

**Készült az ORTT  
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete  
megbízásából**



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

**Készítette:**

**Dr. Nyakas Levente**

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

**készítette:**

Dr. Nyakas Levente

## I.

### A médiaszabályozást és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

#### 1. Európai audiovizuális helyzetkép az OSI-től

A 2005. október 11-én, az Európai Politikák Központjában bemutatott OSI (Open Society Institute) jelentés (Jelentés) a *Televízió Európában: szabályozás, politika és függetlenség* címet viseli.<sup>1</sup> A kétezer oldalas tanulmány elemzi az Európában kialakult helyzetet és 20 országra összpontosítva általános és az egyes országokra külön-külön speciális ajánlásokat is megfogalmaz. A vizsgált országok között négy korábbi EU tagállam (Franciaország, Németország, Olaszország, Nagy-Britannia), nyolc 2004 májusában csatlakozott közép-kelet-európai állam (Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia), két 2007-ben potenciálisan csatlakozó állam (Bulgária és Románia), két kandidáló ország (Horvát- és Törökország), és további potencióális tagjelölt dél-kelet-európai államok (Albánia, Bosznia és Hercegovina, Macedónia) szerepelnek. A Jelentés mindemellett tartalmaz egy külön beszámolót Szerbiáról is.

A Jelentés egyik fő megállapítása szerint minden európai országra igaz, hogy a bennük működő közszolgálati televízióknak olyan magánvállalkozásokkal kell versenyezniük, melyeknek csak kevés, vagy egyáltalán semmilyen közszolgálati kötelezettségük sincsen. Ezen vállalkozások tulajdonviszonya sokszor nem átlátható, és immár általánosnak mondható az a tendencia is, miszerint a médiavállalkozások tulajdonjoga gyakran néhány nagyvállalat kezében összpontosul, ugyanakkor nagyon kevés eszköz létezik annak megakadályozására, hogy ezek a vállalatok visszaéljenek domináns helyzetükkel. Ez a helyzet különösen igaz sok közép- és dél-kelet-európai ország esetében, de legfőképpen Olaszországban, ahol még mindig a miniszterelnök tartja irányítása alatt a televíziós csatornák döntő többségét.

A közép- és dél-kelet-európai országok közszolgálati televízióit mostanában alakították át, így azok már nem állami felügyelet alatt működő televíziók többé. Az átalakítás azonban a finanszírozás jelentős csökkenésével járt együtt, ami a nézőszám és a piaci részesedés jelentős visszaesését eredményezte. Lengyelországban és Magyarországon, például, a közszolgálati televízió piaci részesedése 1997 és 2003 között 80%-ról 20%-ra esett vissza. Miközben a liberalizáció melletti érvként legtöbbször az hangzott el, hogy a magánszektorral folytatott verseny majd javítani fogja a közszolgálati televízió minőségét, az utóbbi időben megfigyelhető folyamatok ennek épp az ellenkezőjét mutatják. A sokszínűség hiánya, a tartalom „kereskedelmivé” válása, a hírműsorok bulvárosodása és „lebutítása” csak néhány

---

<sup>1</sup> Television across Europe: regulation, policy and independence Monitoring Reports 2005 Open Society Institute EU Monitoring and Advocacy Program, Network Media Program

azok közül a kemény bírálatok közül, melyeket az OSI tanulmány szerzői fogalmaztak meg az európai televíziós tendenciák és a televíziós körkép helyzetének jellemzésére. Mindezek a tanulmány szerzőinek végső következtetése szerint a televíziót olyan „gócpontokká” teszik, ahol a szabályozáshoz kapcsolódó kérdések szorosan összefonódnak a demokratikus társadalmakban elfogadott értékekkel.

\*\*\*

Az OSI által készített, az Európai Unió szűkebb és tágabb vonzáskörébe tartozó államok médiaszabályozásáról és -politikájáról szóló Jelentés igen alapos munka, hiszen 20 államról ad áttekintést megfogalmazva nemcsak általános, hanem az egyes országokra vonatkozó konkrét ajánlásait is. A Jelentésből ugyanakkor érezhető, hogy az európai audiovizuális ágazatról folytatott vitában egy igen **markáns nézőpontot** foglal el, és ennek megfelelően is fogalmazza meg álláspontját, javaslatait az egyes kérdésekben. Markáns álláspont alatt egyrészt azt értjük, hogy a televízióra továbbra is mint a leghatékonyabb véleményformáló médiumra és mint az információk megszerzésének elsődleges forrására tekint. Ezeket a tényeket a Jelentés már az elején rögzíti és igazolja egy, a 2004-es ír elnökség alatt készült tanulmány alapján.<sup>2</sup> Másrészt a Jelentés a duális médiarendszer fenntartása mellett áll ki, amelyen belül a közszolgálati műsorszolgáltatóknak kulcsfontosságú szerepet tulajdonít a jövőben is. Utóbbi következtetésre a Jelentés által megtett javaslatokból, illetve a nyugati és közép-kelet-európai médiarendszerek történeti leírásából juthatunk. Ezt a markáns álláspontot illetve éles kritikával az Európai Bizottság Információs Társadalom és Média főigazgatósága részéről Adam Watson Brown, aki akként fogalmazott, hogy a Jelentés elfogult a közszolgálati műsorszolgáltatással szemben és lényegében az 1980-as évek médiáról alkotott gondolkodásmódját tükrözi vissza, amikor is a televíziós műsorkínálat igen szűk volt.

