

**Készült az ORTT
Stratégiai Kutatások és Elemzések Programja
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
2005. február**

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
(2005. február)**

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészével és a médiaszabályozó hatóságok működésével kapcsolatos kérdések

1. A konvergencia hatása a frekvenciakészlet hasznosítására

1.1. 2005. februárjában az IDATE-AEGIS-BIRD & BIRD konzorcium nyilvánosságra hozta tanulmányát, amely a rádiófrekvencia Európai Unióban való elosztásáról, hozzáférhetőségéről és felhasználásáról rendelkezésre álló információkról szól.¹ Tekintettel a megbízható, és a nyilvánosság számára is hozzáférhető, a rádiófrekvencia felhasználásáról szóló információk egyre növekvő fontosságára, a tanulmány célja az volt, hogy felmérje a frekvenciáról szóló információk hozzáférhetőségét, illetve a témában érdekelt felek igényeit. Az előbbieken túl a jelentés azt is szeretne volna megvizsgálni, hogy milyen, a szabályozást érintő lépésekre van szükség annak biztosításához, hogy ezek az információk mindenki számára rendelkezésre álljanak, és hozzáférhetőek legyenek, továbbá, hogy milyen konkrét lépéseket lehetne tenni a jelenlegi szituáció javítása érdekében.

A tanulmány felmérése és ez alapján megfogalmazott javaslatai a rádió-spektrum politikáról (Radio Spectrum Decision) szóló közösségi határozatban² (Határozat) rögzített célok megvalósításához kívánnak hozzájárulni, nevezetesen: az unión belül a frekvenciákhoz való hozzáférés átláthatóságához valamint azok hatékony felhasználásához. Szűkebb értelemben a Határozat Preambulumának (14) bekezdésében foglaltakra kínál megoldást, azaz a megfelelő információszolgáltatásra. A frekvenciák használatával kapcsolatos információszolgáltatás klasszikusan a tagállami szabályozóhatóságok feladata, ezt szeretné közösségi szintre hozni utóbbiak segítségével egy európai spektrum-információs portál felállításával. Javaslata szerint a már 2002-ben az ECC (European Communications Committee) által elindított ún. EFIS (European Frequency Information System) rendszerének továbbfejlesztése lenne optimális e téren.

A központi portál a közösségi frekvenciaspektrumról minden lényeges információt komplex módon tartalmazna. Ezalatt egyrészt értünk általános, a frekvenciák hozzáféréseinek módjáról szóló információkat, így például, hogy adott frekvencia mire használható, milyen eljárásban szerezhető meg, a használat díja, a pályázati formanyomtatványok stb. Másrészt konkrét, a jelenlegi használatra vonatkozó információkat, harmadrészt a frekvenciagazdálkodási politikát és stratégiát. Utóbbi hangsúlyosan az érintett szabályozóhatóságok által folytatott politikáról és stratégiáról beszél, sőt megkívánná a tagállami szabályozóhatóságoktól, hogy 5 évre előretekintő terveiket periodikusan bocsássák az adatbázis rendelkezésére.

¹ Id. Study on information on the allocation, availability and use of radio spectrum in the Community Final report – February 2005, amelynek Vezetői összefoglalója megtalálható a Dokumentumgyűjteményben. (01, 02)

² 676/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community (Radio Spectrum Decision)

A központi adatbázis létrehozása egy egységes piacon megvalósuló frekvenciagazdálkodás irányába mutat, hiszen a tanulmány által szolgáltatni javasolt információk alkalmasak későbbi egységes elvek kialakítására, összehangolt frekvenciagazdálkodási politika megvalósítására. Itt eszünkbe kell jusson a frekvenciakereskedelemtől közösségi szinten folytatott vita.³ Az Analysys tanulmány által javasolt frekvenciagazdálkodási modell megvalósításához, mely a frekvenciák kereskedelmének és használati módjuk felszabadításának közösségi szintű bevezetése mellett van, ugyanis elengedhetetlenül szükséges egy ilyen információs adatbázis.

2. A válaszadás jogának alkalmazása az új médiakörnyezetben – Nagy-Britannia

2.1. A brit parlament Alsóházban egy egyéni képviselői törvényjavaslat⁴ olyan jogszabály megalkotását indítványozza, amely megvédi az „egyszerű” embereket a sajtóhibák okozta sérelmekről, másrészt arra szorítja a szerkesztőket, hogy a helyreigazítást sokkal hamarabb tegyék meg. A javaslat szerint egy ún. döntőbíró (*adjudicator*) határozná a panasz érdeméről, amennyiben három napon belül a szerkesztő nem tesz eleget a hozzá benyújtott panasznak. A döntőbíró eljárása nyomán az ún. Sajtónorma Testület (Press Standards Board-PSB) jogi erővel rendelkező döntést hozna. „Túl gyakran az egyszerű emberek élete és megélhetése helyrehozhatatlanul kárt szenved az újságok nem szándékolt pontatlanság miatt, továbbá túl gyakran utasítja el panaszait a szerkesztő... Azt várom a javaslattól, hogy amennyiben az állampolgároknak ez a joga élni fog, a sajtó az általa elkövetett cselekményeket nagyon gyorsan tisztázza, és szemtanúi lehetünk az újságírás magasabb normáinak” – mondta Peter Bradley parlamenti képviselő, a törvényjavaslat benyújtója.

