



„ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“

**კომერციული საეთერო მაუწყებლობის მულტიპლექს
ოპერატორების შესარჩევი კონკურსი - საქართველოს ციფრული
საეთერო მაუწყებლობის გარდამავალი ეტაპის უმთავრესი
გამოწვევა**

მაისი, 2014

ავტორი: უჩა სეთური

კვლევა მომზადდა ააიპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ (IDFI) მიერ პროექტის "ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესის მონიტორინგი და მხარდაჭერა" ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ მიერ.



კვლევის შინაარსზე პასუხისმგებელია ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლებელია არ გამოხატავდეს ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ პოზიციას.

წინამდებარე კვლევაზე ვრცელდება ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) საავტორო უფლებები. დაუშვებელია კვლევის ან კვლევის ნაწილის გამოყენება კომერციული ან სხვა მიზნებით ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) ნებართვის გარეშე.

© ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). 2014 წელი. ყველა უფლება დაცულია

კონტენტი

1. შესავალი	3
2. ევროპის ქვეყნების გამოცდილება და პრობლემები ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესში.....	7
3. ამოწურვადი სიხშირული რესურსის კონცენტრაციის რეგულირება და მედია მფლობელობის გამჭვირვალობა.....	11
4. საბანკო გარანტიის მოქმედების პირობები და ვადა.....	19
5. ციფრული საეთერო მაუწყებლობის ქსელთან დაშვების ტარიფები	20
6. დისკრიმინაციული საკონკურსო პირობები	22
საკონკურსო პირობების კორექტირების უფლება	23
საკონკურსო პირობების შეფასების ეტაპზე გარე ექსპერტების და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლების ჩართულობა	24
სატრანსპორტო ქსელის ბაზრის სეგმენტების რეგულირების არარსებობა	24
ერთიანი საინფორმაციო ინტერნეტ სივრცის არარსებობა	24
ფასიანი სატელევიზიო ქსელის აგების საბოლოო ვადების არარსებობა	25
7. ციფრული საეთერო მაუწყებლობის სიხშირული რესურსის ლიცენზიის საწყისი ნულოვანი განაკვეთი.....	26
8. რეკომენდაციები.....	28

1. შესავალი

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ 2014 წლის 31 მარტს მიიღო გადაწყვეტილება ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელის უზრუნველსაყოფად რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის მიზნით კონკურსის გამოცხადების შესახებ.¹ აღნიშნული კონკურსის შედეგად უნდა გამოვლინდეს ის ოპერატორი ან ოპერატორები, რომელსაც დაეკისრება კომერციული სატელევიზიო არხების ტრანსლირების ვალდებულება. აღნიშნული ციფრული საეთერო ქსელში მოხდება იმ მაუწყებლების მიგრაცია, რომლებიც გარდამავალ ეტაპზე განთავსებული იქნებიან საზოგადოებრივი მაუწყებლის პროგრამების გასავრცელებლად, შპს "ტელერადიო ცენტრის" მიერ აგებულ ქსელში.

2013 წელს გაწეული სამუშაოების და კონსულტაციების შედეგად, არსებითად შეიცვალა საქართველოს ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლასთან დაკავშირებით საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს თავდაპირველი სტრატეგიული ხედვები. აღნიშნულის მიუხედავად, ვფიქრობთ, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ ჩამოყალიბებული საკონკურსო პირობები, რომელიც საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ სტრატეგიას ემყარება, საკმაოდ მოიცავს მედია გარემოს თავისუფლების შეზღუდვის რისკებს, რაც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სამაუწყებლო ბაზრის სიჯანსაღეს.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის გადაწყვეტილება დიდწილად ემყარება ციფრულ მიწისზედა სატელევიზიო მაუწყებლობაზე გადასვლის საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. აღნიშნულ დოკუმენტზე დაყრდნობით, საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის 10 თებერვლის N206 განკარგულებით, მოწონებულ იქნა ანალოგური მიწისზედა საეთერო ტელემაუწყებლობიდან ციფრულ მიწისზედა სატელევიზიო მაუწყებლობაზე გადასვლის სამოქმედო გეგმა და შესაბამისი რეკომენდაციები.

საქართველოს პარლამენტის მიერ 2014 წლის 20 თებერვალს მიღებული კანონით ცვლილებები შევიდა „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომელიც ამოქმედდა 2014 წლის 27 თებერვალს.² აღნიშნული კანონის მე-2 მუხლი მე-7 პუნქტით განისაზღვრა კომისიის ვალდებულება, ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელის უზრუნველსაყოფად რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის მიზნით კონკურსის გამოსაცხადებლად. კონკურსის გამოცხადების ბოლო ვადად 2014 წლის 1 აპრილი განისაზღვრა. ამავე კანონის მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას, კონკურსის გამოცხადებისას ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელის უზრუნველსაყოფად რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის მიზნით, უნდა ეხელმძღვანელა „ანალოგური მიწისზედა

¹ 2014 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილება N 176/10, "ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელის უზრუნველსაყოფად რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზიების მისაღებად კონკურსის გამოცხადების შესახებ".

http://gncc.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=7070&info_id=115143

² რეესტრში რეგისტრაციის კოდი 320110000.05.001.017341.

საეთერო ტელემაუწყებლობიდან ციფრულ მიწისზედა სატელევიზიო მაუწყებლობაზე გადასვლის სამოქმედო გეგმის და შესაბამისი რეკომენდაციების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 10 თებერვლის №206 განკარგულებით მოწონებული სამოქმედო გეგმით.³

მედია სექტორი, მათ შორის, პირველ რიგში, სატელევიზიო მედია, წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს კონტრიბუტორს ევროკავშირის ქვეყნების ეკონომიკაში. ამავდროულად ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შეთანხმება (Treaty on the Functioning of the European Union - TFEU)⁴ შეეხება მხოლოდ მედია პოლიტიკას, მხატვრულ და ლიტერატურული ნაწარმოებების, ან კულტურული და ენობრივი მრავალფეროვნების რეგულაციებს. ევროკავშირის სამართლებრივი აქტი მედია სექტორისათვის, კერძოდ „აუდიოვიზუალური მედია სერვისების დირექტივა“ (the Audiovisual Media Services Directive)⁵ მიღებული იყო იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი ყოფილიყო კონტენტის წარმოების და ტრანსლირების თავისუფლება ევროპის კავშირის წევრების ფარგლებში. ჯერჯერობით, არ არის დადგენილი იმგვარი წესები, რომელიც სრულად იქნებოდა მისაღები ტელეკომის და მაუწყებლობის სფეროსთვის. ევროკავშირის შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ მედია საშუალებების კონცენტრაციის, მესაკუთრეობის და კონტენტის მრავალფეროვნების რეგულირების საკითხები კონკრეტული ეროვნული თავისებურებების და ლოკალური მედია ბაზრის გამოწვევების მიხედვით უნდა დარეგულირდეს.⁶ აღნიშნული უნდა შეეხოს საქართველოს რეგულაციის ორიენტირებასაც, რადგან ახალგაზრდა დემოკრატიის ქვეყნის რეალობისთვის, მედია სექტორის მიმართ მომეტებული პოლიტიკური ინტერესის გამო, რისკები უფრო მაღალია (აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მსგავსად), ვიდრე დასავლეთ ევროპის, სტაბილური დემოკრატიული სისტემების ქვეყნებში.

ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD) ტექნიკური დახმარების მხარდამჭერი პროგრამის ფარგლებში, ექსპერტების დახმარებით, განხორციელდა ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო სამაუწყებლო ქსელების ფორმირებისათვის საჭირო სიხშირული რესურსის დაგეგმარება. საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებზე დაყრდნობით, შემუშავდა ე.წ. „სეთ-თოფ-ბოქსების“ ტექნიკური სპეციფიკაციის დოკუმენტი, ციფრული სამაუწყებლო ქსელების „ოპერირების წესები“, ასევე მოხდა ციფრული მიწისზედა სამაუწყებლო ქსელის სავარაუდო დაგეგმარების რეკომენდაციის შემუშავება. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ გამოაქვეყნა ციფრული საეთერო ქსელის აგებასთან დაკავშირებული ხარჯების გაანგარიშების სავარაუდო მოდელი და დადგინდა ქსელისა და მომსახურების ხარისხობრივი მაჩვენებლები და პარამეტრები.

2014 წლის 3 თებერვალს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ ტექნიკური დახმარების მხარდამჭერი პროგრამის ფარგლებში, მიმართა ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკს (EBRD). დახმარება მოიაზრებდა ციფრული საეთერო მიწისზედა სამაუწყებლო ქსელის საკონკურსოდ გამოსატან 470-694 მჰც სიხშირულ დიაპაზონებში

³ http://www.gncc.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=50712&info_id=115066

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>

⁵ http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/avms/index_en.htm

⁶ The impact of the Charter of Fundamental rights, which now requires respecting the freedom and pluralism of the media is yet to be seen and assessed.

არსებული თავისუფალი სიხშირული რესურსით სარგებლობის საწყისი საფასურის ოდენობების თაობაზე რეკომენდაციის წარმოდგენას. ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD) მიერ 2014 წლის 20 თებერვალს კომისიაში წარმოდგენილ იქნა რეკომენდაციები („Advice to GNCC on spectrum charging for digital broadcasting switchover“), რომელის შესაბამისად საკონკურსოდ გამოსატანი ამოწურვადი რესურსით სარგებლობის საწყისი საფასური, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2014 წლის 31 მარტის საკონკურსო გადაწყვეტილებით, განისაზღვრა ნულის ოდენობით. რეკომენდაციაში აღნიშნულია, რომ ეს დასკვნა ემყარება არსებულ საერთაშორისო პრაქტიკას.

2014 წლის თებერვალი და მარტი, იყო ის სამუშაო პერიოდი, რომელიც საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას განესაზღვრა საკონკურსო პირობების ჩამოსაყალიბებლად. მარტის თვის ბოლოს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ წარმოადგინა საკონკურსო პირობების შესახებ პრეზენტაცია, რომელიც მოიცავდა საკვანძო საკითხებს. სამწუხაროა, რომ გადაწყვეტილების მიღების დღესაც კი სხდომაზე არ ყოფილა წარმოდგენილი მისაღები გადაწყვეტილების პროექტი.⁷

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო "ანალოგური მიწისზედა საეთერო ტელემუწეობიდან ციფრულ მიწისზედა სატელევიზიო მუწეობაზე გადასვლის სამოქმედო გეგმა და შესაბამისი რეკომენდაციებში"⁸ რეფორმის მთავარ მიზნებად განსაზღვრავს შემდეგ მიმართულებებს:

- გამოხატვის თავისუფლებისა და მედია პლურალიზმის ხელშეწყობა;
- სამაუწყებლო ბაზრის, საქართველოში წარმოებული სამაუწყებლო კონტენტის განვითარების წახალისება;
- საეთერო სამაუწყებლო ბაზარზე შესვლის დაბრკოლების მინიმუმამდე დაყვანა;
- შეზღუდული ბუნებრივი რესურსის - რადიოსიხშირეების მაღალეფექტურად გამოყენების ხელშეწყობა;
- კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბება, ალტერნატიული საეთერო ციფრული მიწისზედა მულტიპლექს პლატფორმების ფორმირების ხელშეწყობის გზით;
- მრავალფეროვან და მაღალხარისხიან საეთერო სამაუწყებლო კონტენტზე მომხმარებელთა წვდომის უზრუნველყოფა;
- საქართველოში ინფორმაციული საზოგადოების განვითარება და დარგში ინვესტიციების მოზიდვის ხელშეწყობა.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ დადგენილი საკონკურსო პირობები მოიცავს გარკვეულ რისკებს სწორედ გამოხატვის თავისუფლებისა და მედია პლურალიზმის ხელყოფის კუთხით. საკონკურსო პირობებით დაშვებულმა რეგულაციებმა შესაძლოა ხელი შეუშალოს სამაუწყებლო ბაზრის სწორ განვითარებას, საქართველოში

⁷ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში, 2014 წლის 31 მარტს მოხდა მხოლოდ ძირითადი საკითხების პრეზენტაცია. 2014 წლის 20 თებერვლიდან (EBRD-ის მიერ რეკომენდაციების წარდგენის თარიღი) 31 მარტამდე პერიოდში არ მოხდა საკონკურსო გადაწყვეტილების პროექტის საჯაროდ წარმოდგენა.