Ha a Jelentést a **közösségi politika** oldaláról szemléljük, akkor megállapíthatjuk, hogy kétségkívül szembemegy az Unió által támogatott és képviselt audiovizuális területet érintőn stratégiával. Utóbbi elképzeléseit egyértelműen a piaci szempontok dominálják, hiszen az EU a digitalizáció okozta, a szektorok között jelenleg is folyó konvergenciára hivatkozással alapvetően egy egységes európai szolgáltatási piac kialakításán gondolkodik. Ezen belül egy jelentős reményekkel kecsegtető részpiacot képeznek az audiovizuális és egyéb elektronikus kommunikációs hálózatokon nyújtható szolgáltatások. Az EU érdeke, hogy ezen a kereskedelmi alapon nyújtott szolgáltatások előtt valamennyi akadályt elhárítson, teret engedve a piaci erőnek, folyamatoknak. Ennek a politikának a részeként teszi és tette meg a Bizottság javaslatait a TVWF irányelv átalakítására,<sup>3</sup> a frekvenciahálózat liberalizálására,<sup>4</sup> a szolgáltatások szabad nyújtásának alapvető kereteinek kialakítására.<sup>5</sup> Látható tehát, hogy ebben a koncepcióban nem kapja meg azt a hagyományosan központi szerepet a klasszikus értelemben vett műsorszolgáltatás (különösen a közszolgálati televíziózás), sőt elveszti a tagállami szabályozás által biztosított prioritását a többi digitális tartalommal, szolgáltatással szemben. A Bizottság minden erejével a tartalomszolgáltatási piacra újonnan belépőket

---

<sup>2</sup> Id. Transfrontier Television in the European Union: Market Impact and Selected Legal Aspects, Strasbourg, 2004

<sup>3</sup> Id. [http://europa.eu.int/information\\_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item\\_id=2343](http://europa.eu.int/information_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=2343)

<sup>4</sup> Az európai frekvenciakereskedelem bevezetésére vonatkozóan ld. Elemzés (2003. november-2004. február) 8.o.; (2004. május-június) 4-8.o.; (2004. július-augusztus) 4-6.o.; (2004. november) 4-7.o.

<sup>5</sup> A szolgáltatásokról szóló irányelv vitájára ld. Elemzés (2004. december) 2-3.o., Elemzés (2005. március) 11.o., Elemzés (2005. április) 2-4.o.

kívánja támogatni, megfelelő szabályozási környezet biztosításával. Az említett uniós vélemény tehát ezt a gondolkodásmódot tükrözi vissza, e miatt nem tudja értelmezni a Jelentésben foglaltakat, hiszen szemlélete alapvetően piaci indíttatású, az általa folytatott politikának így egyenes következménye, hogy az audiovizuális szolgáltatásokat, így a műsorszolgáltatást, behelyezi a többi szolgáltatás közé, és nem törődik annak szociális, intézményrendszeri, kulturális hozzájárásával, jelentőségével.

Az audiovizuális szolgáltatások említett aspektusaiban elsősorban a tagállamok érdekeltek, azaz ezek a problémák nemzeti szinten fogalmazódnak meg, melynek intézményi kifejezője az audiovizuális területen a **közszolgálati műsorszolgáltatás**. A Jelentés ki is emeli, amint arra több Elemzésünkben utaltunk, hogy a közszolgálat hagyományos missziója egész Európán belül kihívásnak néz elébe a piac oldaláról, a kereskedelmi műsorszolgáltatásnak kedvező légkörben utóbbiak erős kritikával illetik a közszolgálat megóvására és finanszírozására irányuló preferenciákat.<sup>6</sup> A Jelentés ezzel szemben leszögezi, hogy úgy az uniós, mint a tagállami (kormányzati) szinten el kell fogadni azt az elvet, amely szerint a piaci erők önmagukban nem képesek, és nem is határozhatják meg a műsorszolgáltatási politikát.<sup>7</sup> Ez az ajánlás, mely inkább felszólításnak tekinthető, az uniós elképzelések fő irányvonalának támadását jelenti, mely annál is inkább igaz, mivel az Amszterdami Jegyzőkönyvben (1997) foglalt problémát kívánja uniós szintre emelni. Ez alatt azt értjük, hogy az Amszterdami Jegyzőkönyv alapvetően tagállami hatáskörben hagyja a közszolgálat problémakörét, a Jelentés ugyanakkor azt kívánja (17. ajánlás, második mondat), hogy a közösségi politika és jogalkotás tartsa tiszteletben, fogadja el a közszolgálat megóvására és fenntartására irányuló törekvéseket. A Jelentésben ez a gondolat általánosan is megjelenik követelményeként a nemzetközi (így a közösségi) médiapolitikával szemben, mondván: a duális médiarendszer a demokrácia lényeges eleme és az európai politikai és kulturális identitás része.<sup>8</sup> Sőt kifejezetten felszólítja az EU-t, hogy sokkal nagyobb hangsúlyt fektessen a média demokratikus működésére. A Jelentés a digitális átállás tekintetében evidenciaként kezeli a közszolgálat digitális engedélyhez jutását,<sup>9</sup> azaz a frekvenciához mint terjesztési hálózathoz kötöttségét. Amint ezt legutóbbi Elemzésünkben bemutattuk,<sup>10</sup> ez azért lényeges, mivel a konvergencia tükrében a műsorszolgáltatás frekvenciához való kötöttségét az Európai Bizottság nem kezeli ennyire evidensnek, noha a közszolgálat frekvenciaigényét – nem kis mértékben köszönhetően az EBU és az ARD nyomására<sup>11</sup> – jelenleg még elismeri!