A válaszadás jogának intézménye egyre nagyobb hangsúlyt kap az európai szabályozáson belül, gondolhatunk itt akár a 2004 tavaszán elkészült bizottsági javaslatra vagy éppen az Európa Tanács miniszteri bizottságának 2004. decemberi ajánlására.⁵ Ennek oka abban keresendő, hogy a digitalizációnak köszönhetően a médiumok száma megsokszorozódott, így a kibővült kínálatban egyre nehezebben követhető, áttekinthető, hogy hol, kire vonatkozóan és milyen tartalmú információ lát napvilágot. Ez folyamat megnövelte az egyén kiszolgáltatottságát. Az idézett ajánlások azt próbálják szorgalmazni, hogy – alkalmazkodva a megváltozott médiakörnyezethez – minden egyes államban épüljenek ki a válaszadás jogának médium-specifikus eljárásai.

A brit alsóházi törvényjavaslat a magyar médiajogban az Rttv. által ismert panaszeljárás mintára hasonlít, azonban attól tartalmilag lényegesen különbözik. A törvényjavaslatot alapvetően csak az írott sajtóban megjelenő információkkal kapcsolatosan lehetne alkalmazni. Ebbe viszont beleérti úgy a nyomtatott, mint az on-line írott sajtót. Ezzel kapcsolatosan két momentum érdemel kiemelés. Egyrészt a törvénytervezet hatálya alá csak azok a kiadványok tartoznának (*relevant publications*), amelyek rendszeresen (periodikusan) jelennek meg és amelyeknek az olvasóközönsége jelentős! Ez annyit jelent, hogy a tervezet csak azon a kiadványok esetében alkalmazná ezt az eljárást, amelyeknek a véleményformáló

³ Id. Elemzés (2004. május—június) 4.o. és (2004. november) 4.o.

⁴ Right of Reply and Press Standards Bill – megtalálható a Dokumentum-gyűjteményben. (03)

⁵ Ezeket ld. Elemzés (2004. május-június) 33.o., (2004. december) 4.o.

ereje – megbízható elérhetőségük és olvasótáboruk folytán – nagy. A törvény hatálya alól ugyanis felmentést kérhet a PSB-től az adott sajtótermék szerkesztője, amennyiben e két feltétel valamelyikének nem felel meg a lapja.

A tervezet másik érdekessége, hogy önállóan a web-oldalakat nem ismeri el sajtótermékeknek, következik ez abból, hogy napilapról és időszaki kiadványról és annak webes kiadásairól beszél mint a törvény-tervezet hatálya alá tartozó sajtótermékekről. Azaz a két terjesztési forma közül kiindulási pontként a nyomtatott sajtót veszi alapul, és – a történetiséget követendő – az on-line újságokat csak járulékos formának tekinti. A tervezet szerinti „helyreigazítási eljárás” – a műsorszolgáltatásban ismert – kiegyensúlyozottság sérelmével kapcsolatban nem indítható. A tervezet a válaszadás jogát, az európai gyakorlatnak megfelelően, kifejezetten csak ténybeli pontatlanságok (*to correct factual inaccuracies*) helyesbítése eszközének szánja. Mindemellett a tervezet készítője az újságírói normák javulását is várja egy ilyen törvény létrehozásától, ennek biztosítására a tervezet a PSB részére kódex kibocsátási jogkört ad, mely szakmai iránymutatást nyújt a szerkesztők részére.

II.

A közszolgálati műsorszolgáltatás

3. A közszolgálati műsorszolgáltatás jövője a digitális környezetben

3.1. Az ún. „bölcsek tanácsa” 2005. február 21-én benyújtotta a kormánynak az RTVE, azaz a közszolgálati műsorszolgáltató és az EFE, azaz a nemzeti hírügynökség reformjára vonatkozó javaslatát.⁶ A reformjavaslat kidolgozását a 744/2004. számú április 23-ai spanyol királyi rendelet egy tanács felállításával határozta el, melynek mandátuma a közszolgálati műsorszolgáltatók reformjának előkészítésére szólt. A tanács felállítása arra tekintettel történt meg, hogy az Alkotmány 20.3 cikkében foglalt, a közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó elveket nem tükrözi vissza a jelenlegi szabályozási keret. A független szakértői tanács feladata az volt, hogy egy jelentésben dolgozzon ki javaslatot, amely a legmegfelelőbb jogi keretet, műsortartalmat és finanszírozást biztosítja a közszolgálat számára felkészülve a digitális korra. A kilenc hónap alatt elkészített dokumentum közel 300 oldal, s több mint 80 jelentést és számtalan európai médiummal folytatott mélyinterjút elemez. A spanyol kormány a Konceptiót tanulmányozásra és jogalkotás előkészítésére átnyújtotta egy szakértői csoportnak.

3.2. Az Ofcom 2005. február 8-án közzétette a törvény által előírt, a közszolgálati televíziós műsorszolgáltatásról szóló jelentésének végső változatát és az abból levont következtetéseket.⁷ A 2003-as Kommunikációs Törvény 264.§-a előírja az Ofcom számára, hogy készítsen jelentést a jelenleg működő közszolgálati műsorszolgáltatók - a BBC, az ITV, a Channel 4, az S4C, a five és a Teletext – hatékonyságáról és arról, hogy mennyiben tudnak eleget tenni a közszolgálati műsorszolgáltatásból eredő kötelezettségeiknek, továbbá tegyen javaslatot arra vonatkozóan, hogy hogyan tudnák a jövőben fenntartani és erősíteni a

⁶ Ld. Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del estado – vezetői összefoglalója megtalálható a Dokumentumgyűjteményben (04)

⁷ Ofcom review of public service television broadcasting Phase 3 - Competition for quality – vezetői összefoglalója megtalálható a Dokumentumgyűjteményben. (05)

közszolgálati műsorszolgáltatás színvonalát. A 'Verseny a minőségért' címet viselő áttekintés célja, hogy keretet nyújtson a közszolgálati műsorszolgáltatás kialakításához. A beszámoló egyrészt konkrét, a jövőben megvalósítandó következtetéseket tartalmaz, másrészt olyan javaslatokat vázol föl, melyeket a BBC alapszabályzatának felülvizsgálatakor a kormány figyelembe tud majd venni, harmadrészt elképzeléseket tartalmaz a közszolgálati tartalom jövőbeni kialakítását illetően.