⁸ <http://goo.gl/oi0Acu>

წარმოებული სამაუწყებლო კონტენტის მოცულობის და ხარისხის ზრდას. წარმოდგენილი რეგულაცია ვფიქრობთ ვერ მოახდენს საეთერო მაუწყებლობის ბაზარზე შესვლის დაბრკოლებების პრევენციას.

ცალკე გვინდა შევხვით 2014 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილების დასაბუთებულობის საკითხს, რადგან ხსენებულ საკვანძო გადაწყვეტილებაში მრავლადაა საკითხები, რომლის გადაწყვეტა კომისიის დისკრეციას მიეკუთვნებოდა. **კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ, გადაწყვეტილებაში არ ასახა ის დასაბუთება, რომელსაც დაეფუძნა კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ კონკრეტულ საკითხზე მიღებული გადაწყვეტილება. სამწუხაროდ აღნიშნული გარემოება, 2014 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილების სამართლებრივი მხარის მიმართ, ბევრ კითხვას ბადებს.**

კვლევაში წარმოდგენილია ის ძირითადი საკითხები, რომელიც საქართველოს ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის საკონკურსო სტადიაზე წარმოჩნდა. კვლევა არ მოიცავს საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებლობისათვის განკუთვნილ საეთერო მაუწყებლობის პლატფორმის შექმნასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, ისევე როგორც ბოლო მომხმარებლის მხარეს არსებული პრობლემებს.

2. ევროპის ქვეყნების გამოცდილება და პრობლემები ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესში

ქვემოთ წარმოდგენილია ევროპის რამდენიმე სახელმწიფოს გამოცდილება, რომელიც ბოლო პერიოდში გადავიდნენ ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე და ამავდროულად მათი ქვეყნების გამოწვევები მეტ-ნაკლებად ახლოა საქართველოს რეალობასთან.

ალბანეთში, რომლის მოსახლეობა 2.8 მილიონს აღემატება, არსებული სამართლებრივი რეგულაციით, დაშვებულია ხუთი⁹ ეროვნული დაფარვის DTT მულტიპლექსორის არსებობა, საიდანაც ორი განკუთვნილია საზოგადოებრივი მაუწყებლისათვის. ოპერატორს ეკრძალება ერთზე მეტი ეროვნული დაფარვის მულტიპლექსორის ფლობა ასევე სულ მცირე მათი სერვისების 50% უნდა იყოს ხელმისაწვდომი უფასოდ.¹⁰ ალბანეთის რეგულაციის შესაბამისად 11 ადგილობრივი მულტიპლექსორის ლიცენზია გამოყოფილია ადგილობრივი მაუწყებლებისათვის.

სლოვენიაში, სადაც მოსახლეობა 2 მილიონია, ხოლო ე.წ. "სატელევიზიო ოჯახების" რაოდენობა 740 ათასს შეადგენს,¹¹ საეთერო სატელევიზიო სერვისები განაწილებულია 2 ეროვნულ მულტიპლექსორზე, MUX A-ს ოპერირებას ახორციელებს საზოგადოებრივი მაუწყებელი -PBS RTV Slovenija, ხოლო MUX B-ს ლიცენზიის მფლობელია ნორვეგიული კომპანია „ნორკრინგი“ (Norkring). წინასწარი ეროვნული გეგმით, მოსახლეობის 98%-ის დასაფარად გათვლილი იყო 230 გადამცემი სადგურის დამონტაჟება.¹² ევროკავშირის რეგულაციით MUX A-ზე არ უნდა იყოს განთავსებული კომერციული მაუწყებლების სერვისები. 2013 წლის მდგომარეობით ქვეყანაში 5 ეროვნული დაფარვის არხი იყო, მათ შორის 2 საზოგადოებრივი და 3 კომერციული. ქვეყანაში ასევე ფუნქციონირებდა 10 ადგილობრივი/რეგიონული არხი.

სლოვენის გაციფრულების პრაქტიკიდან საინტერესოა რამდენიმე ფაქტი.¹³ სლოვენის მოსახლეობის 30% დამოკიდებულია საეთერო მაუწყებლობაზე. თანამგზავრული სატელევიზიო მომსახურების მომხმარებელი სლოვენიაში, ისევე როგორც საქართველოში, ძირითადად რეგიონებში და დიდი ქალაქების მიმდებარე ზონებშია კონცენტრირებული, განსაკუთრებით იქ სადაც ოპტიკური სადენიანი პლატფორმით მომსახურების ალტერნატივა არ არსებობს. სლოვენის სატელევიზო რეიტინგების შეფასების კომპანიის - AGB Nielsen -ის მონაცემებით, საშუალოდ რეგიონების მაცხოვრებელი სლოვენიელი 3 საათით ნაკლებს უყურებს ტელევიზორს ყოველდღე ვიდრე ქალაქის მაცხოვრებელი. თუ შევადარებთ ხორვატ ან უნგრელ მაყურებელს, სლოვენიელი მაყურებელი 100 წუთით ნაკლებს ატარებს ტელევიზორთან. მთიანობაში სლოვენიაში წარმოდგენილია სამოცამდე სატელევიზიო არხი. AGB Nielsen -ის ინფორმაციით, ამ არხებიდან 72%-მდე ადგილობრივი წარმოებისაა, 8%

⁹ შენიშვნა: პირველადი რედაქციით დასაშვები იყო 7 MUX-ი.

¹⁰ http://www.see-digi.tv/shared_files/wp4/strategic_roadmap_to_digitalization_r1_1.pdf

¹¹ http://ejc.net/media_landscapes/slovenia

¹² 2012 November. ITU presentation on Slovenia experience. <http://goo.gl/UJqQbF>

ხორვატიული, 6%-მდე ინგლისური, 7%-მდე გერმანული, ადგილობრივი/რეგიონული დაფარვის სლოვენური არხების კონცენტრაცია 6%-მდეა.

სლოვენიაში ანალოგური მაუწყებლობის გადართვამდე მთელი რიგი ეტაპები გაიარა. სასურველია, რომ გავავლოთ პარალელი, ჩვენი სისტემის სავარაუდო ნაკლოვანებების გამოსავლენად. სლოვენიაში მოსამზადებელი სამუშაოები დასრულდა ციფრული მაუწყებლობის აქტით, თუმცა აუქციონის გამოცხადებამდე გადაწყდა მთელი რიგი საკითხები. მაქსიმალურად დეტალურად დარეგულირდა ურთიერთობები ქსელის MUX ოპერატორებსა და მაუწყებლებს შორის. სიხშირე საზოგადოებრივი მაუწყებლობისათვის გაიცა ტენდერის გარეშე. RTV Slovenija-ს, ანუ საზოგადოებრივ მაუწყებელს არ ქონდა უფლება შეეტანა განაცხადი კომერციულ მულტიპლექსორზე ლიცენზიის მოსაპოვებლად. ანალოგური მაუწყებლობის გამორთვის თარიღად განისაზღვრა 2010 წლის დეკემბერი. კომერციულ მულტიპლექსორზე კონკურსი გამოცხადდა 2008 წელს, თუმცა მასში მონაწილეობის სურვილი, მაღალი საქსელო ხარჯების გამო კომერციულმა მაუწყებლებმა არ გამოთქვეს.

ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესში რიგმა ადგილობრივმა საეთერო მაუწყებლებმა, მულტიპლექსორში განთავსების მაღალი ტარიფის გამო, უარი განაცხადეს ალტერნატიულ პლატფორმაზე განთავსებაზე. ლოკალური მულტიპლექსორი დატვირთული იყო მხოლოდ ერთი ადგილობრივი არხით. საზოგადოებრივი მაუწყებლობისათვის გამოყოფილი მულტიპლექსორი დაკავებული იყო ეროვნული კომერციული მაუწყებლების მიერ, რადგან დროულად ვერ დასრულდა კომერციული მულტიპლექსორის მშენებლობა.¹⁴ 2012 წლისათვის კომერციული ეროვნული მაუწყებელი - TV3, გავიდა სლოვენიის ბაზრიდან. 2012 წლის მდგომარეობით, სატელევიზიო არხების რაოდენობა შემცირდა, ვიდრე ეს ანალოგური საეთერო მაუწყებლობისას იყო. მარეგულირებელი კომისიის რიგი ექსპერტების შეფასებით, ციფრული მაუწყებლობის აქტის რეგულაციები არ აღმოჩნდა საკმარისი მდგომარეობის შესანარჩუნებლად. ანალოგურ და ციფრულ ფორმატში ერთდროულად მაუწყებლობის დიდი პერიოდი (ე.წ. "სიმულქასტი") სლოვენიის მცირე შემოსავლიან მაუწყებლებს მძიმე ტვირთად დააწვათ. პრობლემები წარმოიშვა რისივერების სპეციფიკაციების მახასიათებლებთან დაკავშირებითაც.

სლოვენიის გაციფრულების მთავარ პრობლემად დასახელდა ტერიტორიის დაფარვის მაჩვენებელი, არხების და რისივერების ნაკლებობა ბაზარზე და მათი სიძვირე. გარკვეული პრობლემები არსებობს მომხმარებლების გაცნობიერებულობის კუთხით, რადგან მომხმარებლისათვის რთულად გასაგებია ტექნიკური სპეციფიკაციები და აპარატურის მიერთება/გამართვასთან დაკავშირებული სამუშაოების სპეციფიკა. აღნიშნულის გამომწვევ მიზეზად მიჩნეულია წარმოებული სარეკლამო კამპანიის არაეფექტურობა და მოსახლეობის სრულად მოცვის პრობლემები.

საქართველოს ბაზრის რეალობასთან დაკავშირებით, საინტერესოა სლოვენიის რეგიონული მედიის სატელევიზიო რეიტინგები. აღნიშნული რეიტინგები არ არის მაღალი, თუმცა

¹⁴ შენიშვნა: ტერიტორიის დაფარვის დაბალი მაჩვენებლის გამო.

ზომიერად იზრდება. ის რეგიონული არხები, რომლებიც კონცენტრირებული არიან ახალ ამბებზე და სპორტზე საკმაოდ დიდი წარმატებით სარგებლობენ.

სერბეთში, რომლის მოსახლეობა დაახლოებით 8 მილიონია, ხოლო ოჯახების რაოდენობა დაახლოებით 3 მილიონს შეადგენს. ქვეყანაში 2013 წლის მდგომარეობით ორი მულტიპლექსორია. პირველი მულტიპლექსორი განკუთვნილია ეროვნული დაფარვის მაუწყებლობისათვის, ხოლო მეორე გამოყენებული უნდა ყოფილიყო ადგილობრივი მაუწყებლობის უზრუნველსაყოფად.