A **tagállami és uniós szembenállás** a közszolgálat és azon keresztül az európai médiarendszerről alkotott jövőkép megítélése terén a digitális átállás közeledtével egyre inkább kiéleződik. Pertti Näränen médiakutató szerint 1997 fordulópontot jelentetett az uniós audiovizuális politikában, hiszen „a neoliberais „piacosítás” híveinek ekkor szembe kellett nézniük a kulturális szempontok érvényesítőivel, és el kellett fogadniuk azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás továbbra is politikai támogatást élvez”<sup>12</sup> A jelenlegi audiovizuális szabályozáspolitikai trendek, kísérletek ugyanakkor azt mutatják, hogy a piaci erők nyomásával szemben, mely bizottsági támogatást is élvez, egyre nagyobb nehézségek árán védhető és igazolható a kulturális megközelítést hordozó közszolgálati doktrína,

---

<sup>6</sup> Ld. Jelentés 38-39.o.

<sup>7</sup> Ld. Jelentés 17. és 37. ajánlásait.

<sup>8</sup> Ld. Jelentés 1. ajánlását.

<sup>9</sup> Ld. Jelentés 27. ajánlását.

<sup>10</sup> Ld. Elemzés (2005. szeptember) 7.o.

<sup>11</sup> Ld. Elemzés 2004 (május-június) 7.o.

<sup>12</sup> Ld. Pertti Näränen: *Az európai digitális televíziózás: a jövő szabályozási dilemmái* In.: Médiakutató 2003. nyár forrás: [http://www.mediakutato.hu/cikk/2003\\_02\\_nyar/05\\_europai\\_digitalis\\_szabalyozas](http://www.mediakutato.hu/cikk/2003_02_nyar/05_europai_digitalis_szabalyozas) [2005. december 14.]

különösen közösségi szinten. A közszolgálat felismerve azt a problémát, hogy a digitális átállás egyben azt is jelenti, hogy a televíziózás csupán egy szolgáltatás lesz az audiovizuális kínálatban, megpróbál politikai szinten lobbizni további terjesztési formák, szolgáltatások megszerzéséért. De éppen ezen a területen, itt különösen az internetes terjeszkedésre gondolunk, nem lel támogatásra uniós szinten.

A Jelentés következetes marad álláspontjához a **kereskedelmi műsorszolgáltatás** viszonyában is, olyannyira, hogy azt javasolja nemzeti szinten a kormányzatoknak és a szabályozóknak, hogy alapvető közszolgálati kötelezettségeket rójanak a kereskedelmi műsorszolgáltatókra, vagy ösztönözzék őket a közérdekű tartalmak közzétételére.<sup>13</sup> A javasolt megoldás ismert és elterjedt a jelenlegi európai médiaszabályozásban, a javaslat a hagyományos szabályozási modell fenntartása mellett van, melynek lényege, hogy minden műsorszolgáltatónak szerepet kell vállalnia a pluralizmus és a demokratikus rendszer fenntartásában. Ez a javaslat ugyanakkor több problémát is felvet. Egyrészt a gyakorlat azt mutatja, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatásba – éppen a teljesen eltérő funkciója valamint a verseny miatt – nehezen illeszthető közszolgálati tartalom. Másrészt ez a kötelezettség alapvetően a teljes kínálatú nemzeti műsorszolgáltatók monopóliumára épülő rendszerre lett optimalizálva, ellenben ma a sokcsatornás, szakosított és a határokon átnyúló műsorszolgáltatási rendszer jellemzi az audiovizuális piacot. További problémát jelent e javaslat tekintetében az is, de ez már a Jelentés fő kiindulópontját érinti, hogy a megjelenő új műsorszolgáltatáshoz közelálló, de azzal nem azonos szolgáltatások esetében nem értelmezhető. A kereskedelmi szektorral kapcsolatos másik jelentős ajánlás csoportja a **koncentrációs jelenségek** megakadályozására vonatkozik.<sup>14</sup> Ezek a javaslatok egyrészt megegyeznek azzal a törekvéssel, melyek megjelentek a liverpooli konferencia vitatémái között is, nevezetesen: a határokon átnyúló médiakoncentrációkat a pluralizmus védelmében kezelni kell.<sup>15</sup> Másrészt nemzeti szinten megfelelő törvények meghozatalát látja szükségesnek azért, hogy a digitális értéklánc egyes elemei ne kerüljenek egy kézbe.

A Jelentés szól még az újságírók szakmai és munkaügyi helyzete illetve a műsorszolgáltatók szakmai háttere megerősítésének fontosságáról, a digitális átállás előkészítéséről, illetve a szabályozóhatóságok munkájának jelentőségéről. A digitális átállás problémaköréből kiemelendő, hogy fontosnak tartja a Jelentés az átállás szociális, politikai és kulturális hatásainak elemzését. A Jelentés a műsorszolgáltatási szféra demokratikus garanciájának tekinti a szabályozóhatóságokat, ezért azok függetlenségének garantálását, a megfelelő pénzügyi keretek és hatáskörök biztosítását tartja elengedhetetlennek.

