или липса на систематизиран управленски опит, заявена позиция и отношение към базови редакционни ценности, висок праг на лично достойнство, способност да се поставя общественият интерес над личния. Генералният директор трябва да притежава висока аудиовизуална култура, експертни познания и управленски умения, влияние и авторитет, умение за „управление на промяната“. БНТ и БНР са именно структури, в които промяната е всекидневно явление.

Основно внимание трябва да се отделя не само на професионалния, но и на чисто човешкия аспект на неговата личност.

Личността на този пост трябва да бъде абсолютно наясно, че обществените медии винаги са били и ще бъдат пресечна точка на перманентния конфликт между интересите на държавата и тези на обществото. И той трябва да избира да служи на обществото, а не да обслужва властта. А това е много, много трудно в България. За

да не кажа невъзможно. Генералният директор трябва да изисква обективност, равна отдалеченост от партии и икономически интереси, плурализъм, прецизност и безпристрастност. Това трябва да бъдат критериите, по които да протича оценяването на кандидатите за генерален директор. Само личност с такива качества би могла да противостои във висока степен на политическия и икономически натиск върху съдържанието, финансите и персонала на БНТ. Той трябва да има подкрепата на цялата медия, на СЕМ и на обществото, представено от свои експерти и неправителствени организации. Но гражданското общество се създава и с усилието на държавата. Ако липсва подкрепата и помощта на държавата, процесът на изграждане на гражданското общество ще бъде дълъг и болезнен. Примерите от България са много, а за съжаление вече с просто око се вижда, че и неправителственият сектор е подвластен на /не/видими политически и икономически влияния, въздействия и връзки. Без силно гражданско общество не може да има истински обществени медии, защото само то е в състояние да гарантира тяхната независимост и аполитичен избор на техните управителни тела и регулаторни органи. Без тази подкрепа ще се съхрани статуквото... А то все още е по-близко до държавния модел на управление, отколкото до общественения. Много важен фактор е личната независимост на журналистите, защото там, където тя отсъства, външната и вътрешна независимост се изправят от съдържание.

Проблемът е дали политическата и обществената обстановка в посткомунистическите държави създава условия за съществуването на обществените медии и на демокрацията въобще... Друг проблем е, че журналисти се изживяват като политически водачи, мисионери на различни процеси и миграцията от журналистиката към политиката е често срещано явление. В Би Би Си хората работят след издържан конкурс и всяка година преминават през оценка за своята работа от комисия с паритет 50% външни на медията експерти. Такъв модел на

начално и текущо професионално оценяване би намалил до голяма степен опитите за външно влияние в БНТ.

Поради тези заключения, както и от мои системни наблюдения в последните 30 години, смятам, че придвижването към европейски демократичен модел на функциониране на електронните медии у нас ще стане много бавно и мъчително, ако въобще стане. Прочутият ни, устойчив към негативни тенденции, манталитет няма да допусне такава степен на либерализиране на обществените отношения, както и няма скоро да видим по-високо качество политики – съизмерими например с британските, шведските, ирландските. А ако видим, те ще бъдат малцинство в обкръжението на примитивни патриотари, обикновени интересии, конформисти и кариеристи, нехаещи за обществения интерес.

Професор д-р **Иван (Иво) Драганов** преподава в НБУ, департамент „Телекомуникации“, и в НАТФИЗ „Кръстьо Сарафов“ – бизнеспланиране и управление на електронни медии; телевизионна драматургия; телевизионно програмиране; PR. Той има професионален опит в Българската национална телевизия, „Би Би Ти“, ТВ „Европа“, Националния съвет за радио и телевизия, Българската национална филмотека, Студия за научнопопулярни и документални филми „Време“, „Разпространение на филми“, Студия за игрални филми. Представител на БНТ в Програмния комитет на EBU; представител на България в Европейската асоциация на регулаторните органи EPRA. Автор е на три книги за телевизията.

Dr. **Ivan /Ivo/ Draganov** is a Professor at New Bulgarian University and National Academy for theatre and film arts ‘Krastio Sarafov’, teaching ‘Electronic media management’, TV programming, TV dramaturgy, PR. He has professional experience at Bulgarian National Television, BBT TV, Europa TV, National Council for Radio and TV, National film archive, Films distribution. He was in charge for programme developing of the public television in Bulgaria at EBU (1993), representative for media regulations development at EPRA. He wrote 3 books about television.