3.3. A közszolgálati műsorszolgáltatóknak el kellene hagyniuk a könnyű, szórakoztató programokat, javasolja a Hollandiai Tudományos Intézet a Kormányzati Politikáért (WRR). Az intézet nyilatkozata szerint a közszolgálati műsorszolgáltatóknak a hírekre, a véleményekre, a művészetre és a kultúrára kellene fókuszálniuk. A korábban kiszivárgott jelentést a médiáért felelős államtitkár, Medy van der Laan elé terjesztette az intézet. A WRR szerint nem a szórakoztatásnak kellene a közszolgálati műsorszolgáltatók központi feladatának lennie, ahogy jelenleg van. Az intézet szerint a kormánynak erősebb kontrollt kellene gyakorolnia a közvetlen finanszírozású programok révén, ahelyett, hogy a forrásokat szétosztaná a különböző műsorszolgáltatók között.

3.4. Amint az a Guardian tudomására jutott, az Európai Bizottság egy hivatalos feltáró vizsgálatot szándékozik indítani a német közszolgálati televízió és rádió előfizetési díjainak az Internet és más egyéb szolgáltatások finanszírozására történő felhasználása vonatkozásában. A vizsgálat állítólag a kereskedelmi csatornák panasa folytán indult meg az állami tulajdonú vetélytársaikkal (ARD és ZDF) szemben törvénytelen támogatások miatt. A múlt héten négy nagyobb német tartomány vezető tisztviselői a vizsgálat elkerülésének lehetőségéről tárgyaltak Neelie Kroes versenyügyi biztossal. Az érthető, hogy Miss Kroes elfogadta, hogy az előfizetési díj önmagában még nem minősül törvénytelen támogatásnak az EU-szabályok szerint, részben azért, mert ez egyedül a nemzeti hatóságok ügye.

A holland liberálisok és Miss Kroes tanácsadói ugyanakkor úgy gondolják, hogy közpénzt használni Internet-alapú szolgáltatások finanszírozására és kihatni egy darabot az egyre növekvő piacból, törvénytörőnek tűnik. Az ard.de és a zdf.de, amelyek sport- és pénzügyi híreket szolgáltatnak, csakúgy mint egyéb szolgáltatást is, egyre inkább terjeszkednek. A négy német tartomány bemutatta Miss Kroesnak az ARD és a ZDF részletes pénzügyi eredményeit, amelyek még Németországban is titkosak, de ő - legalábbis a Der Spiegel magazin szerint - nagyobb átláthatóságot akar a finanszírozási támogatások tekintetében, beleértve az Internet-szolgáltatásokat is. Carl Eberle, a ZDF jogásza azt nyilatkozta, hogy a Bizottság álláspontja szerint az előfizetési díjakon alapuló műsorszolgáltatás korlátozza a versenyt, amely viszont „aláássa azokat az elveket, amelyeken a német műsorszolgáltatási rendszer nyugszik”.

A közszolgálati műsorszolgáltatás jövőjével kapcsolatban Spanyolországban létrejött tanulmány megfelel azoknak a szakmai trendeknek, amelyek a közszolgálatot egy olyan, univerzális tartalomszolgáltatóként írják le a digitális környezetben, amely univerzalitását digitális szolgáltatásaiban is megvalósítja.⁸ Ez várható is volt a közszolgálati műsorszolgáltatók és az EBU januári Madridi Nyilatkozatát követően.⁹ A helyzet ugyanakkor nem ennyire kedvező, mivel nem sikerült az anyagot készítő szakértők közötti teljes

⁸ Itt elsősorban a közszolgálati műsorszolgáltató szakma által elképzelt koncepciókra gondolunk, azaz a BBC Közérték dokumentumára, vagy az EBU álláspontjára.

⁹ ld. Elemzés (2005. január) 9.o.

egyértéssel megkoronázni a közszolgálati szakmai lobbiját. Az átfogó tanulmány egyik készítője, Fernando González Urbaneja, a Madridi Újságíró Szövetség elnöke, ugyanis különvéleményt csatolt a jelentéshez, amely kritizálja az összeállított szabályozási koncepciót és annak javaslatát. A koncepció kritikája számos olyan kulcspontot érint, amelyet éppen a közszolgálat digitális környezetbe történő sikeres átmenetének zálogaként szoktak a közszolgálati szakmai oldalról érveként felhozni. Éppen ezért érdemes a következőkben vázlatosan áttekinteni a Koncepciót és kritikáját.

A Koncepció főbb szabályozási javaslatai: a minőségi tartalomszolgáltatás valamennyi állampolgár számára, független és felelős vezetés és átlátható, stabil és megfelelő finanszírozás. Az egyik leglényegesebb területen, a finanszírozásban teljes pénzügyi rehabilitációval számol a Koncepció, azaz a felhalmozódott 6 milliárd eurós tartozás elengedését javasolja (sic!).