Az OSI jelentés, mint azt az elején említettük, abból a tételből indul ki, hogy a televíziózás marad a véleményformálás legfőbb médiuma a digitális érában is, legalábbis a Jelentés által hivatkozott felmérések és az erre épített érvrendszerből is ez tükröződik vissza. Úgy gondoljuk ugyanakkor, hogy ez lehetséges, ugyanakkor korántsem ennyire biztos, hiszen nem tudjuk ma még pontosan, hogy a teljes (értsd: valamennyi terjesztési hálózaton megvalósuló) digitális átállás milyen olyan új-régi szolgáltatásokat fog eredményezni, melyek véleményjelentősége eléri vagy meghaladja a televíziózását. Különösen igaz ez abban a tekintetben, hogy az uniós audiovizuális politikában is egyre inkább távközlés-politikai elvek kerülnek érvényre, amelyek nyitnak az új szolgáltatások előtt. Éppen erre a helyzetre készült fel a szabályozói oldalról például a német audiovizuális szabályozás a „véleményjelentőség” doktrínájával és a médiaszolgáltatások fogalmának létrehozásával. A Jelentés magas szakmai

---

<sup>13</sup> Id. Jelentés 24. ajánlását.

<sup>14</sup> Ld. Jelentés 18., 19., 29., 36., 41. ajánlásait.

<sup>15</sup> Erre vonatkozóan ld. Elemzés (2005. szeptember) 4.o.

színvonala mellett egyedinek tekinthető abban, hogy javaslatot tesz a duális modell problémájának uniós szintre emelésére.

## II.

### A digitális műsorszolgáltatás

#### 2. A digitális mobil televíziózás bevezetésével kapcsolatos kérdések – Németország és Franciaország

**2.1.** A Baden-Württembergi Tartományi Kommunikációs Intézet<sup>16</sup> (LfK) lehetővé kívánja tenni a digitális multimédiás műsorszórás szabványán<sup>17</sup> (DMB) alapuló mobil műsorszolgáltatás szövetségi szintű tesztelését. Thomas Langheinrich, az LfK elnöke 2005. október 17-én Stuttgartban kijelentette, hogy az LfK végrehajtja a Tartományi Médiatestületek Igazgatósági Konferenciájának<sup>18</sup> (DLM) egyik határozatát, és elindítja az átviteli kapacitások kiosztására vonatkozó pályázati kiírást. „A köztársaság első intézményeként dolgoztuk ki azokat az adott keretfeltételeket, amelyek a beruházóknak lehetővé teszik a mobiltelevízió piaci bevezetését. Ezen projekt alapvető célja az, hogy műszaki és gazdasági tapasztalatokat gyűjtsünk a televízió-, rádió- és médiaszolgáltatások mobil végberendezéseken keresztül történő sugárzására vonatkozóan. Nagy várakozásokkal tekintünk a jövőbe, vajon az ezen a téren érdekelt vállalkozások újító elképzelésekkel lépnek-e fel a műszaki fejlődésnek ezen az új területén”, fejtette ki elképzelését Langheinrich. A pályázati kiírás szerint a földi sugárzású digitális átviteli kapacitások segítségével kell a DMB szabványán alapuló mobil műsorszolgáltatást tesztelni. A pályázati kiírásban olyan platformüzemeltetőt keresnek, aki körülbelül 3-4 televíziós csatornát vagy mobiltelefonokhoz igazított televíziós formátumot állít össze, és azt a mobil-telefontársaságokkal közösen vezeti be a piacra. Ennek egyik feltétele, hogy jelentős beruházásokat eszközöljenek egy szövetségi szinten kiépítendő adóhálózatba. Az LfK 2005. december 30-án lejáró pályázati kiírása részét képezi a tartományokon átívelő próbaprojektnek. A DLM 2005. augusztus 29-én megállapodott az utóbbi végrehajtásában, és ajánlással fordult a tartományi médiatestületekhez, hogy azonnal kezdeményezzék a próbaprojekt végrehajtásához szükséges lépések megtételét. A DLM még 2005. szeptemberében elfogadta a kiosztási eljárásához szükséges közös sarokpontokra vonatkozó határozatot, ezek bekerültek az LfK pályázati kiírásába is. Az a kitűzött cél, hogy a pályázati kiírás a többi szövetségi tartományban 2005. november 30-ig történjen meg.

**2.2.** 2005. szeptember 13-i plenáris ülésén a CSA négy mobiltelevíziós kísérletre adott engedélyt a párizsi régióon belül 6-tól 9 hónapig tartó időtartamra DVB-H illetve DMB szabványban. Ehhez hasonló összehangolt intézkedésekre eddig még nem került sor. Az engedélyek négy vállalatcsoportot érintenek (TDF, TPS, Canal+, TF1-VDL), melyből az első három DVB-H szabványt, addig az utolsó konzorcium DMB szabványt használ. E négy csoport olyan rádió- és televízióműsorok sugárzására kapott engedélyt, melyekben előzőleg már megállapodást kötöttek a CSA-val. Amennyiben a kísérlethez kapcsolódóan új műsorokat hoznának létre, azokhoz a CSA beleegyezését kell kérni. A vállalatok kötelesek negyedévente értékelni a kísérlet haladását a CSA illetékes osztályaival együtt a kísérlet teljes időtartama

<sup>16</sup> Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg

<sup>17</sup> Digital Multimedia Broadcasting

<sup>18</sup> Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten



alatt. A kísérleti adások az állandó használatra fenntartott digitális csatornákon keresztül folynak, amelyek használati jogát a kísérletek végeztével a Tanács visszavonja.