ხორვატიაში, რომლის მოსახლეობა საქართველოს მოსახლეობის რაოდენობის მსგავსია, ოჯახების რაოდენობა შეადგენს 1.5 მილიონს, მოქმედებს 3 მულტიპლექსორი: MUX A: რომელიც მოიცავს საზოგადოებრივი მაუწყებლის კონტენტს (HRT1 და HRT2) და კომერციულ სატელევიზიო არხებს (NOVA და RTL), ასევე ე.წ. ადმინისტრაციულ არხს; MUX B მოიცავს საზოგადოებრივი მაუწყებლობის ნაწილს (HRT3 და HRT4) და კომერციულ სატელევიზიო არხებს (DOMA და RTL2); MUX D განკუთვნილია ადგილობრივი, რეგიონულ და სამი ეროვნული დაფარვის სპეციალური თემატიკის პროგრამებისათვის: მუსიკა (CMC), სპორტი (SPORTSKA TV), ბიზნეს სიახლეებისათვის (KN). DVB-T2 ტექნოლოგიის ქსელის ასაგებად, 2011 წელს გაიცა MUX C და MUX E-ზე ლიცენზია. კონსორციუმმა ქსელი უნდა ააგოს 2014 წლის ბოლომდე.

დიდ ბრიტანეთში, საწყის ეტაპზე, ციფრულმა საეთერო პლატფორმამ მოიცვა მოიცვა ექვსი მულტიპლექსორი (1,2,A,B,C,D). MUX 1 განსაზღვრული იყო საზოგადოებრივი მაუწყებელი-BBC-სთვის. დამოუკიდებელი სატელევიზიო კომისია (Independent Television Commission (ITC) შეიქმნა იმისათვის, რომ გაენაწილებინა დანარჩენი 5 მულტიპლექსორი. დამოუკიდებელი სატელევიზიო კომისიამ მისცა ყველა ეროვნულ მაუწყებელს 50%-იანი კვოტები მულტიპლექსორებში: ITV და Channel 4 ერთობლივად MUX 2-ში; მეხუთე არხს და SC4-ს ერთობლივად MUX A-ში; B, C, D მულტიპლექსორში განთავსება ხდებოდა საკონკურსო, კონკურენტული პროცედურების საფუძველზე. საკონკურსო სახელმძღვანელო პრინციპების მიხედვით ციფრული მაუწყებლობის ლიცენზიის მინიჭება ხდებოდა ორ ეტაპად.

საკონკურსო კომისიას უნდა გადაეწყვიტა წარმოდგენილი კანდიდატებიდან და წარმოდგენილი წინადადებებიდან, რომელი აკმაყოფილებდა უკეთესად შედეგ პირობებს:

- დაფარვა და ქსელის აგების დრო;
- სერვისების გაშვების დრო;
- მომსახურების შეთავაზების და სისტემის მდგრადობის კრიტერიუმი;
- შესაქმნელი სისტემის მიმზიდველობა და შესაბამისობა სხვადასხვა სერვისებისათვის და კონტენტის მწარმოებლების მოთხოვნილებებისათვის;
- გეგმა რომელიც მოიცავს მაყურებლების ხელშეწყობას ან/და დახმარებას რისივერების შექმნის პროცესში;

- გეგმას, როგორ მოხდება კეთილსინდისიერი და ეფექტური კონკურენციის უზრუნველყოფა კონტენტის და დამატებითი სერვისების განთავსების მიმართულებით.¹⁵

ქულების მინიჭების სისტემა გამოიყენებოდა ასევე საკუთრების საკითხებთან მიმართებაშიც. კონკურსანტები არ იყვნენ ჩართული ფულადი ფსონების გაზრდის პროცესში.

ციფრული MUX-ის ლიცენზიები გაიცემოდა 12 წლით, რომელიც იყო განახლებადი. სატელიტურ/საკაბელო პლატფორმასთან შედარებით დადგენილი იყო ბევრად უფრო მკაცრი მოთხოვნები პროგრამულ მრავალფეროვნებასთან, ადგილობრივი წარმოების კონტენტის ტრანსლირებასთან დაკავშირებით. მოქმედებდა ე.წ. პირველი განმცხადებლის პრინციპი - პირველი მოვედი პირველი უნდა დამიშვა, თუმცა დადგენილი იყო დამატებითი მოთხოვნები ევროპული წარმოების პროგრამებთან, დამოუკიდებელი სტუდიების პროდუქციის დაშვებასთან, ტრეინინგების და ინფორმაციასთან იდენტური წვდომის და იდენტური შესაძლებლობის მინიჭების, სუბტიტირების, ჟესტების ენის გამოყენებასთან, აუდიო აღწერილობასთან (audio description) დაკავშირებით. ასევე იყო დადგენილი მოთხოვნები ურთიერთ თავსებადობისათვის.

¹⁵ http://www.see-digi.tv/shared_files/wp4/strategic_roadmap_to_digitalization_r1_1.pdf

3. ამოწურვადი სიხშირული რესურსის კონცენტრაციის რეგულირება და მედია მფლობელობის გამჭვირვალობა

საქართველოს მედია გარემოს და ციფრული მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესის სიჯანსაღის პრობლემებს შორის, უნდა დასახელდეს ციფრული საეთერო მაუწყებლობის კომერციული მულტიპლექს ოპერატორის შესარჩევ კონკურსზე გამოტანილი სიხშირული ლოტების დაჯგუფების საკითხი. საეთერო მაუწყებლობის კონცენტრაციის საკითხი, განსაკუთრებით ისეთი პატარა ქვეყნის საეთერო მაუწყებლობის ბაზრისთვის, როგორც საქართველოა, უმნიშვნელოვანეს პრობლემად მიგვაჩნია. **საკონკურსო პირობებით განაწილებული სიხშირული დასაწყისშივე მოიცავს საეთერო მედიის მონოპოლიზაციის რისკებს.** უფასო საეთერო მაუწყებლობისათვის განკუთვნილი მულტიპლექს პლატფორმები (MUX A-სა და MUX B-ზე) შესაძლოა აღმოჩნდეს ერთი მფლობელის მართვის ქვეშ, რაც ჩამოაყალიბებს მონოპოლიას საეთერო პლატფორმის შიგნით. ასევე პრობლემურად მიგვაჩნია ის საკითხი, რომ დასაშვებად არის მიჩნეული ოფშორში რეგისტრირებული კომპანიების მიერ ლიცენზიის მფლობელობა.

არსებული რეგულაციით, მოცემულ პერიოდში მოქმედ საეთერო ანალოგური მაუწყებლობის ლიცენზიანტებს არ ეკრძალებათ საეთერო ციფრული სატელევიზიო მაუწყებლობის ქსელის ოპერირება. საქართველოს მედია ბაზრის მოცულობიდან გამომდინარე ეს მიდგომა შესაძლოა გამართლებულიც იყოს, თუმცა აღნიშნული მოდელი ზრდის კონკურენციის რისკებს, შესაბამისად რეგულაციების შემოღების და სახელმწიფო ინტერვენციის აუცილებლობას. გარდა ამისა, საჭიროა მეტი ადმინისტრაციული რესურსი, რაც ზრდის ადმინისტრაციულ ხარჯებს. ახალგაზრდა დემოკრატიის ქვეყნებში გასათვალისწინებელი სუბიექტური ფაქტორები, ჩარევის ფარგლები და რეგულირების აუცილებლობა, მაუწყებლებისათვის და დამატებითი სერვისის მიმწოდებლებისათვის ბაზარზე დაშვების რისკებს ზრდის. ეს პრობლემა განსაკუთრებით იმ კონტექსტშია აქტუალური, რომ კონკურენციის რეგულირების ფუნქცია გაიყოს. კონკურენციის წინასწარ რეგულაციას განახორციელებს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, ხოლო ე.წ. "ex-post" რეგულირებას - ახლად შექმნილი ანტიმონოპოლიური სამსახური - სსიპ "კონკურენციის სააგენტო". ჩვენი რეკომენდაციით, როდესაც სამაუწყებლო ქსელის მფლობელი შესაძლოა იყოს კონტენტის მწარმოებელიც, მას განსაკუთრებული ვალდებულებები და საქმიანობის პირობები უნდა დაუდგინდეს, როგორც ვერტიკალურად ინტეგრირებულ ოპერატორს.

"ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა" სტრატეგიის შემუშავების ეტაპზე აღნიშნული პრობლემების შესახებ აცნობა როგორც საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, ასევე საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას, თუმცა სამწუხაროდ, მიდგომა არ შეიცვალა. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ ეს მიმართულება საკმაოდ მჭიდრო რეგულირებას მოითხოვს.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2014 წლის 31 მარტის N176/10 გადაწყვეტილებით დამტკიცებული პირობების შესაბამისად, ციფრული საეთერო კომერციული მაუწყებლობის ლიცენზიის მისაღებად განცხადებით მიმართვისას, ლიცენზიის

მაძიებელი იურიდიული პირი ვალდებულია მარეგულირებელ კომისიას წარუდგინოს იურიდიული პირების რეესტრში რეგისტრაციის შესახებ მონაცემები. წარდგენილი ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს მონაცემებს პარტნიორთა შესახებ, ასევე იმ აქციონერთა შესახებ, რომლებიც ფლობენ აქციების 5%-ს ან მეტს. მარეგულირებელი კომისიის სამართლებრივი აქტის შესაბამისად, ლიცენზიის მაძიებლის პასუხისმგებლობით, დასტურდება, რომ ლიცენზიის მაძიებლის აქციონერი, რომელიც ფლობს აქციების 5%-ზე ნაკლებს არ არის სახელმწიფო, ადმინისტრაციული ორგანო, ადმინისტრაციული ორგანოს თანამდებობის პირი და სხვა საჯარო მოხელე, ასევე პოლიტიკური პარტია. **ოფშორში რეგისტრირებული დაინტერესებული პირების მონაწილეობის აკრძალვა, კომისიის გადაწყვეტილებაში არ მოხდა.**

სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეგულაციები და რეკომენდაციები მიმართულია ამოწურვადი რესურსის და მედიის ფარული კონტროლის რისკების პრევენციისკენ.

საქართველოს პარლამენტის მიერ 2014 წლის 20 თებერვალს "ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ" საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებების შესაბამისად, ციფრული მაუწყებლობის მულტიპლექსორის ლიცენზიის კონკურსში მონაწილეობა შეეზღუდა ადმინისტრაციულ ორგანოს, ადმინისტრაციული ორგანოს თანამდებობის პირს და სხვა საჯარო მოხელეს, პოლიტიკურ პარტიას, იურიდიულ პირს, რომლის წილს ან აქციებს პირდაპირ ან ირიბად ფლობს სახელმწიფო ან ამ პუნქტის „ა“ ან „ბ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრული პირი. ეს ამკრძალავი ჩამონათვალი არ მოიცავს **ოფშორში რეგისტრირებული პირს**. სხვა სიტყვებით, რომ ვთქვათ "მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონის 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტში არის განსაზღვრული, კერძოდ მაუწყებლობის სფეროში ლიცენზიის მფლობელი/ავტორიზებული პირი არ შეიძლება იყოს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული იურიდიული პირი. ციფრული მაუწყებლობის მოდელის დანერგვის გამო, "მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონის 37-ე მუხლის მეორე ნაწილის დებულებები კოპირებული იყო "ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ" საქართველოს კანონში, თუმცა ცვლილებით. კანონიდან ამოღებულია ოფშორებში რეგისტრირებული კომპანიების მიერ ლიცენზიის ფლობის აკრძალვის ნაწილი. "ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ" საქართველოს კანონის 52¹ მუხლის მე-5 პუნქტის გ) ქვეპუნქტი არ მოიცავს იმ აკრძალვას, რომელიც აღნიშნული კანონის ნორმა არეგულირებდა მფლობელობის გამჭვირვალობის საკითხებს მაუწყებლობის სფეროში.