A közszolgálat finanszírozását egy vegyes modellben képzelem el, amely állami szubvencióból, reklámozásból és támogatásból, valamint termékek értékesítéséből származik. A javasolt modellben az állami finanszírozás nem haladhatja meg az összes bevétel 50%-át, a reklámozásból és támogatásból befolyó összegek pedig nem léphetik át a 40%-os határt.

A Koncepció a reklámozásból származó bevételek folyamatos és fokozatosan csökkentésével és ezzel párhuzamosan a termékadásból és a támogatásból származó bevételek növekedésével számol. A koncepcióban tehát megjelenik a reklámpiacról való kivonulásnak a gondolata csakúgy, mint a svájci médiatörvény koncepcióban, a lengyel Fehér Könyvben vagy éppen a navarrai szabályozóhatóság javaslatai között. Az adósság átvállalásáért cserébe, a Koncepció a jövőbeni eladósodás jogi tilalmán kívül, alapvető vállalatvezetési irányvonalak meghatározását javasolja. A tartalomszolgáltatás terén a Koncepció fontosnak tartja a közmédiához való hozzáférés alkotmányos rögzítését, valamint azt, hogy a közszolgálati tartalomszolgáltatási kötelezettségek hosszútávon (9 év) kerüljenek megállapításra, amelyek periodikus felülvizsgálat tárgyát képeznek, ugyanakkor e hosszabb időszakon belül kerüljenek rövid- és középtávú terveket szabályozó keretek is megállapításra.

A szakmaiság fölötti örökös egyik kulcsszereplője lenne az európai szabályozóhatóságok mintájára felállítandó Audiovizuális Tanács (Consejo Audiovisual), amely kidolgozhatná a közszolgálati műsorszolgáltatás missziójának irányát és ellátná felügyeletét a mennyiségi és a minőségi iránymutatásokon keresztül, amelyek alkalmasak lennének arra, hogy folyamatosan mérjék a **társadalmi rentabilitást** – nem csupán gazdasági oldalról. A társadalmi rentabilitás fogalma is egybeesik azokkal az európai közszolgálati szakmai trendekkel, amelyek – válaszul a piac nyomására – a közszolgálat hatékonyságának, a közpénzek hatékony elköltésének mérhetőségét próbálják megragadni.

A BBC esetében ez a „közérték” létrehozásának fogalmához kapcsolódik. A spanyol Koncepció nagy hangsúlyt fektet továbbá arra is, hogy a közszolgálat legyen a spanyol audiovizuális ipar motorja, a gyártáson belül pedig különös figyelemmel van az ibér-amerikai kultúrára is. Utóbbi, a volt gyarmati területeken élő a nagyszámú spanyolajkú közösség miatt mindig is lényeges médiapolitikai célja volt nemzetközi szinten úgy a spanyol kormánzatnak, mint a közszolgálati műsorszolgáltatónak. A vezetés terén a Koncepció egy autonóm entitásban gondolkodik, mely cégvezetési és szerkesztői függetlenséget jelent, mindkettő kizárólagosan csak közszolgálati misszió orientálhatja.

Urbaneja szerint a Koncepció tartalmaz számos pozitívumot, amelyekkel azonosulni tud, így a hosszútávra szóló és közép és rövid távú célokra lebontott közszolgálati megbízatással (*mandato de servicio público*), a felállítandó országos hatáskörrel rendelkező szabályozóhatósággal, valamint az ésszerű függetlenséggel bíró, visszavonhatatlan és hosszú

időre szóló mandátummal rendelkező felelős szervezettel. Ugyanakkor sokkal nagyobb ambíciót várt a Konceptiótól a finanszírozás és a vezetés, szigorú pedig a felállított diagnózis tekintetében.

A finanszírozási koncepció Urbaneja szerint maradi és nem megalapozott, amely egyáltalán nem veszi figyelembe az adózókat. Az állami adósságátvállalásban egy állandó deficit-finanszírozás megvalósulását látja, mely időnyerésre és az intézményi újrastrukturálásának elodázására alkalmas. Az RTVE krónikusan deficitese üzemeltetése ugyanis továbbra is növekvő adósságokat hoz majd létre, a hosszú távú megoldást az ilyen működés elkerülésében látja. A vegyes finanszírozási modell hiányosságának tartja, hogy szerinte az csak a közszolgálati és kereskedelmi műsortartalmak szigorú elkülönítésén alapulhat. Mivel a finanszírozási források nem kerültek így elkülönítésre, ezért a modell sem stabil, sem pedig életképes nem lesz. Mindemellett megemlíti, hogy a reklámra szánt idő folyamatos csökkentésének hatásai sem kerültek elemzésre, melyet egyben általános problémának is tart, mivel szerinte a Konceptió - bár ambiciózus célokban, tartalmakban, igényekben - csak éppen ezek finansiális vonzataival nem kalkulál. Az RTVE-vel mint intézménnyel kapcsolatban Urbaneja egyik legfőbb kifogása, hogy a humán és technikai erőforrás felhasználása csapnivaló, ennek oka a mindenkori elégtelen vezetésben keresendő.