\*\*\*

A mobil eszközökre nyújtható **szolgáltatások**, köztük a **mobilelevíziózás**, egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert az EU területén, legalábbis ezt mutatja az az uniós jogalkotási trend, mely – kielégítve a mobil alkalmazások hálózati igényét – meg kívánja nyitni e szűkös erőforrást számukra. Nemrégiben tanúi lehettünk ugyanis annak, hogy – nem kis mértékben az ebben érdekelt cégek nyomására – uniós szinten megjelent a frekvenciakereskedelem és liberalizáció gondolata,<sup>19</sup> majd e gondolat – a Bizottság részéről – szabályozási javaslat formáját<sup>20</sup> is öltötte. A javaslat célja, hogy az eredetileg műsorszórásra használt frekvenciahálózat nyitott legyen a hagyományos televíziós műsorszolgáltatástól eltérő, legfőképpen mobil alkalmazások számára is, illetve, hogy ezen szolgáltatásoknak uniós méretű piacot biztosítson.

A **mobilelevíziózással** kapcsolatban a francia szabályozóhatóság (CSA) elnöke egy parlament előtti, a mobilelevíziózás kísérleti projektjével kapcsolatosan tartott előadásában kifejtette:<sup>21</sup> alkalmasnak tartja a jelenlegi jogi keretet Franciaországban a mobilelevíziózás kezelésére. Tartalmi oldalról tekintve ugyanúgy műsorszolgáltatásként funkcionál, így alkalmazandók rá a hagyományos televíziózás szabályai, és kiterjed rá a CSA hatásköre. Érdekesség, hogy Franciaországban vannak olyan mobilszolgáltatók, akik eredetileg nem a CSA engedélyezéséhez kötött frekvenciákat használva már sugároznak műsort, estükben a szabályozóhatóság a kábel- és műholdas szolgáltatókra vonatkozó szabályozást alkalmazza. Látható tehát, hogy a CSA alkalmazza a technológiasemlegesség elvét, azaz függetlenül a terjesztőhálózattól csak a szolgáltatás jellegéből indul ki. Nyilvánvaló egyébként, hogy amennyiben a frekvencia bármely digitális szolgáltatásra szabadon lesz használható Európában, azaz például a Bizottság frekvenciagazdálkodási javaslata kedvező fogadtatásra lel a tagállamok részéről, abban az esetben nem jelentkeznek a frekvencia meghatározott célra rendeltetéséből eredő problémák.

Úgy a francia, mint a németországi példából is látszik, hogy egyik esetben sem döntöttek véglegesen, melyik **szabványt** alkalmazzák. Ezzel kapcsolatban az Lfk elnöke, Langheinrich hangsúlyozta, hogy a digitális multimédiás műsorszórás (DMB) azzal az előnnyel bír, hogy egy lehetséges alternatívát jelenthetne a jelenleg nem használt ún. L-sáv számára. A tartományi médiatesztületek azonban az ún. kisképméretű mobil digitális televíziós műsorszórási (DVB-H) technológia segítségével lehetőséget kívánnak nyújtani a mobil televíziózás egy másik műszaki változata számára is. A DVB-H esetében esetleg több mint 20 különböző televíziós csatorna, vagy egyéb mobil telefonhoz illeszthető formátum sugárzása válna lehetővé. A digitális multimédiás műsorszórással (DMB) ellentétben azonban a frekvenciák helyzetét még nem tisztázták megfelelő mértékben – mondta az elnök. Franciaországban a két szabvánnyal folytatott kísérletek azt kívánják szolgálni, hogy tisztelni tudják a vevőberendezéseket, valamint jobban körvonalazni szeretnék a közönség elvárásait.

A kialakuló mobilelevíziózás, éppen helyhez nem kötöttségéből fakadóan egy **új típusú televíziózást fog jelenteni**, új fogyasztói szokásokkal, új műfajokkal vagy éppen a

---

<sup>19</sup> Id. jelen Elemzés 4. számú lábjegyzetét

<sup>20</sup> Id. Elemzés (2005. szeptember) 5-9.o.

<sup>21</sup> Mobilelevíziózás: kínálat, alkalmazás, piac Id. Hírgyűjtemény (2005. október).

televíziózás e típusához kapcsolódó új szolgáltatásokkal. A Japánban e tárgyban végzett kísérletek<sup>22</sup> például azt mutatják, hogy az igazi gazdasági megtérülést az ingyenes csatornához kapcsolódó fizetős szolgáltatások jelentik. Korábbi Elemzésünkben szoltunk arról,<sup>23</sup> hogy Finnországban már meg is történt az első kísérleti projekt eredményeinek gyors elemzése, és lényegében Franciaországban és Németországban is hasonló projekteket indítottak újukra. Meg kell jegyezni továbbá, hogy az új típusú digitális tartalmak megjelenését támogatja a francia kormányzat, hiszen a 2006-os évre szóló támogatáspolitikájában hangsúlyosan jelenik meg az innováció és az új technológia.<sup>24</sup> De itt megemlíthetjük Ausztriát is, amely létrehozott a DVB-T bevezetésének támogatására egy alapot (Digitalisierungsfonds),<sup>25</sup> amelynek támogatási céljai között megjelenik a műsor és innovációs szolgáltatások fejlesztése. Az ilyen projektek eredményei a szabályozás számára is hasznosak, hiszen az új típusú televíziózás feltehetően fel fog vetni új szabályozási-fogyasztóvédelmi kérdéseket.