სამწუხაროა, რომ ამ მიმართულებით 2011 წლის ბოლოს მედიის მფლობელობის გამჭვირვალობისთვის შემოღებული უმნიშვნელოვანესი რეგულაცია შეიცვალა უარესობისკენ. საქართველოს საეთერო მედიის მაუწყებლობაზე სრულად პასუხისმგებელი საქსელო ინფრასტრუქტურის მესაკუთრედ, შესაძლოა მოგვევლინოს კომპანია, რომელიც ან ოფშორშია რეგისტრირებული, ან რომელშიც წილობრივად მონაწილეობს ოფშორში რეგისტრირებული იურიდიული პირი. ეს მიდგომა უნდა ჩაითვალოს უკან გადადგმულ ნაბიჯად მედიის თავისუფლების და მესაკუთრეობის გამჭვირვალობის კუთხით. ასეთი კომპანიის გამარჯვების შემთხვევაში რისკები უფრო დიდია, ვიდრე ეს ანალოგური საეთერო მაუწყებლობის მოდელის შემთხვევაში არსებობდა. ანალოგური მაუწყებლობის ბიზნეს

მოდელის დროს მაუწყებლობისათვის ლიცენზიანტი საკუთარ ქსელს იყენებდა, ციფრულის შემთხვევაში ამ მაუწყებლებმა უნდა გამოიყენონ საერთო ქსელი. აღნიშნული ამცირებს მათ ტექნოლოგიურ დამოუკიდებლობას და სრულად დამოკიდებულს ხდის ციფრული საეთერო მაუწყებლობის მულტიპლექსირების პლატფორმის ოპერატორზე.

ამ საკითხის ეფექტური რეგულირების გარეშე, რაც ახალგაზრდა დემოკრატიის ქვეყნებში საკმაოდ დიდ პრობლემას წარმოადგენს, ახალი ტექნოლოგიური მოდელის შემთხვევაში, საქართველოში მოქმედი მედია საშუალებებისათვის კონტენტის გავრცელების რისკები უდავოდ იზრდება.

რეკომენდაცია ამ საკითხის რეგულირების შესახებ IDFI-მ წარმოადგინა კვლევაში - "საქართველოს ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის სტრატეგიის საფუძვლები" (2013 წლის მაისი),¹⁶ რომლის შესაბამისად მაუწყებლობის სფეროში ლიცენზიის მფლობელი არ შეიძლება ყოფილიყო ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული იურიდიული პირი, ასევე ის იურიდიული პირი, რომლის წილს ან აქციებს პირდაპირ ან ირიბად ფლობს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული პირი.

იუნესკოს (UNESCO) ამ მიმართულების შეფასების ინდიკატორები¹⁷ მოიცავს ხუთ კატეგორიას მედიის განვითარების შეფასებისათვის, რომელიც თითოეული მედია სისტემის შემადგენელი ნაწილი უნდა იყოს და განსაზღვრავს მისი განვითარების დონეს. სხვა საკითხებთან ერთად¹⁸, ფასდება რამდენად უწყობს ხელს რეგულირების სისტემა გამოხატვის თავისუფლებას, მედია პლურალიზმს და მრავალფეროვნებას, ასევე იკვლევს მედიის მრავალფეროვნებას, მედიას, როგორც ეკონომიკური აქტივობის სფეროს და მედიის მესაკუთრეობის გამჭვირვალობას. კვლევას ექვემდებარება ის ინფრასტრუქტურული მოცულობა, რომელიც მოიცავს ახალი ტიპის საკომუნიკაციო პლატფორმებს, შესაბამისს მედია მრავალფეროვნების მხარდაჭერის და დაშვების მოთხოვნებთან.

ევროპის საბჭოს რეკომენდაცია¹⁹ "მედია მესაკუთრეობის გამჭვირვალობის შესახებ" განსაზღვრავს იმ სტრუქტურულ რეგულაციებს, რომელიც აუცილებელია მედია საკუთრების გამჭვირვალობისთვის. აღნიშნული რეკომენდაციები უმნიშვნელოვანესად არის ჩათვლილი დემოკრატიული მედია სისტემის ჩამოყალიბებისათვის. შეუძლებელია გადაიდგას ქმედითი ნაბიჯები მედია გარემოს გაჯანსაღებისათვის, თუ პირველ რიგში არ მოგვარდება მედია საშუალებების მესაკუთრეობის გამჭვირვალობის საკითხი, რადგან სწორედ ეს მექანიზმი იძლევა საშუალებას პოლიტიკური და ბიზნეს ინტერესების გამოსავლენად. ქვემოთ ჩამოთვლილი რეკომენდაციები მედია გამჭვირვალობას მოიაზრებს არამხოლოდ ტელერადიო მაუწყებლობის, არამედ ბეჭდური და ონლაინ მედიის კონტექსტში.

¹⁶ <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/files/DSO%20Strategy%20research%20GEO>

¹⁷ http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/ipdc_mdi_croatia.pdf

¹⁸ შენიშვნა: იუნესკოს შეფასების კრიტერიუმებია ასევე მედიის, როგორც დემოკრატიული დისკუსიის პლატფორმის შეფასება, ისევე როგორც ჟურნალისტების პროფესიონალური განვითარების და არასამთავრობო ინსტიტუტების როლის შეფასება აღნიშნულ პროცესში.

¹⁹ TEN RECOMMENDATIONS ON TRANSPARENCY OF MEDIA OWNERSHIP. 4 November 2013. <http://goo.gl/F8UCYc>

ევროსაბჭოს რეკომენდაცია შეეხება არა მხოლოდ მედია საშუალებებს, არამედ მათთან დაკავშირებულ ორგანიზაციებს. ამ ორგანიზაციებმა გამჭვირვალე უნდა გახადონ მათი ბენეფიციარი ბოლო მესაკუთრეები, ფიზიკურ პირებამდე. ეს ინფორმაცია საჯაროდ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი უფასოდ და სისტემატურად უნდა ახლდებოდეს მარეგულირებელი ორგანოს ან სხვა პირის მიერ ცენტრალიზებული წესით.²⁰ ევროკავშირის რიგი ქვეყნების კანონმდებლობის მიხედვით, ამგვარი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საანგარიშსწორებო ფორმების ნაწილია და წარედგინება შესაბამის ორგანოს სხვა ინფორმაციასთან ერთად.²¹

პროგრამული ნაწილის ლიცენზირება, ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის გამო, დაშორდა სიხშირეებზე ლიცენზირების ნაწილს, თუმცა სწორედ აფილირებული კომპანიების გამოსავლენად და ჰორიზონტალური მესაკუთრეობის საკითხების პრევენციისათვის, აუცილებელია მედიის გავრცელებასთან და მის შეზღუდვის რისკებთან პირდაპირ დაკავშირებული სამაუწყებლო ინფრასტრუქტურის მესაკუთრის (სიხშირული ლიცენზიების მფლობელის) კორპორატიული კავშირების და მეწილეობის საკითხების რეგულირება და გამჭვირვალეობა.

ამ საკითხთან კონტექსტში უდავოდ საინტერესოა იუნესკოს რეკომენდაციები ხორვატიის მთავრობის მიმართ. მედია გარემოს მაქსიმალური გამჭვირვალეობის უზრუნველსაყოფად, განისაზღვრა მედიის მესაკუთრეობის გამჭვირვალეობის კონკრეტული ღონისძიებები ამ ბაზარზე მონოპოლიზაციის პრევენციისათვის. ამავე რეგულაციით უმნიშვნელოვანესია კვლევების წარმოება და პრევენცია სტრუქტურული კავშირების და დამფუძნებლების ცვლილებების შესწავლის კუთხით (ტელერადიო მაუწყებლებში, ასევე ელექტრონული მედიის და პრესის მესაკუთრეებს შორის). ეს ინფორმაცია არის ერთ-ერთი ფაქტორი იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად არის კონკრეტული ქვეყნის მედია, დემოკრატიული ღირებულებების განვითარების პლატფორმა.²²

პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის საკონკურსო გადაწყვეტილების მე-3 პუნქტის შესაბამისად, საკონკურსო წინადადებები წარდგენილი უნდა იყოს 5 სიხშირული ლიცენზიით ფორმირებულ 10 დასაშვებ კომბინაციაზე, საიდანაც "A" და "B" სიხშირეები, რომელიც გამოყოფილია უფასოდ ტრანსლირებადი არხებისათვის, შესაძლოა შექმნილ იქნეს ერთობლივად. ამ ტიპის საქსელო კომპანიის შემოსავლები უკავშირდება უფასოდ ტრანსლირებადი კომპანიების დაფინანსებას, და არაპირდაპირ კავშირშია სარეკლამო ბაზრის ბიუჯეტთან. დანარჩენი 3 MUX ლიცენზია განკუთვნილია ფასიანი სატელევიზიო სერვისების მისაწოდებლად.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2014 წლის 31 მარტის N176/10 გადაწყვეტილებით დამტკიცებული საკონკურსო დებულების მე-3 მუხლის შესაბამისად, გამარჯვებულად შესაძლოა გამოცხადდეს მხოლოდ ერთი ან ორი კომპანია.

²⁰ <http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/media-program>

²¹ <http://www.access-info.org/>

²² <http://goo.gl/Z2aBkR>

"ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ" კანონის შესაბამისად დადგენილია გარკვეული აკრძალვები სიხშირული ზოლის ლიცენზიების კონცენტრაციისათვის. აღნიშნული კანონის 50-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად "კომისიის გადაწყვეტილებით, რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის უფლება შეიძლება შეეზღუდოს იმ პირს, რომელიც აუქციონში გამარჯვების შემთხვევაში ან/და პირდაპირი გადაბირების წესით ან/და მასთან ურთიერთდამოკიდებულ (აფილირებულ) პირებთან ერთად ხდება რადიოსიხშირული ზოლის კომისიის მიერ განსაზღვრული (დანაწილებული) კონკრეტული მონაკვეთის 25 პროცენტის ან მეტის მფლობელი." აღნიშნული მუხლი არეგულირებს კონცენტრაციის აკრძალვას სიხშირულ დონეზე.

აღნიშნული საკანონმდებლო აკრძალვა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას, მისი 2014 წლის 31 მარტის N176/10 გადაწყვეტილებით დამტკიცებული საკონკურსო დებულებიდან გამომდინარე, შეფასების ეტაპზე უქმნის ორ პრობლემას:

პირველი პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ ოფშორში რეგისტრირებული კომპანიის მიერ საკონკურსო განაცხადის წარმოდგენის შემდგომ, მისი მფლობელის შესახებ ინფორმაციის არარსებობის გამო, შეუძლებელი იქნება აფილირების საკითხების შეფასება, ეს კი კონცენტრაციის საკითხის შემოწმებას ხდის შეუძლებელს.