A vezetésnek – véleménye szerint – a nyilvános ellenőrzés meghagyása mellett rendelkeznie kellene egy gazdasági társaság vezetésének jogosítványival. A vezetés nagyobb ellenőrzésének szükségességét kétségbe vonja, mivel szerinte a felügyelet eszközei ma is rendelkezésre állnak, csak éppen figyelmen kívül hagyják azokat. Urbaneja nem hisz abban sem, hogy az RTVE a „technológiai váltás vezetője és a digitalizáció, a kommunikációs társadalom motorja” tudna lenni, mivel az RTVE a kezdeti audiovizuális monopóliumát követően elvesztette komparatív előnyeit. Végül még egy érdekesség mindenképpen kiemelést érdemel. A Konceptió összehasonlítást végzett a különböző európai közszolgálati műsorszolgáltatók tekintetében, és azt találta, hogy társaihoz mérten kifejezetten olcsó közszolgálati műsorszolgáltatók. Urbaneja ugyanakkor úgy találja, hogy éppen az RTVE az egyik legrágább, mivel a Konceptió figyelmen kívül hagyta az autonóm tartományok közmédiáit, melyek jelentősen megnövelik a költségeket.

Míg Spanyolország esetében egy olyan kísérletnek lehetünk szemtanúi, mely úgy kívánja átvezetni a közszolgálati műsorszolgáltatást a digitális környezetbe, hogy csekély engedményeket tesz a piac kihívásainak, addig Nagy-Britanniában az Ofcom Felülvizsgálata teljes racionalizálás és egy teljesen digitális környezetre szabott gondolkodás jegyében zajlik már több mint egy éve. Urbaneja lényegében azt az agilitást kéri számon a Konceptió készítőin, amelyet az Ofcom képvisel. Az Ofcom a mostani szakaszban (Phase 3) az eddigi szakaszok megállapításainak,¹⁰ valamint a beérkezett javaslatoknak az összegzése található meg, azaz a felülvizsgálat lezárásának tekinthető. Ha visszatekintünk, akkor azt láthatjuk, hogy az első szakaszban kimondásra került, hogy a közszolgálati tartalmat szolgáltató műsorszolgáltatók jól teljesítenek az elfogulatlan tájékoztatás és a minőségi tartalomszolgáltatás terén, ugyanakkor az is megállapítást nyert, hogy nagyon sok az átfedés szolgáltatásaik között (hasonló formátumú és tartalmú műsorok), sőt, az új és kreatív műsorokat főműsoridőn kívül vetítették.

Még ebben a szakaszban az Ofcom megindokolta a közszolgálat szerepét a digitális korban, valamint egy definíciót próbált adni. A második szakasz megállapította, hogy a jelenlegi közszolgálati rendszer összeomlik egy digitális környezetben. A közszolgálat anyagi forrásának egy része meg fog szűnni, így értékes programjai kerülnek veszélybe, különösen a tényfeltáró politikai magazinműsorok, az egyes nemzeteknek (Észak-Írország, Skócia, Wales)

¹⁰ Id. Elemzés (2004. március április) 15, 17-18.o. Ofcom review of public service television broadcasting Phase 1 – Is television special és Elemzés (2004. szeptember) 6, 8-10.o. Phase 2 – Meeting the digital challenge

készített műsorok. Az Ofcom javaslatainak újító jellege mutatható ki egyrészt abban, hogy az egyes közszolgálati tartalmat szolgáltató műsorszolgáltatókat specializált szolgáltatás irányába tereli. A BBC-re vonatkozóan ilyen specializációt az Ofcom nem állapított meg,¹¹ hanem a közszolgálat sarokkövének nevezve őt továbbra is egy teljes kínálatú műsorszolgáltatóként tekint rá.

Ugyanakkor versenytársat állított az Ofcom a BBC-nek a PSP-vel (Public Service Publisher), amelynek feladata, hogy magas színvonalú, az Egyesült Királyságból származó közszolgálati tartalmat közvetítsen új média-platformok, mint például a szélessávú, a mobil és a digitális sugárzás felhasználásával. Utóbbi egyben válasz is volt a piaci nyomásra, mely a BBC-t támadta digitális, főként az on-line piacon kifejtett tevékenysége miatt. Lényeges kiemelni még az Ofcom-nak a BBC és szabályozás viszonyában kifejtett álláspontját. Egyrészt, véleménye szerint, a versenyügyi kérdéseket az ágazat egészében ugyanazzal a megközelítéssel kell kezelni – tehát a BBC-re is ugyanazoknak az ex-ante szabályoknak kell vonatkoznia, mint a kereskedelmi műsorszolgáltatókra. Másrészt, amikor a BBC új szolgáltatásokat javasol, az adott szolgáltatásoknak a piac egészére gyakorolt hatásai felmérését inkább az Ofcom-nak kellene elvégeznie, semmint a BBC Kormányzói által kijelölt tanácsadóknak, azaz az Ofcom nem támogatja a BBC ún. Közérték dokumentumában foglalt „független szakértői értékelés” intézményét (közpénzek hatékony felhasználásának ellenőrzése – elszámoltathatóság – *accountability*). Látható, hogy mindkét esetben erősen előtérbe kerülnek a piaci elvek (ágazatközi szabályozás – *cross sector regulation*). Harmadrészt az Ofcom úgy gondolja, hogy semmilyen felelősséggel nem szükséges rendelkeznie a BBC kormányzására vagy irányítására vonatkozóan. Ez még tovább bonyolítaná a már úgy is összetett és nem tökéletes kapcsolatrendszer (belső kormányzás – *internal governance*).