### III.

## A közszolgálati műsorszolgáltatás

### 3. A közszolgálati misszió nemzetközi stratégiájának újrafogalmazása - BBC

Nigel Chapman, a BBC Világszolgálat igazgatója 2005. október 25-én bejelentette a Világszolgálat 2010-ig tartó stratégiájának részleteit.<sup>26</sup> A BBC kormányzói által is jóváhagyott stratégiát az igazgató úgy jellemezte, mint „az eddigi legnagyobb mértékű, és egyben legmélyrehatóbb átalakítást, amit a BBC Világszolgálat végrehajtott azóta, hogy immár több mint 70 évvel ezelőtt sugározni kezdte nemzetközi adásait.” Az átalakítás eredményeképpen megszűnik 10 idegen nyelvű adás, létrejön ugyanakkor a BBC arab nyelvű hírtelevíziós műsora. 2006. márciusára megszűnnek a Szolgálat bolgár, horvát, cseh, görög, magyar, kazah, szlovák, szlovén és thai nyelvű műsorai. A műsorok megszüntetéséből származó többletforrást a BBC arab nyelvű hírműsorának létrehozására, az interaktív és videós hírműsorokban új média kialakítására, az eddigieknél nagyobb számú FM rádió globális terjesztésére, illetve további, társulási alapon működő (partnership basis) televíziós szolgáltatások lehetőségének felkutatására fordítják majd. A 2347 munkatárral működő Világszolgálat jelenleg 43 nyelven sugároz adást, világszerte körülbelül 149 millió embernek. A Szolgálat 2005. áprilisáig tartó éves költségvetése 247,7 millió fontot tett ki.

\*\*\*

---

<sup>22</sup> Id. Hírgyűjtemény (2004. szeptember) 31-32.

<sup>23</sup> Elemzés (2005. augusztus) 5.o.

<sup>24</sup> Id. Elemzés (2005. szeptember) 10.o.

<sup>25</sup> Az osztrák Digitalizálási Alapról részletesebb információkat ld. Elemzés (2005. április) 7-9.o.

<sup>26</sup> Transforming BBC World Service for a digital age: a strategy for 2010 and beyond, Speech to staff by Nigel Chapman Director, BBC World Service 25th October 2005, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

A BBC-nek mint közszolgálati intézménynek az átalakítása nemcsak nemzeti szinten fogalmazódik meg, hanem nemzetközi szinten is. Az alapvetően nemzeti keretek között működő és ahhoz kötődő közszolgálati műsorszolgáltatók nemzetközi missziójának egyre határozottabb megfogalmazása és erre szabott műsorszolgáltatók, stratégiák kidolgozása az utóbbi időben egyre erősödő tendenciát mutat, gondolhatunk itt például a francia CNN indítására, vagy különböző nemzeti műsorszolgáltatók közötti együttműködési megállapodások megkötésére.<sup>27</sup> A BBC világszolgálatának annyiban unikális, hogy több mint hetven éve tölti be nemzetközi misszióját. A probléma így az, hogy 20 évvel ezelőtti megfontolások alapján szolgáltatott a BBC hírt az egész világnak, és ezen kell változtatni, és az új környezethez szabni, úgy technológiai, mint tartalmi értelemben. Ebből következik az is, hogy a BBC-nél a stratégiaváltáson van a hangsúly, mintsem egy új, ismeretlen nemzetközi terepen való mozgáster kialakításán, hálózatépítésen.

Az új stratégia fő célja, amely már a Közérték dokumentumban is megfogalmazódott, hogy a BBC nemzetközi szinten a legkiválóbb műsorszolgáltató legyen. Ez technikai oldalról jelenti a digitális multimédia világába való belépést, amely tartalmi oldallal összekötve egyet jelent: emblematikus tevékenységének, azaz hírek és információk szolgáltatásának valamennyi platformon való terjesztésének megvalósítását. A BBC ebbe nem csak a hagyományos rádiózást, televíziózást, valamint a webet érti bele, hanem a mobil eszközöket is.

A stratégia másik meghatározó jegye, hogy a BBC jelen legyen olyan új és feltörekvő piacokon, ahol a közönség szükségletei ezt megkövetelik. Ebből viszont az is következik, hogy ahol a közönség szükségletei visszaestek, ott megszüntetik szolgáltatásukat, így igaz ez anyanyelvi szolgáltatásaikra a közép-kelet-európai országokban. Az érintett országokban, így Magyarországon a médiarendszer érettségével magyarázza döntését a Világszolgálat. Az indoklást közelebbről megvizsgálva érdekes következtetésre juthatunk. A BBC által folytatott stratégia mögött lényegében az áll, hogy alapvetően pozitívnak és mintának tételezik az általuk közvetített értékeket és intézményrendszert, melyben fellelhető a nagyhatalmi szemlélet. E szemlélet szerint a súlypont jelenleg a Közel-Keletre, és a tágabb értelemben vett iszlám világra helyeződik át.

Az új stratégiát érdekessége, hogy két klasszikus szolgáltatásra alapozzák: a BBC World Television-re és a BBC World Service Radióra, és ezekből kiindulva jelennek meg multimédiás platformokon. A célterületeinek meghatározásában nagy szerepet fog játszani a geopolitika, az információszükséglet, jelenlegi és potenciális közönséghatás. A Világszolgálat szolgáltatásportfólióját a változó igényeknek megfelelően kívánja alakítani, azaz hol, milyen médium sikeres elven.