მეორე პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ MUX A და MUX B ლიცენზიები ცალ-ცალკე ლოტებად, ფასიანი მულტიპლექსორების ლიცენზიებთან კომბინაციით ან მის გარეშე ქმნის 6 ლოტს. მესამე, ფასიანი მაუწყებლობის მულტიპლექსირების პლატფორმის სიხშირე - MUX5 ხელმისაწვდომია მხოლოდ MUX A და MUX B ლიცენზიებთან ერთობლიობაში. MUX A და MUX B ლიცენზიების ერთობლივი ლოტი ხელმისაწვდომია, როგორც ფასიანი მაუწყებლობის მულტიპლექს პლატფორმის ლიცენზიებთან ერთად, ასევე მათ გარეშეც და ერთობლიობაში ქმნიან 4 ლოტს. ჯამში, კონკურსზე გამოტანილია 5 სიხშირე. თუ ფასიან და უფასო მაუწყებლობის რადიო-სიხშირეებს იდენტური კატეგორიის სიხშირეებად განვიხილავთ, თითოეული სიხშირის პროცენტული მაჩვენებელი 20%-ს შეადგენს.

კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2014 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილებით, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან ერთად წარმოდგენილ პრეზენტაციაში, მსოფლიოში მიმდინარე ტენდენციებისა და ევროპული პრაქტიკის გათვალისწინებით, საშუალო ვადიან პერსპექტივაში, სამაუწყებლო სიხშირეთა ნაწილი კერძოდ, 800 მჰც დიაპაზონი 2014 წლიდან, ხოლო 700 მჰც დიაპაზონი 2015 წლის შემდგომ გამოყენებული იქნება უსადენო ფართოზოლოვანი ტექნოლოგიების დასანერგად. პრეზენტაციის შესაბამისად, UHF, კერძოდ - 470-694 მჰც სიხშირულ დიაპაზონებში არსებული რესურსი ანალოგური მაუწყებლობის გათიშვის შემდგომ გამოიყო ციფრული მიწისზედა სამაუწყებლო ქსელების ფორმირებისათვის. 690 მჰც-ს შეესაბამება 48-ე არხი (ამ კატეგორიისათვის გამოყოფილი ბოლო არხი), ხოლო 474 მჰც-ს შეესაბამება 21-ე არხი (ამ კატეგორიისათვის გამოყოფილი პირველი არხი). აღნიშნულ რადიოსიხშირულ რესურსს, თუ დავყოფთ 8MHz ზოლებად, მივიღებთ (694-470)/8 მთლიანობაში 28 ცალ გამოყოფილ არხს.

10 ციფრულ ზონაზე აღნიშნული არხები, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 176/10 გადაწყვეტილებით გადანაწილებულია 5 მულტიპლექსორის ლიცენზიაზე:

MUX	250	252	253	255	256	257	258	259	261	249
A	40, 28, 26	30, 29, 43	46, 39, 47, 26	29, 30, 43	30, 40, 42, 43, 46	39	31, 41	40, 46, 42	25, 29	26
B	26 ²³ , 36, 28	36, 40	21	21	21, 22	27	27	21	47	28
C	38	38	44	38	38, 29	44	44	38	45	23
D	30, 43	27	32	32	28, 25	36	36	28	43	43
E	33, 40	33	41	41	26, 37	41	33	26	22	48
%	28%	28%	28%	25%	46%	17%	21%	28%	21%	17%

MUX A-სთვის გამოყოფილია 25,26,28,29,30,31,39,40,42, 43, 46, 47 ნუმერაციის სიხშირეები, სულ 12 სიხშირე მთლიანი გამოყოფილი 28-დან.

MUX B -სთვის გამოყოფილია 21,22, 26, 27, 28, 36, 40 და 47 ნუმერაციის სიხშირეები, სულ 8 სიხშირე მთლიანი გამოყოფილი 28-დან.

MUX C-სთვის გამოყოფილია 38, 44, 29, 23, 45 ნუმერაციის სიხშირეები, სულ 5 სიხშირე მთლიანი გამოყოფილი 28-დან.

MUX D -სთვის გამოყოფილია 30, 43, 32, 28, 25, 36 ნუმერაციის სიხშირეები, სულ 6 სიხშირე მთლიანი გამოყოფილი 28-დან.

MUX E -სთვის გამოყოფილია 33, 40, 41, 26, 37, 22, 48 ნუმერაციის სიხშირეები, სულ 7 სიხშირე მთლიანი გამოყოფილი 28-დან.

იმ შემთხვევაში, თუ ერთი კონკურსანტი მიიღებს ხუთივე ლიცენზიას, 28 სიხშირიდან მის მფლობელობაში აღმოჩნდება 250-ე, 252-ე, 253-ე, 255-ე, 256-ე, 259-ე ციფრულ ზონებში 25%-ზე მეტი სიხშირეები, ხოლო მთლიანობაში 28 სიხშირიდან მის მფლობელობაში აღმოჩნდება (21-ე, 22-ე, 23-ე, 25-ე, 26-ე, 27-ე, 28-ე, 29-ე, 30-ე, 31-ე, 32-ე, 33-ე, 36-ე, 37-ე, 38-ე, 39-ე, 40-ე, 41-ე, 42-ე, 43-ე, 44-ე, 45-ე, 46-ე, 47-ე და 48-ე ნუმერაციის სიხშირეები).

ამავდროულად, აღსანიშნავია, რომ 21-ე სიხშირე ათ ციფრულ ზონაში უნდა გაიცეს 253-ე, 255-ე, 256-ე, 259-ე ციფრულ ზონებში, რაც შეადგენს ამ სიხშირული ზოლისათვის 40%-ს. ანალოგიურად, 26-ე სიხშირე დაგეგმილია, რომ გაიცეს 250-ე, 253-ე, 256-ე, 259-ე, 249-ე ციფრულ ზონებში, რაც შეადგენს ამ ზოლის 50%-ს. ამავე ლოგიკით 27-ე სიხშირე შეადგენს ზოლის 30%-ს, 28-ე სიხშირის შემთხვევაში შეადგენს 40%-ს, ისევე, როგორც სხვა სიხშირეების შემთხვევაში. ჩვენი მოსაზრებით ხუთივე სიხშირული ჯგუფის ანუ ხუთივე ლოტის ერთობლიობაში შექმნის შემთხვევაში კონკურსანტმა შესაძლოა დაარღვიოს კანონით დადგენილ კონცენტრაციის მაჩვენებელი.

²³ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 176/10 გადაწყვეტილებაში B მულტიპლექსორისთვის 250-ე ციფრულ ზონაში გამოყოფილი სიხშირე - 514 მჰც შესაბამეა 26-ე არხს.

საკონკურსო გადაწყვეტილების ჩანაწერი არ მოდის შესაბამისობაში იმ მიზნებთან, რომლის პრევენციისათვის იყო განსაზღვრული "ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ" კანონის 50-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მოთხოვნები. მსგავსი ჩანაწერია "მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-60 მუხლში (მაუწყებლობის საკუთრების კონცენტრაციის აკრძალვა), სადაც პირს უფლება აქვს, დამოუკიდებლად ან მასთან ურთიერთდამოკიდებულების მქონე პირთან ერთად ფლობდეს არა უმეტეს 1 საერთო საეთერო სატელევიზიო და 1 საერთო საეთერო რადიომაუწყებლობის ლიცენზიას თითო მომსახურების ზონაში. MUX A-ს და MUX B-ს მფლობელი ეროვნული დაფარვის ორი სიხშირის მფლობელი იქნება. აღნიშნული აკრძალვა ჩადებული იყო რადიო სიხშირეების ამოწურვადობის და განსაკუთრებული მნიშვნელობის გამო. კანონის აღნიშნულის ჩანაწერის მიზეზი სწორედ საეთერო სიხშირეების ამოწურვადობა და აღნიშნულის გამო მათი ფლობით გაზრდილი მონოპოლიზაციის საფრთხეების პრევენციაა. ეს საკითხები ახალი რეგულაციებით უგულვებელყოფილია და მორგებულია მხოლოდ საეთერო მაუწყებლობის საქსელო პროვაიდერის ინტერესებზე.

მიგვაჩნია, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2014 წლის 31 მარტის N176/10 გადაწყვეტილებით შემოთავაზებული სიხშირეების ლოტების კომბინაცია, ქართული მედია ბაზრის მოცულობიდან გამომდინარე, გარკვეულ რისკებს მოიცავს. ქართული მედია ბაზარი საკმაოდ მცირეა და სარეკლამო ბიუჯეტის კარდინალური ზრდა ნაკლებად მოსალოდნელია მოკლევადიან პერიოდში. ანალოგური მაუწყებლობის გამორთვის შემდგომ შესაძლოა გამოთავისუფლდეს დამატებითი სიხშირეები, თუმცა თუ გადავხედავთ ევროპის ქვეყნების პრაქტიკას, (თუნდაც იმ ქვეყნებში, სადაც საკმაოდ მაღალია სარეკლამო ბაზრის მოცულობა) ვნახავთ, რომ მოთხოვნა ახალი მულტიპლექს პლატფორმის სიხშირეზე, არც თუ ისე ბევრია. ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ქართულ მედია ბაზარს დამატებითი მულტიპლექსორების საკონკურსოდ გამოტანის საჭიროება დაუდგეს. ეს საკითხი უფრო პრობლემურია, იმ კონტექსტში, რომ 5 წლიან პერიოდში ბევრად უფრო განვითარდება ციფრული საეთერო მაუწყებლობის ალტერნატიული ტექნოლოგიური პლატფორმები (თანამგზავრული და სადენიან ტექნოლოგიაზე დაფუძნებული მაუწყებლობა). აღნიშნული კი მოთხოვნას ამ პლატფორმის მიმართ უფრო შეამცირებს.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ანალოგური მიწისზედა საეთერო ტელემაუწყებლობიდან ციფრულ მიწისზედა სატელევიზიო მაუწყებლობაზე გადასვლის სამოქმედო გეგმით და შესაბამისი რეკომენდაციების 6.1.4 პუნქტით განსაზღვრული იყო 12 ლოტის, ხოლო მარეგულირებელი კომისიის მიერ საკონკურსო პირობებში არ იყო გადმოტანილი A+3 და B+3 ლოტები. აღნიშნული კომბინაციის სიხშირული ლოტები კონცენტრაციისა და კონკურენციის პრევენციის კუთხით უფრო მიმზიდველი იყო ვიდრე A+B ლოტების კომბინაცია. სამწუხაროა, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის საკონკურსო გადაწყვეტილებაში არ მოხდა ამ ლოტების გადმოტანა. გადაწყვეტილებაში დასაბუთებული არ არის აღნიშნული ლოტების იგნორირების საკითხით.