A Hollandiai Tudományos Intézet által készített jelentés megállapítása valamint az Európai Bizottság feltételezett eljárása a német közszolgálati műsorszolgáltatók közpénzfelhasználásának vonatkozásában szorosán összefüggést mutat a közszolgálat jövőjével kapcsolatban folytatott diskurzussal. Állandóan napirenden van ugyanis a kérdés: a közszolgálati tartalomszolgáltatásnak része-e a könnyű szórakoztató műfaj? Az erről való gondolkodásban való eltérésnek az oka alapvetően a szektorális gondolkodásbeli különbségekre vezethető vissza. Az univerzalitást valló közszolgálati szakma természetesen érti bele a szórakoztatást a közszolgálati misszióba, így például az EBU 1998-as állásfoglalása,¹² amely egymást kiegészítő és változatos tartalomkínálatról beszél (*complementary and diversified programme offer*).

A kereskedelmi szektor ezzel ellentétes érdekű, hiszen piaci részesedését érintik az ilyen tartalmak és többek között ebben a logikában is felmerül a közpénzekből történő finanszírozás és a kereskedelmi jellegű tartalomszolgáltatás kollíziója. A közpénzek megfelelő elköltésének másik aspektusát az új digitális (piacnak tekintett) szolgáltatásokkal kapcsolatos viták jelzik, amelyek eddig a leghevesebben a BBC-t érintették, amint erre utaltunk a korábbiakban.¹³ A hír érdekessége, hogy ez a probléma versenyjogi vonatkozásban európai (közösségi) szinten is megjelent, amely egy piacvédő bizottsági döntés esetén nem sok jóval kecsegtet a közszolgálat digitális szolgáltatásokkal kapcsolatban szőtt álmai vonatkozásában. Egy ilyen döntés abban az eddig kialakított gyakorlatban is fordulatot jelentene, hogy a tagállamok viszonylag szabadon határozhatják meg a közszolgálati műsorszolgáltatás kereteit, így finanszírozásának formáját is.

¹¹ Szemben a brit kormányzat által készített felméréssel, mely digitális televíziós szolgáltatásai specializálódását javasolta. Ld. Elemzés (2004. október) 3,6.o.

¹² Id. The Public Service Broadcasting Remit: Today and Tomorrow

¹³ Id. Elemzés (2004. május-június) 15.o., és (2004. szeptember) 9.o.

III.

A tartalomszabályozás egyes kérdései

4. A hatósági televíziós tartalomelemzés - Németország

4.1. A német televíziózásban tovább tart a szórakoztató témájú műsorok trendje, mondja a Tartományi Médiatestületek Igazgatósági Konferenciájának (DLM) megbízásából készített televíziós tartalomelemzés. Az elemzést 2005. február 1-jén „Németországi televíziózás 2003-2004-ben” címmel Düsseldorfban mutatták be. A nyolc, teljes műsorpalettával rendelkező TV-csatornát (RTL, SAT.1, ARD, ZDF, ProSieben, VOX, RTL II és Kabel 1) 1998 óta a GöfaK Medienforschung (Potsdam) évente kétszer elemzi és tartalmilag is vizsgálja. A folyamatos műsorelemzés célja, hogy a DLM rendszeresen informálódjék a német televíziózás műsorszerkezetéről (műsorok és formátumok), műsortartalmáról (hozzászólások és témák) és azok fejlődéséről.

A német Tartományi Médiatestületek egy korábbi, (2003-as) televíziós műsorelemzéséről már egy alkalommal beszámoltunk.¹⁴ A két elemzés megállapításainak összehasonlításából megállapítható, hogy az akkori trend, mely szerint a közszolgálati és kereskedelmi műsorkínálatok konvergálnak, továbbra is érvényesül. A konvergencia inkább egyirányú, azaz a jellegzetesen kereskedelmi műsorpalettát domináló műfajok megjelennek a közszolgálati műsortartalomban. A szórakoztató publicisztika terén (az emberi kapcsolatok, a bulvár, a balesetek és a bűnözés témakörével foglalkozó adások) például az RTL és a SAT.1 vezet (23 és 20%-kal), de az ARD és ZDF eléri a 10%-os arányt, amely megegyezik a ProSiebenével, viszont megelőzi az RTL II-t és a VOX-ot. A kisebb piaci részesedéssel rendelkező kereskedelmi csatornák (ProSieben, VOX, RTL II és Kabel 1) esetében emellett a nem politikai tartalmú szaktémák különösen erős hangsúlyt kapnak. A napi adásidő közel 10%-át ugyanis a tudományt, a technológiát, a közlekedést stb. érintő társadalmi témákat feldolgozó riportok, hozzászólások és dokumentumfilmek teszik ki – ez a napi adásidőn belül mintegy 2 órának felel meg.

Az ARD és a ZDF nagy mértékben hozzájárul ezen trend alakulásához. Az ARD első csatornáján a napi adásidő 10%-ában a tudomány, a kultúra és a média társadalmi témakörét taglalják. A ZDF a maga 16%-ával (naponta több mint 3,5 óra) vezeti ezen műsorok rangsorát. Mindemellett meg kell említeni, hogy a közszolgálati csatornák – műsorszolgáltatási feladatuknak megfelelően – jelentősen nagyobb terjedelemben sugároznak politikáról és társadalmi vitákról szóló tudósításokat (17, illetve 20%), mint kereskedelmi versenytársaik (1 és 5% között).