---

<sup>27</sup> Erre vonatkozóan ld. Elemzés (2004. május-június) 15., 17-19.o.

#### 4. BBC, „közérték teszt” – javaslat egy közszolgálat teljesítményértékelési modellre

A BBC kormányzói 2005. október 25-én hozták nyilvánosságra első részletes beszámolójukat két olyan intézkedésről, melyek, a többek között, a BBC kormányzásában végbemenő radikális változások alapjaként szolgálnak majd.<sup>28</sup> A *működési engedély keretei* (service licence framework) és a *Közérték tesztje* (Public Value Test - PVT) elnevezésű javaslatok először a *Közérték létrehozása* (Building Public Value) címet viselő, a BBC alapító okiratának felülvizsgálatáról szóló beadványban jelentek meg, amelyet azóta a kormány Zöld Könyve (Green Paper), a BBC politikájának részeként fogadott el, melynek célja, hogy a BBC kormányzótanácsát (Board of Governors) egy független igazgatótanács, a BBC Trust váltsa fel. A konzultációs dokumentum előszavában a BBC elnöke, Michael Grade világossá teszi, hogy nem a Kormányzótanács feladata az újonnan létrejövő igazgatótanács működésének meghatározása. Ugyanakkor annak érdekében, hogy az igazgatótanács mielőbb megalakulhasson és a BBC hatékony irányító testületévé válhasson, a kormányzók most szeretnék kikérni érintett szervezetnek a véleményét a javaslatokkal kapcsolatban. A beérkezett véleményeket az igazgatótanács tagjai is megismerik majd annak érdekében, hogy már az új alapító okirat korai szakaszában meg tudják határozni és végre tudják hajtani az újonnan kidolgozott munkamódszereket. A kormányzók reményei szerint a „Közszolgálati érték tesztje” és a „Működési engedély” kereteinek meghatározása segít majd egy jobban átlátható, és így könnyebben elszámoltatható BBC létrehozását. A „Közérték teszt” következetes és bizonyítékokon alapuló keretet biztosít majd a BBC menedzsmentje által tett, a szolgáltatásokhoz kapcsolódó jelentősebb befektetési javaslatokhoz, melyekben az irányító testületnek kell döntenie. A „Működési engedélyhez” (service licence) kapcsolódó javaslat világossá teszi majd a menedzsment számára, hogy melyek is a BBC egyes szolgáltatásaival szembeni elvárások és hogy hogyan értékelik majd azok teljesítményét. A javaslatok az előfizetők és a kereskedelmi szektor számára is átláthatóvá teszik a BBC szolgáltatásainak működését és a szolgáltatások nyújtásának módját. Minderről Michael Grade így nyilatkozott: „Mind a *Közérték tesztje*, mind a *Működési engedély* segít átláthatóbbá tenni a BBC működését. [...] Erre nagy szükség is van, és amennyiben sikerül ezt elérnünk, abból nemcsak az előfizetőknek, hanem a hasonló piacon működő kereskedelmi vállalkozásoknak és magának a BBC-nek is előnye származik.”

\*\*\*

A BBC kormányzásának átalakítását szolgáló és jövőbeni tevékenységi körét meghatározó folyamatban (értsd: alapító okirat felülvizsgálata) felmerülő problémák és viták hűen visszatükrözik a duális médiamodellel szemben Európában a piac által támasztott kétségeket. A BBC kormányzótanácsa által jelenleg nyilvánosságra hozott konzultációs dokumentum célja ugyanis, hogy konkrét javaslatokat fogalmazzon meg azokkal a BBC-t ért támadásokkal szemben, melyek a közintézmény működésével kapcsolatos átláthatóságot, a működése során felhasznált közpénzekkel való elszámoltathatóságot, illetve tevékenysége hatékonyságának mérhetőségét hiányolták, valamint tevékenységének a piaci gyakorolt torzító hatását kifogásolták.

---

<sup>28</sup> Preparing for the new BBC Trust: Service Licences and the Public Value Test, 25 October 2005, Public Consultation, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

A BBC múlt év tavaszán a Közérték dokumentumában<sup>29</sup> reagált ezekre az igényekre, és ezt a javaslatot a kormányzat Zöld Könyve befogadta,<sup>30</sup> a jelenlegi dokumentum pedig professzionalizálni próbálja a felvetett javaslatokat. A dokumentum lényegét röviden úgy foglalhatnánk össze, hogy a kormányzók arra tettek javaslatot, hogy minden nagyobb szolgáltatáshoz kapcsolódó beruházási javaslatot vessenek alá az ún. közérték tesztnek (PVT), melynek segítségével felmérhető, hogy a szóban forgó befektetés milyen nettó közszolgálati értéket tud létrehozni úgy, hogy mellette számba veszik a piacra gyakorolt hatását is. A PVT célja másként fogalmazva az, hogy értékelhetővé váljék úgy a közérték, mint a piac oldaláról az **újonnan indítani javasolt** (1), valamint a **már működő**, de lényegi változtatásoknak alávetni kívánt (2) szolgáltatásokat. Ez a megoldási javaslat lényegében egy olyan modellt jelentene, mely képes lépést tartani a gyorsan változó audiovizuális világ dinamizmusával. A Konzultációs dokumentum felhívja a figyelmet arra, hogy a javasolt eljárás nem helyettesíti a BBC kormányzótanácsának végső döntését, hanem segítséget nyújt a kormányzótanácsnak ahhoz, és biztosítja, hogy a közérték legyen az első, amikor meghozza döntését a források elosztásáról. A fő cél az, hogy a BBC kormányzótestületét képessé tegye annak megítélésére, hogy egy BBC által nyújtott szolgáltatás a tiszta (nettó) közértéke igazolja a rá fordított beruházást.