ამ საკითხებთან კონტექსტში, (განსაკუთრებით, როდესაც კითხვები არის არსებულ საეთერო მაუწყებლობის პილიტიკურ და ფინანსურ დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით) იმ

შემთხვევაში, თუ ორივე MUX A და MUX B ლიცენზიები უფასოდ ტრანსლირების უფლებით მოხდება ერთი კონკურსანტის ხელში, მოხდება ციფრული საეთერო მულტიპლექს პლატფორმის მონოპოლიზაცია, რაც ზრდის ქართული მედია ბაზრის დამოუკიდებლობის რისკებს და მომავალში შესაძლოა გახდეს რისკების შემცველი ამ ბაზარზე შემოსვლისათვის. ამ საკითხის კონტრარგუმენტად ოპონენტები უსათუოდ დაასახელებენ ორ უმთავრეს საკითხს - სისტემის ეკონომიკურ მდგრადობას და ეფექტური რეგულირების არსებობას, როგორც პრევენციულ ინსტრუმენტს; თუმცა, ჩვენი აზრით, უმთავრესი და უპირველესი უნდა იყოს მედიის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა და არა სისტემის ეკონომიკური მდგრადობა. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო, განსაკუთრებით იმ კონტექსტში, რომ კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის კომპლექტაციის წესი, თუნდაც მისი წევრების პოლიტიკური დამოუკიდებლობის კუთხით, უფრო მეტის სურვილს ტოვებს, შესაძლოა გახდეს პოლიტიკური თამაშის საგანი. აღნიშნული, თუნდაც ტარიფების დადგენის, ასევე მულტიპლექსორის რესურსებთან დაშვების კუთხით, რეგულირების მოცულობის და გადაწყვეტილებების დროულად მიღების კუთხით, არ უნდა ჩაითვალოს ეფექტურად მექანიზმებად.

ამ ფაქტორების პრევენციისათვის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს კონკურენცია, რაც საქართველოს მთავრობის მიერ შემოთავაზებულ და მარეგულირებელი კომისიის მიერ გადაწყვეტილებაში ასახულ მოდელში, MUX A და MUX B ლიცენზიების ერთი კომპანიის ხელში კონცენტრირების შემთხვევაში, მხოლოდ წინასწარი რეგულირების და კომისიის ჩარევის შედეგად არის მიღწევადი. აღნიშნული საკითხი დასმული იყო როგორც საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში, ასევე კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში, თუმცა ამ შენიშვნის გათვალისწინება და შესაბამის რეგულაციაში ასახვა არ მოხდა.

4. საბანკო გარანტიის მოქმედების პირობები და ვადა

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2014 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილებით დადგენილი საკონკურსო პირობების პირველი მუხლის მე-10 პუნქტის თ) ქვეპუნქტის შესაბამისად, კონკურსანტმა განაცხადს თან უნდა დაურთოს საბანკო გარანტია, რომელიც გაცემული იქნება 500,000.00 (ხუთასი ათას) ლარზე, ან მისი ექვივალენტის ოდენობით უცხოურ ვალუტაში 2015 წლის 17 სექტემბრამდე მოქმედების ვადით. საკონკურსო პირობების შესაბამისად, კონკურსში გამარჯვებულის მიერ წარმოდგენილი საბანკო გარანტია ექვემდებარება განადგებას იმ შემთხვევაში, თუ კონკურსში გამარჯვებულმა არ უზრუნველყო მის მიერ წარმოდგენილი საკონკურსო წინადადებითა და ლიცენზიით განსაზღვრული სხვა პირობების შესრულება 2015 წლის 17 სექტემბრამდე.

ვფიქრობთ, რომ საბანკო გარანტიის მოქმედების ვადა მცირეა, განსაკუთრებით იმ პირობებში, რომ სატესტო პერიოდი, ისევე როგორც ფასიანი სატელევიზიო მაუწყებლობის ქსელის აგების ბოლო ვადა, 2015 წლის 17 სექტემბრის შემდგომ მთავრდება. მაგალითისათვის, MUX B-ს მფლობელის მიერ ჩრდილოვანი ზონების დაფარვის და სამაუწყებლო სიგნალის გავრცელების ვალდებულება 2016 წლის 1 იანვრამდე უნდა შესრულდეს.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2014 წლის 25 აპრილის N N 220 / 19 - გადაწყვეტილებით, “ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელის უზრუნველსაყოფად რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზიების მისაღებად კონკურსის გამოცხადების შესახებ” საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2014 წლის 31 მარტის N176/10 გადაწყვეტილებაში ცვლილებების შეტანის შესახებ საბანკო გარანტიის მოქმედების ვადა სამი თვით გახანგრძლივდა.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2014 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილებით, განსაზღვრული საგარანტიო ვადის გასვლის შემდგომ, თუ კონკურსში გამარჯვებული პირი ვერ მოახდენს საკონკურსო პირობების სრულად შესრულებას (სათანადო ხარისხით დაფარვა და სხვა სალიცენზიო ვალდებულებები), კომუნიკაციების ეროვნული კომისია კარგავს უფლებას გარანტიაზე და უკიდურეს შემთხვევაში უნდა მოახდინოს გაცემული საეთერო მაუწყებლობის ლიცენზიის ჩამორთმევა.

5. ციფრული საეთერო მაუწყებლობის ქსელთან დაშვების ტარიფები

საკონკურსო პირობების პირველი მუხლის მე-10 პუნქტის შესაბამისად ა.დ) ქვეპუნქტის შესაბამისად, წარმოდგენილი განაცხადი უნდა მოიცავდეს №MUX-A ლიცენზიით განსაზღვრულ ციფრულ მიწისზედა სატელევიზიო ქსელში სატელევიზიო კონტენტის ეროვნულ დონეზე უფასოდ ხელმისაწვდომის ტრანსლირების პირობებით 1მგბ/წმ-ით გავრცელების ყოველთვიურ ზედა (მაქსიმალურ) ტარიფს. ამავე პირობების ა.ე) ქვეპუნქტის შესაბამისად, წარმოდგენილი წინადადება უნდა მოიცავდეს №MUX-B ლიცენზიით განსაზღვრულ ციფრულ მიწისზედა სატელევიზიო ქსელში სატელევიზიო კონტენტის ეროვნულ დონეზე ღია ეთერით 1 მგბ/წმ-ით გავრცელების ყოველთვიურ მაქსიმალურ ტარიფს.

აღნიშნული საკითხი პრობლემურია იმ კონტექსტში, რომ MUX A-ს ლიცენზიანტი ვალდებული იქნება ქსელის ექსპლუატაციაში გამვებამდე 4 კვირით ადრე წარუდგინოს კომისიას, ასევე საკუთარ ვებ-გვერდზე გამოაქვეყნოს მოწვევის ოფერტი, სადაც განსაზღვრული იქნება ყველა ადგილობრივ სამაუწყებლო ქვეზონაში სატელევიზიო კონტენტის ღია ეთერით ან მომხმარებლებისათვის უფასოდ კრიპტო-კოდირებული ფორმით 1 მგბ/წმ-ით გავრცელების ყოველთვიური ტარიფი, რომელიც უნდა მოიცავდეს 24 საათიანი უწყვეტი მომსახურების მიწოდების (სამაუწყებლო კონტენტის გავრცელების) ყველა ხარჯს ერთი კალენდარული თვის პერიოდში. აღნიშნული ტარიფი არ მოიცავს მაუწყებლის სტუდიიდან ქსელში დაშვების წერტილამდე (Head-end) სიგნალის მიწოდების ტარიფს. მნიშვნელოვანია, რომ გამჭვირვალე იყოს მულტიპლექსორი A-ს რეგიონული დაშვების ტარიფები 20 რეგიონული Head-end-ის მიხედვით, რადგან საეთერო ქსელით ტრანსლირების ტარიფი, როგორც უმთავრესი საკონკურსო პირობა, უნდა გაანგარიშდეს კონკურსის აპლიკაციის წარდგენამდე, ხოლო მისი გონივრულობა უნდა გადამოწმდეს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ.

MUX A-ს ლიცენზიანტის მიერ უნდა მოხდეს ადგილობრივი სამაუწყებლო ქვეზონების შესაბამისი ტარიფების დაანგარიშებისას ხარჯებზე ორიენტაციისა და არადისკრიმინაციულობის პრინციპებით ხელმძღვანელობა, რომლის ფარგლებიც ყველა ადგილობრივი სამაუწყებლო ქვეზონისათვის განსაზღვრული 1 მგბ/წმ-ით გავრცელების ყოველთვიური ტარიფების ჯამი არ შეიძლება აღემატებოდეს ლიცენზიის მფლობელის მიერ საკონკურსო წინადადებით ეროვნულ დონეზე 1 მგბ/წმ-ით გავრცელებისათვის განსაზღვრულ ყოველთვიურ ტარიფს.

უნდა აღნიშნოს, რომ 2013 წლის დასაწყისში ციფრულ საეთერო ქსელთან დაშვების ტარიფების რეგულირების რამდენიმე მაგალითი არსებობდა, რომელიც აისახა "ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის" მიერ 2013 წლის აპრილში გამოქვეყნებულ კვლევაში - ციფრულ საეთერო მაუწყებლობის ქსელის მულტიპლექსორთან დაშვების ტარიფების განსაზღვრის სახელმძღვანელო დოკუმენტში.²⁴

²⁴ <http://goo.gl/BtmNrl>

ამ მიმართულებით, საინტერესოა, პორტუგალიის პრაქტიკა.²⁵ 2014 წლის 14 მარტის რეგულაციით პორტუგალიის მარეგულირებელმა ორგანომ -ანაკომმა (ANACOM) გამოაქვეყნა გადაწყვეტილების პროექტი, რომლის მიხედვით უნდა მოხდეს მულტიპლექსირების, ტრანსპორტირების, მაუწყებლობის და დეკოდირების მომსახურების ტარიფის შესწავლა, რომელსაც მაუწყებლებს სთავაზობს MUX A-ს გამოყენებისათვის პორტუგალიის ტელეკომი (PT Comunicações (PTC)). პორტუგალიის მარეგულირებელმა აღნიშნული წარმოება დაიწყო მას შემდგომ, რაც მიმართა საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა - პორტუგალიის ტელევიზიამ და რადიომ (Rádio e Televisão de Portugal (RTP) დადგენილი ტარიფების რეგულირების მოთხოვნით.

ირლანდიის პრაქტიკით ეროვნულ საეთერო ციფრულ ქსელთან დაშვების ტარიფები უნდა გაანგარიშდეს საოპერაციო და კაპიტალური დანახარჯების გათვალისწინებით, თითოეულ მულტიპლექსორზე განაწილებით. საერთო ფაქტორები, რომელიც გავლენას მოახდენს ყველა მომხმარებელზე, კერძოდ ოპერატორის საერთო კაპიტალური დანახარჯები, გადამცემი რესურსების ჯამური საციცოცხლო პერიოდი, საოპერაციო ხარჯების ბიუჯეტის საერთო დონე, საოპერაციო ხარჯების დაბრუნებისა და ქსელის დატვირთვის მაჩვენებელი გათვალისწინებული უნდა იყოს ტარიფის განსაზღვრისას, ისევე როგორც საოპერაციო ხარჯების ის წილი, რომელიც მიეკუთვნება მულტიპლექსორის სერვისებს იმ მომხმარებლისათვის, რომელიც არა სამაუწყებლო სერვისებისათვის იყენებს აღნიშნულ ქსელს.

ირლანდიის შემთხვევაში დარეგულირებულია მომსახურების საფასურის გაანგარიშების მეთოდიკა იმ სპეციფიკური აქტივობების მეშვეობით, რომელიც უშუალოდ მომხმარებლის აქტივობაზეა დამოკიდებული; კერძოდ, გამოყენებული საიტების რაოდენობა, მომხმარებლების რაოდენობა თითოეულ საიტზე, მიღებული სერვისის სახეობა (ტელე ტრანსლირება, რადიო ტრანსლირება), ანმაზე ან საიტზე დაკავებული ფართის მოცულობა, გამოყენებული სიმძლავრე და თითოეული მომხმარებლისათვის დადგენილი სიმძლავრისათვის დადგენილი ტარიფის ოდენობა.