Mindenképpen ki kell emelni a tartalomelemzés azon megállapítását, miszerint a kereskedelmi műsorcsaládon belül figyelemreméltó munkamegosztás alakult ki. Míg a jelentősebb csatornák (RTL és SAT.1) itt fokozottabb mértékben a sorozatokra és a szórakoztató műsorokra helyezik a hangsúlyt, addig kisebb társaik mint játékfilm-csatornák (Kabel 1) vagy mint valóság-show-adók (RTL II) működnek. A klasszikus szak-, személy- és pártpolitikát a kisebb piaci részesedéssel bíró kereskedelmi csatornák továbbra is

¹⁴ Ld. Elemzés (2003. november-2004. február) 18.o.

elhanyagolják. A Kabel 1 esetében például a politikával foglalkozó tudósítások aránya egy átlagos adásnapon 0 és 1% között mozog (kevesebb, mint 6 perc). Ez a trend már a korábbi vizsgálatok során is egyértelműen megmutatkozott.

5. A kiskorúak (fiatalok) védelme

5.1.A 90-es évek elején megjósolt „leszerelés” a televízióban nem történt meg. Sokkal inkább egy bizonyos paradigmaváltás tanúi lehetünk: „A televízióban a valóságtól távol álló erőszakkal szemben időközben egyre gyakrabban mutatnak be valóság-hű, illetve tényleges erőszakot”, vonja le a végkövetkeztetést az „Erőszak tények és fikciók között”¹⁵ című tanulmány, amelyet 2005. február 24-én a müncheni székhelyű Új Média Bajorországi Tartományi Központjában (BLM) mutattak be, majd pedig vitatták meg. Az új formátumok megjelenése, (Psycho-Show, a bűnügyi dokumentumfilmek, bírósági show stb.) jelentős mértékben megváltoztatták a televíziós erőszak-ábrázolás minőségét és mennyiségét. Ez a változás kihatott a Tartományi Médiatestületek felügyeleti gyakorlatára és ezt a műsorfigyeléskor is tekintetbe kell venni, jelentette ki Martin Gebrande, a BLM főigazgatója. Prof. Dr. Petra Grimm, Katja Kirste és Jutta Weiß tanulmánya azt a kérdést vizsgálja, hogy az erőszak miként jelenik meg a televíziós műsortípusokban, és azt milyen kontextusban mutatják be. Ennek érdekében 2002 októbertől és 2003 januárja közötti időszakban az ARD, ZDF, RTL, Sat.1, ProSieben, RTL2, Vox, Kabel 1, KiKa és Super RTL összesen 1.162 műsorórát értékelték.

A tanulmány szerzői érdekes megállapításokat tettek a televízióban megjelenő erőszakkal kapcsolatban. Megállapításaik egyik részéből kiolvasható, hogy az erőszak egyre inkább a privát szféra egyik természetes elemeként kerül megjelenítésre. Ez a tanulmány szerint leginkább a szórakoztató műsoroknál jelentkezik, melyek az erőszakot gyakran a „hétköznapi és család” valamint „házasság és kapcsolat” kontextusában jelenítik meg. Ebből azt a következtetést is levonhatónak tartják, hogy a fiatalabb nézők a médiában bemutatott, a privát szférát érintő erőszakból saját életükre vonatkozóan vonnak le következtetéseket és arra esetleg félelemmel reagálnak.

A másik ehhez szorosan kapcsolható megállapítás szerint, a megjelenített erőszakot ritkán éri kritika. Ez annyiban okoz gondot, hogy a nézői belátásra van bízva, hogy miként viszonyul az erőszakhoz, ami különösen a fiatalok esetében jelenthet problémát, hiszen az ily módon bemutatott erőszak legitim konfliktusrendezési modellt közvetít. Az erőszak a televízióban, mint a sztereotíp probléma-megoldási minta, ráadásul messzemenően a férfiak világához kapcsolódik. A tanulmány készítői szerint továbbá az erőszak-ábrázolások esetében kifogásra adhat okot a tények és a fikciók összekeverése: az erőszak fikciószerű bemutatása a fiatal nézők számára a valós erőszak képmásaként félreérthetővé válhat, ugyanis nehezen ismerhető fel, hogy mi az, amit megrendeztek, s mi az, ami autentikus. A valós erőszak emóciókeltése és dramatizálása révén fokozódik a negatív hatás potenciálja.

Érdekes reakciókat váltott ki az elemzés a csatornák képviselőiből. Egyrészt szerintük a tanulmány olyan televíziót vizsgál, amely ma ilyen értelemben már nem létezik. Sőt, az erőszakkal kapcsolatosan tett megállapításokkal szemben a bírósági show-műsor műfajt

¹⁵ Gewalt zwischen Fakten & Fiktionen.

hozták mint olyan példát, amelyet a rendőrség a megelőzés eszközeként értékel. A műsorszolgáltatók közül az ARD arra figyelmeztetett, hogy a vizsgálat nem elegendő mértékben tesz különbséget az egyes csatornák között, utalva ezzel arra, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók esetében a tanulmány megállapításai nem biztos, hogy megállják a helyüket.

A Kutató és Gyakorlati Médiapedagógiai Intézet (JFF) tudományos igazgatója a műsorszolgáltatói reakciókkal kapcsolatban értetlenségének adott hangot. A tanulmány ugyanis szerinte olyan kifinomultabb formákat is bevont a vizsgálatba, mint a verbális vagy a „pszichés” erőszak, amely éppen a bírósági show-műsorokra igen jellemző. Az igazgató szerint pontosan a gyerekek azok, akik nem mindig képesek egyértelmű különbséget tenni a valós és fikciós ábrázolásmódok között, ezért fontos lenne, hogy összefüggésükben szemléljük az erőszak bemutatási módozatait. Cáfolta továbbá azt az állítást, miszerint a tanulmány nem a jelenlegi televíziózáshoz kapcsolódik, hiszen a vizsgált műsортípusok a mai napig műsoron vannak.