²⁵ <http://goo.gl/Bzv7ur>

6. დისკრიმინაციული საკონკურსო პირობები

მიგვაჩნია, რომ რიგი საკონკურსო პირობებისა ვერ მოდის შესაბამისობაში იმ მიზნებთან, რომელიც დაამტკიცა საქართველოს მთავრობამ და რომელიც წარმოდგენილია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადასვლის სამოქმედო გეგმასა და რეკომენდაციებში.

საკონკურსო პირობების პირველი მუხლის მე-10 პუნქტის ე) ქვეპუნქტის შესაბამისად, ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელის უზრუნველყოფის ტექნიკური წინადადება უნდა მოიცავდეს ქსელის აგების დეტალურ გეგმას, რომელიც უნდა განსაზღვრავდეს №MUX-A და/ან №MUX-B ლიცენზიებით განსაზღვრული მულტიპლექს პლატფორმების ფორმირებისათვის განსახორციელებელ სამუშაოთა ყოველთვიურ დეტალურ განრიგს 2014 წლის 1 აგვისტოდან 2015 წლის 17 ივნისამდე პერიოდში; ასევე მითითებული უნდა იყოს №MUX-A ან/და №MUX-B ლიცენზიებისათვის განსაზღვრული ძირითადი გადამცემი სადგურების განთავსების, შესაბამისი ქსელის ექსპლუატაციაში გაშვების, პრაქტიკული საქმიანობის დაწყების თარიღები და ჩრდილოვანი ზონების დამატებითი გადამცემი სადგურებით დაფარვის ვადები, რაც ლიცენზიის მაძიებლის მიერ შესაბამისი ლიცენზიის/ლიცენზიების მოპოვების შემთხვევაში, ექვემდებარება კომისიის მხრიდან მუდმივ და სისტემატურ მონიტორინგს. **კონკურსანტების მიერ წარსადგენი წინადადებისთვის დადგენილია მცირე ვადები, რაც გარე ინვესტორების მონაწილეობის ალბათობას საკმაოდ ამცირებს და მეტწილად მხოლოდ ადგილობრივი კომპანიების ინტერესებზეა მორგებული. საკონკურსო განაცხადებმა დაგვარწმუნა, რომ უცხოელი ინვესტორი ამ პროცესში არ ჩაერთო.**

კონკურსანტმა, კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას შეფასებისათვის სალიცენზიო საფასურის და ქსელთან დაშვების ტარიფის გარდა უნდა წარუდგინოს საქართველოში მოქმედ ლიცენზიანტებთან გასაფორმებელი ხელშეკრულებები. ეს პირობა ძნელად არის ხელმისაწვდომი იმ კომპანიებისათვის, რომლებიც საქართველოს ბაზარს ნაკლებად იცნობენ. საკონკურსო დრო ამგვარი კომპანიების დასაინტერესებლად მცირე იყო.

ამ კონტექსტში საინტერესოა **ბულგარეთის** წინააღმდეგ არსებული ევროპის სასამართლო პრაქტიკა.²⁶ ევროპის სასამართლომ, 2013 წლის იანვარში დაიწყო სასამართლო საქმის წარმოება ბულგარეთის მთავრობის წინააღმდეგ ციფრული მაუწყებლობის სპექტრის მინიჭებასთან დაკავშირებით. სადავო ტენდერებთან დაკავშირებით, ევროკომისიამ დაადგინა, რომ ბულგარეთის მიერ დადგენილი პროცედურები დამყარებული იყო არაპროპორციულ პროცედურებზე, რაც პოტენციური კანდიდატების პროცესიდან დისტანცირებას იწვევდა. სასამართლო თვლიდა, რომ აღნიშნული ქმედება აბრკოლებდა და ხელყოფდა კონკურენციას სამაუწყებლო ინფრასტრუქტურის ბაზარზე. სასამართლო აღნიშნავდა, რომ ბულგარეთი არღვევდა რა იმ მოთხოვნებს, რომელიც დადგენილი იყო ევროკავშირის ელექტრონული კომუნიკაციების დირექტივით (EU Directives on electronic communication). ევროკომისიის ოფიციალურ დადგენილებებს შესაბამისად: "იმისათვის, რომ

²⁶ <http://goo.gl/P6oE2l>

დავრწმუნდეთ, რომ ეს პროცესი მიმართულია იქითკენ, რომ ახალი მოთამაშეები გაჩნდნენ ბაზარზე, გაძლიერდეს კონკურენცია და გაიზარდოს მაყურებლის არჩევანი, ევროკომისიის მიერ მიღებული იქნა რიგი გადაწყვეტილებებისა, დამატებითი სიხშირული რესურსის გამოყოფისათვის. ეს წესები მოითხოვს, რომ სპექტრი უნდა განაწილდეს ღია, გამჭვირვალე, მიუკერძოებელი, არადისკრიმინაციული და პროპორციული კრიტერიუმების საფუძველზე."

ევროკომისიამ მიუთითა ბულგარეთის მთავრობას, რომ მის მიერ მიღებული რეგულაცია არ შეესაბამებოდა ამ მოთხოვნებს, როდესაც მან 5 ციფრული საეთერო მაუწყებლობის ლიცენზია გასცა ორი საკონკურსო პროცედურის მეშვეობით. ევროკომისიის დასკვნაში ასევე მითითებული იყო, რომ ციფრული საეთერო პლატფორმის ლიცენზიის გაცემისათვის ჩამოყალიბებული საკონკურსო პროცედურები იყო არაპროპორციული, რადგან ის დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში აყენებდა იმ კონკურსანტებს, რომლებსაც კავშირი არ ჰქონდათ ადგილობრივ სატელევიზიო პროგრამების მაუწყებლებთან.

საბოლოო გადაწყვეტილებაში, ევროსასამართლომ ჩათვალა, რომ ბულგარეთის მთავრობის მიერ დადგენილი რეგულაციით ირღვეოდა ევროკავშირის რიგი დირექტივების მოთხოვნები. აღნიშნული დარღვევის გამო სასამართლომ ბულგარეთის მთავრობას საკმაოდ მაღალი ჯარიმა დააკისრა - 200 ათასი ევრო დღეში.²⁷

საკონკურსო პირობების კორექტირების უფლება

დისკრიმინაციული საკონკურსო პირობებზე საუბრისას ასევე უნდა შევეხოთ, საკონკურსო პირობების კორექტირების უფლებას. საკონკურსო პირობების პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტის შესაბამისად, საკონკურსო განცხადების მიღების ვადის ამოწურვის შემდეგ დაუშვებელია საკონკურსო განცხადებისა და საკონკურსო წინადადების ლიცენზიის მაძიებლის ინიციატივით შეცვლა ან დაზუსტება, გარდა გარკვეული გამონაკლისებისა. კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში მოსამზადებელ სხდომაზე ხდება საკონკურსო განცხადებებისა და მათზე დართული საკონკურსო წინადადების/წინადადებების ლიცენზიის მაძიებელთა თანდასწრებით განსაჯარობა - გახსნა, გამოქვეყნება, სკანირება და წარმოდგენილი დოკუმენტაციის ატვირთვა კომისიის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე ინტერნეტში. აღნიშნული დოკუმენტაცია ხელმისაწვდომი გახდება საჯარო გაცნობისათვის იმავე სამუშაო დღეს. გამონაკლისის სახით დაშვებულია, რომ ლიცენზიის მაძიებლის მიერ დოკუმენტაციის არასრულყოფილად წარმოდგენის შემთხვევაში, კომისია, ლიცენზიის მაძიებელს განუსაზღვრავს დამატებით 5 სამუშაო დღის ვადას, წარმოდგენილი დოკუმენტაციის სრულყოფის მიზნით.

მიგვაჩნია, რომ ეს პირობა დისკრიმინაციულია. საკონკურსო განცხადების წარმოდგენის შემდგომ, მთავარი საკონკურსო პირობა - დაშვების ტარიფები და სხვა დაკავშირებული პირობები შესაძლოა დაზუსტდეს და შემცირდეს. აღნიშნული ჩანაწერი საშუალებას იძლევა, რომ დაკორექტირდეს სხვა საკონკურსო პირობები. **აღნიშნული პირობა არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს კონკურსანტებს. ვფიქრობთ, რომ დაზუსტების რეგულაცია მხოლოდ**

²⁷<http://goo.gl/IEp6cG>

ტექნიკური და არაარსებითი პირობების დაზუსტების შესაძლებლობას უნდა უშვებდეს. ასევე, საკმაოდ დიდი პერიოდია ხუთი სამუშაო დღე. აღნიშნული ვადაც დისკრიმინაციულ ფაქტორად უნდა კვალიფიცირდეს.

საკონკურსო პირობების შეფასების ეტაპზე გარე ექსპერტების და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლების ჩართულობა

სამწუხაროა, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ არ გაითვალისწინა 2014 წლის 31 მარტს გამართულ სხდომაზე საკონკურსო განაცხადების შეფასების ეტაპზე აპარატის თანამშრომლების დასახმარებლად დარგის სპეციალისტების ჩართულობის შესახებ, ჩვენი ორგანიზაციის წინადადება. კონკურსის საბოლოო შედეგებს ადგენენ კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წევრები, თუმცა ამ შემთხვევაში მხოლოდ თავად კომისიის აპარატის თანამშრომლების, ანუ ადმინისტრაციულად კომისიის თავმჯდომარეზე დაქვემდებარებული პირების მიერ მოხდება გადაწყვეტილების მომზადება და წინადადებების შეფასება. ვფიქრობთ, რომ უნდა მომხდარიყო დამოუკიდებელი და კვალიფიციური ექსპერტების ჩართვა პროცესში, განსაკუთრებით წარმოდგენილი საკონკურსო პირობების, ტარიფებისა და ტექნიკური პირობების გონივრულობის შეფასების კუთხით.

სატრანსპორტო ქსელის ბაზრის სეგმენტების რეგულირების არარსებობა

საკონკურსო პირობების შესაბამისად, MUX A-სთვის რეკომენდირებულია, რომ სადისტრიბუციო ქსელის ასაგებად გამოიყენოს ოპტიკურ-ბოჭკოვანი და/ან რადიო სარელეო კავშირი. თანამგზავრული კავშირი შესაძლებელია გამოყენებული იყოს მხოლოდ სადისტრიბუციო ქსელის ასაგებად.

აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულება მთელ რიგ პრობლემებს უკავშირდება და ეს მდგომარეობა, კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერაა ჩამოყალიბებული. პირველ რიგში მოვიაზრებთ არსებული თავისუფალი რესურსის შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობასა და კონკურენციის წინასწარი რეგულირების განუხორციელებლობას. მიუხედავად ჩვენი ორგანიზაციის არაერთი მიმართვისა, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას არ აქვს განხორციელებული აღნიშნული ბაზრის სეგმენტების რეგულაცია. პოტენციური ინვესტორისათვის საკმაოდ გართულდება და რიგ შემთხვევაში შეუძლებელიც იქნება სატელევიზიო ნაკადებისთვის საჭირო სატრანსპორტო ქსელის ამ რეკომენდაციის მიხედვით დარეგულირება.

ერთიანი საინფორმაციო ინტერნეტ სივრცის არარსებობა

სალიცენზიო პირობად განისაზღვრა საეთერო ციფრული ქსელის ლიცენზიანტების ვალდებულება, უზრუნველყონ პროგრამების ელექტრონული გზამკვლევის (EGP) და სხვა,

მომხმარებელზე ორიენტირებული, მიმართულებების თავსებადობა. სალიცენზიო პირობებში აისახება ასევე ინფორმაციის ინტერნეტ გვერდზე განთავსების ვალდებულება და სხვა. სახელმწიფომ, კერძოდ კი სსიპ "ციფრული მაუწყებლობის სააგენტომ", მომხმარებელთა ინფორმირებისათვის უნდა შექმნას სპეციალური ინტერნეტ გვერდი www.digitaltv.ge. მარეგულირებელი კომისიის რეგულაციის შესაბამისად MUX A-ს და MUX B-ს ლიცენზიის მფლობელი ვალდებულია, შექმნას საკუთარი სპეციალური ვებ-გვერდი, სადაც განთავსებული იქნება ინფორმაცია დაფარვის ზონების შესახებ საფოსტო მისამართების მიხედვით და უზრუნველყოს მომხმარებელთა ონლაინ და ცხელი ხაზით მომსახურება. ამგვარად, ციფრული მაუწყებლობის სააგენტო და მულტიპლექს ოპერატორები ქმნიან არა ერთ პლატფორმას, რომელიც სრულ ინფორმაციას მიაწოდებს საქართველოს მოსახლეობას, არამედ ორ ან სამ გვერდს. ვფიქრობთ, რომ ამგვარი მიდგომა გამოიწვევს დაბნეულობას მომხმარებელში. ეს საკითხი უფრო პრობლემურია იმ კონტექსტში, რომ საინფორმაციო კამპანია გათვლილია დროის მცირე მონაკვეთზე. საინფორმაციო კამპანიის ეფექტურობის ამაღლების მიზნით, უმჯობესია, რომ მოხდეს ერთიანი საინფორმაციო სივრცის შექმნა, რომელშიც ინტეგრირდება კერძო ციფრული მაუწყებლების საქსელო პროვადერების ინფორმაცია. ვებ-გვერდის მართვა უნდა განახორციელოს „ციფრული მაუწყებლობის სააგენტომ“. ასევე მიზანშეწონილია, რომ მოხდეს არა რამდენიმე, არამედ ერთიანი საინფორმაციო ცხელი ხაზის ნომრის რეკლამირებაც.

ფასიანი სატელევიზიო ქსელის აგების საბოლოო ვადების არარსებობა

MUX-C, MUX-D და MUX-E ლიცენზიების მფლობელის ვალდებულებად განსაზღვრულია, რომ ლიცენზიანტმა 2016 წლის 1 იანვრამდე უნდა უზრუნველყონ მინიმუმ 21 ძირითადი გადამცემი სადგურის გამოყენებით ციფრული მიწისზედა სატელევიზიო ქსელის ფორმირება. ამ რაოდენობის და კატეგორიის გადამცემებით ოპერირების შემდგომ, დამატებითი ვადა სხვა გადამცემი წერტილების ამოქმედებაზე სალიცენზიო პირობებში განსაზღვრული არა არის. აღნიშნულმა მიდგომამ შესაძლოა გამოიწვიოს კომერციულად ნაკლებად საინტერესო ზონების დარჩენა ფასიანი საეთერო მაუწყებლობის, და შესაბამისად, მრავალფეროვანი კონტენტისგან.

7. ციფრული საეთერო მაუწყებლობის სიხშირული რესურსის ლიცენზიის საწყისი ნულოვანი განაკვეთი

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ, ციფრული საეთერო მაუწყებლობის სიხშირული რესურსის საწყისი საფასური განისაზღვრა ნულოვანი მაჩვენებლით. მიგვაჩნია, რომ საბიუჯეტო შემოსავლების ოპტიმიზაციის კუთხით სასურველი იყო, დაედგინა გარკვეული მინიმალური საფასური, თუმცა არა ნულოვანი ოდენობით.

კომისია 2014 წლის 31 მარტის 176/10 გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილში აღნიშნავს, რომ საკონკურსოდ გამოსატანი ამოწურვადი რესურსით სარგებლობის საფასურის მაქსიმალურად დაბალი საფასურის დაწესებას საფუძვლად უდევს გამოხატვის თავისუფლებისა და მედია პლურალიზმის ხელშეწყობა. მნიშვნელოვანია, რომ მაუწყებლების სატელევიზიო კონტენტის გავრცელების ხარჯი არ იყოს მაღალი და ამ ხარჯის ზრდას არ განაპირობებდეს სიხშირული რესურსის მოსაპოვებლად გადახდილი ამოწურვადი რესურსით სარგებლობის მაღალი საფასური. თუმცა გაურკვეველია ნულოვანი ამოწურვადი რესურსით სარგებლობის საწყისი საფასურის დაწესებით, კომისია როგორ მისცემს საშუალებას ბაზარს, თავად განსაზღვროს საკონკურსოდ გამოსატანი ამოწურვადი რესურსის რეალური საბაზრო ღირებულება, რადგან კომისია ამ მიმართულებაზე დაბალი საკონკურსო ქულის დაწესებით ამ პროცესს ვერ წაახალისებს.²⁸

წარმოგიდგენთ საერთაშორისო ბენჩმარკებს:²⁹

ქვეყანა	Cent/MHz	კონტენტის რეგულირების ხარისხი
ავსტრალია	0.07	0%
ახალი ზელანდია	0.3	100%
სინგაპური	1.1	50%
ჰონგ-კონგი	0.8	75%
US	0.4	75%
კანადა	0.32	25%
UK	0.51	0%
ავსტრია	0.19	100%
ირლანდია	0.39	50%
იტალია	0.05	100%
ბენჩმარკების ზღვრები	0.30-1	

²⁸ „სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონი მე-6 მუხლის მე-14 პუნქტის დ) ქვეპუნქტით გათვალისწინებული სალიცენზიო მოსაკრებლის ოდენობა

²⁹ FreeTV Australia 2012. PLACING A VALUE ON FREE TO AIR BROADCASTING SPECTRUM IN AUSTRALIA - <http://goo.gl/OHBTBr>

საინტერესოა რუმინეთის მთავრობის გადაწყვეტილება ციფრული საეთერო მულტიპლექსორის ლიცენზიის მოსაკრებელთან დაკავშირებით.³⁰ 2014 წლის 12 თებერვალს, რუმინეთის მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება³¹ N86/2014, რომელიც დაკავშირებული იყო რადიო სიხშირეების გამოყენების საწყის ტარიფთან ციფრული საეთერო სატელევიზიო სისტემებისათვის.³² გადაწყვეტილება მოიცავდა ლიცენზიის გასაცემად შესარჩევი პროცედურების პირობებს, ისევე როგორც ლიცენზიის მისაღებად საჭირო მოსაკრებლებს სხვადასხვა კატეგორიის მულტიპლექსორის ასაგებად. ხუთი ეროვნული დაფარვის მულტიპლექს ლიცენზია უნდა გაცემულიყო მარეგულირებელი კომისიის - ანკომის³³ მიერ კონკურსის საფუძველზე. თითოეული მულტიპლექსორის სალიცენზიო მოსაკრებელი განისაზღვრა 300 000 ევროთი. ერთი მულტიპლექსორი UHF ზოლში (174-216 MHz) მოიცავს მოსახლეობის დაფარვის ვალდებულებას 80%-ით 2016 წლის 31 დეკემბრამდე.

იმისათვის, რომ მომხდარიყო პროცესის არადისკრიმინაციულ პირობებში წარმართვა თუნდაც იმ პირებთან მიმართებაში, რომლებიც შიდა ტექნოლოგიური მომსახურებისათვის, იგივე უსადენო ფიქსირებული ქსელის აგებისათვის, ნორმატიული აქტებით დადგენილი ფულადი თანხების გადახდის შემდგომ მოიპოვებენ სიხშირეებზე სარგებლობის უფლებას, სასურველი იყო თუნდაც მინიმალური, საწყისი საფასურის განსაზღვრა. აღნიშნული შენიშვნა, პირველ რიგში, შეეხება კომერციული, ანუ ფასიანი სატელევიზიო სერვისებისათვის განკუთვნილ სამ სიხშირეზე უფლების მოპოვების საწყის საფასურებს.

³⁰ Eugen Cojocariu. Radio Romania International. IRIS 2014-4:1/26, Romania Government Decision with regard to the License Fees for the Digital TV Multiplexes.

³¹ <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/4/article26.en.html>

³² გადაწყვეტილება გამოქვეყნდა 133/24.02.2014, ([IRIS 2009-9/26](#), [IRIS 2010-3/34](#), [IRIS 2010-7/32](#), [IRIS 2010-9/35](#), [IRIS 2011-4/33](#), [IRIS 2013-6/30](#)).

³³ *Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații* (the National Regulatory Authority for Communications).

8. რეკომენდაციები

- მიგვაჩნია, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ საკონკურსო შეფასების ეტაპზე დეტალურად უნდა შეისწავლოს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 31 მარტის N176/10 საკონკურსო გადაწყვეტილებით საკონკურსოდ გამოტანილი ლოტების A+B, A+B+1, A+B+2 და A+B+3 კომბინაციებში დაჯგუფებული სიხშირეების შესაბამისობა "ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ" კანონის 50-ე მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრული სიხშირეების მოთხოვნებთან და უნდა მოხდეს 25%-ზე მეტი კონცენტრაციის კომბინაციის ამოღება საკონკურსო პირობებიდან;
- კონკურსანტების მიერ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისათვის უნდა წარმოდგენილი იყოს კონტენტის ღია ეთერით და მომხმარებლებისათვის უფასოდ კოდირებული ფორმით 1 მგბ/წმ-ით გავრცელების ყოველთვიური ტარიფი, რომელიც უნდა მოიცავდეს 24 საათიანი უწყვეტი მომსახურების მიწოდების ყველა ხარჯს ერთი კალენდარული თვის პერიოდში. მნიშვნელოვანია, რომ გამჭვირვალე იყოს მულტიპლექსორი A-ს რეგიონული დაშვების ტარიფები, რადგან საეთერო ქსელით ტრანსლირების ტარიფი, როგორც უმთავრესი საკონკურსო პირობა, უნდა გაანგარიშდეს კონკურსის აპლიკაციის წარდგენამდე, ხოლო მისი გონივრულობა უნდა გადამოწმდეს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ.
- მნიშვნელოვანია, რომ რეგიონულ მოწვევის ოფერტის დაშვების ტარიფების ნაწილი უნდა გამოქვეყნდეს ქსელის ამოქმედებამდე არანაკლებ 6 თვით ადრე, რათა რეგიონულ და ადგილობრივ არხებს მიეცეთ შესაძლებლობა ჩამოაყალიბონ საკუთარი სტრატეგია, კონტენტი გაავრცელონ საკუთარი რეგიონული მულტიპლექსორით თუ მულტიპლექსორ A-ს მეშვეობით.
- საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ და საქართველოს მთავრობამ "ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილებებზე მუშაობისას უნდა შეიტანონ შესაბამისი ცვლილება კანონში, რითაც აიკრძალება საეთერო მაუწყებლობის ციფრული ქსელის მფლობელობის აკრძალვა ოფშორში რეგისტრირებული სუბიექტებისათვის.