6. A kereskedelmi finanszírozás új formái - „Call Media”

6.1. Az Új Médiák Bajorországi Tartományi Központja (BLM) azzal bízta meg a Goldmedia, berlini média tanácsadó vállalkozást (Berliner Medienberatung Goldmedia), hogy vizsgálja meg a médiatartalmaknak telefonos értéknövelő szolgáltatásokkal (telefonische Mehrwertdienste) történő összekapcsolásának hatásait. A tanulmány eredményeit a BLM 2005. február 23-án rendezett fórumán mutatták be a különböző csatornák, ügynökségek képviselőinek és a szakértőknek, és egyben meg is vitatták azt. A rendezvényt köszöntő beszédében a BLM elnöke, Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring egyértelműen állást foglalt: „Minden kritika ellenére, amelyek különösen az utóbbi időben a politika berkeiből hallhatók, a telefonos értéknövelő szolgáltatások a kereskedelmi televíziós és rádiós csatornák számára továbbra is fontos és szükséges finanszírozási lehetőséget jelentenek. Ennek elsősorban az az oka, hogy a csatornák az értéknövelő szolgáltatások résztvevőit ügyfeleknek is tekintik, s kielégítik elvárásaikat. Ezen tanulmány egyik fontos célja az, hogy pontosan a helyi és regionális rádiós és televíziós műsorszolgáltatóknak megmutassa, hogy az értéknövelő szolgáltatások az ő területükön is az értékteremtés nem lebecsülendő kiegészítő eszközei lehetnek.”

Korábbi elemzéseinkben utaltunk arra, hogy a reklámokból finanszírozott műsorszolgáltatás üzleti modellje kihívás előtt áll, részint azért, mivel a digitális technológiával a lineáris műsorszolgáltatási környezetbe ékelt reklámok szűrhetőek, másrészt a digitalizáció újabb, interaktivitásra építő kereskedelmi tevékenységeknek nyit teret. A tanulmány szerint különösen sikeresnek bizonyult a „Call Media” nevű modell, amelynek fellendülése a német televíziózás terén már 2002-ben megkezdődött és időközben a rádiózásban is egyre inkább teret hódít. A „Call Media” fogalom a televíziós és rádiós médiakínálatoknak telefonon alapuló értéknövelő szolgáltatásokkal történő összekapcsolását jelenti. Ez magában foglalja a beszéd-, fax/adat-, valamint sms/mms-alkalmazásokat, s ezek használata a mindenkori szolgáltató számára közvetlen újraf finanszírozási lehetőséget jelent. A „Call Media” alapvető jegye tehát az interaktivitás, azaz a közönség aktivitására épít, éppen arra a jellemzőre, melyhez nagy reményeket fűztek az interaktív televíziós reklámozással kapcsolatban, azonban a várt siker eddig elmaradt.

A tanulmány szerint minden szakértő egyetért abban, hogy az értéknövelő szolgáltatások piaca egyértelműen növekedési pályára állt. A jelenlegi álláspontok szerint a maximális potenciál a felhasználói közvélemény-kutatás alapján a lakosság 30%-át érheti el,

amely átlagos fizetői készség esetén havonta nettó 6,34 euro-t jelent fogyasztónként. A „Call Media” bevételek messze legnagyobb része - a maga 90%-ával - jelenleg a televízió alapuló értéknövelő szolgáltatásokból származik. Csatornák és célcsoportok alapján a teljes műsorpalettával rendelkező nemzeti TV-csatornák 2004-ben összbevételük 8%-át, a tematikus csatornák pedig akár bevételeik 40%-át is a „Call Media” segítségével érték el. A rádiózás terén ezzel szemben az értéknövelő szolgáltatások alkalmazása csak 2003 végétől kezdve nyert nagyobb hangsúlyt – ennek következtében a legtöbb rádiócsatorna esetében 2004-ben a telefonálásból származó forgalom nem érte el az összbevétel 3%-át sem. Mindazonáltal a „Call Radio” piaci aránya nagyobb mértékben nő, mint a „Call TV” piaci részesedése, ugyanis a rádióknak a televízióval szemben még jelentős hátrányt kell ledolgoznia.

A „Call Media”-kínálat használatára vonatkozó leggyakrabban említett motiváció a nyereség lehetőség, ugyanakkor ez önmagában nem elegendő. A sikeres alkalmazás kulcsa ugyanis a fokozottabb mértékű, a fogyasztók felé történő orientálódáson és az értéknövelő szolgáltatások átgondolt alkalmazásán múlik. Más szóval a kérdés: a műsorszolgáltatók miként tudják a lehető legjobban összeegyeztetni műsorukkal az értéknövelő szolgáltatást, hogyan lehet a lehető legkevésbé zavaróan kapcsolni azokat az egyes műsorokhoz? Ebből következően viszont az értéknövelő szolgáltatások nemcsak finanszírozási célt szolgálnak, hanem használatuk arra vonatkozóan is fontos és közvetlen tájékoztatást nyújt, hogy mi sikeres és mi nem az. A telefonos értéknövelő szolgáltatások továbbá a műsorszolgáltatók részére nemcsak bevételi forrást jelentenek, hanem fontos szerepet játszanak a nézők és hallgatók kötődésében, valamint egy csatorna arculatának alakításában is.