A PVT ennek megfelelően két elemből tevődik össze: közérték felméréséből/értékeléséből (Public Value Assessment - PVA), mely a szolgáltatás által létrehozott közszolgálati értéket méri, valamint a piaci hatás értékeléséből (Market Impact Assessment - MIA), mely a változás eredményeként a szélesebb piacon esetlegesen, vagy ténylegesen létrejövő érték valószínű hatását méri. A kettő eredménye adja a teljes nettó közértéket. A PVT-n belül egy szolgáltatásnak három ún. akadállyal, gáttal (*hurdle*) kell megküzdenie, melyből az első kettő alkotja a PVA-t, az utolsó pedig lényegében maga az MIA.

A PVA első akadályán belül a szolgáltatást két egymással összefüggő kérdéssel kell szembesíteni: összhangban van-e a BBC hat célja közül bármelyikkal, és megfelel-e a minőség és megkülönböztető jelleg normájának, azaz a BBC magas minőségi követelményeinek. Amennyiben ezeknek megfelel, akkor ezt követi a következő három kérdés tisztázása, mely a második akadály leküzdését jelenti. Ezek a kérdések azt kívánják tisztázni, hogy a vizsgált szolgáltatás elfogadható költségek mellett hoz-e létre közértéket? A három tisztázandó kérdés a következő: a szolgáltatás értéket hoz-e létre az emberek számára úgy fogyasztói, mint (brit) állampolgári szinten. Milyen célcsoportot (közönséget) kíván elérni az adott projekt és ez miként viszonyul a BBC teljes közönségéhez? Végül a költség és érték viszonyát kell tisztázni, azaz: megéri-e a pénzét a vizsgált szolgáltatás, ha egy hasonló vagy alternatív szolgáltatáshoz viszonyítjuk? Látható, hogy míg az első akadálnál alapvetően elméleti oldalról közelítik meg adott szolgáltatást, addig a másodiknál már inkább gyakorlati szempontok érvényesülnek, és belép a költség és haszon arányának kérdése!

Ezt követően kerülhet sor a piaci hatáselemzésre (MIA). A MIA-val kapcsolatosan a kormányzók úgy gondolkodnak, hogy végső soron kormányzati kompetencia annak kijelölése, megnevezése, hogy ki végzi el adott szolgáltatás piacra gyakorolt hatásának vizsgálatát. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban egyébként igen élénk vita bontakozott ki abban a tekintetben, hogy ki rendelje meg a piacelemzést. A kormányzat által kibocsátott Zöld Könyv szerint a BBC által indítandó új szolgáltatásokkal kapcsolatos piacelemzést az Ofcomnak kellene lefolytatni. A BBC a Zöld Könyvre adott válaszában az új szolgáltatások tekintetében

---

<sup>29</sup> Erre vonatkozóan ld. Elemzés (2004. május-június) 14-17.o.

<sup>30</sup> Erre vonatkozóan ld. Elemzés (2005. május) 4-6.o.

az Ofcommal együttesen a BBC Trust gyakorolná ezt a jogkört, míg a már meglévő szolgáltatások tekintetében pedig ez csak a Trustot illetné.

A PVT mellett szólni kell a BBC működési engedély (*service licence*) rendszerének kialakításáról szóló javaslatról is. Ennek lényege, hogy a BBC által nyújtott szolgáltatásokat a jövőben engedélyekhez kötnék, mely a nyújtott szolgáltatások, és ez által a BBC működésének átláthatóságát szolgálja. A kormány Zöld Könyve hozzájárult a kormányzók azon javaslatához, mely szerint a BBC szolgáltatásai működési engedélyhez legyenek kötve. A kormányzók javaslata értelmében a működési engedély többek között a következőket tartalmazná. Egyrészt az engedély hatályának meghatározását, ideértve a földrajzi határokat, azt, hogy miként jön létre, és hogyan férhet hozzá a felhasználó. Mindezeket túl egy, a tiltott tevékenységekről szóló leírást is. Tartalmazná továbbá szolgáltatás költségvetését az engedély első évében, valamint a maximális változtatás paramétereit. Része lenne a szolgáltatás leírása, amely tartalmazná a szolgáltatás szerkesztésének prioritásait és céljait, a célközönség leírását (ha van ilyen), illetve a piacon betöltött, másoktól jól megkülönböztethető szerepét. Az engedély részletezné, hogy a szolgáltatás hogyan járul hozzá a BBC közszolgálati céljaihoz, valamint meghatározná a szolgáltatáshoz kapcsolódó műsorok minimális teljesítésének szintjét meghatározó feltételeket (pl. hogy milyen legyen az aktuális hírekkel foglalkozó műsor minimális óraszám csúcsidőben). Mindemellett része lenne egy, a szolgáltatás teljesítményét mérő keret, mely tartalmazná a legfontosabb teljesítménymutatókat.

Összegezve tehát elmondható, hogy a PVT lényegében egy strukturált, bizonyítékokon alapuló, döntéshozatali eszköz, mely segíti, de nem helyettesíti a kormányzótanács döntését. A PVA-t a menedzsment nyújtja be a kormányzótanácsnak minden egyes beruházási javaslatról, mely a fenti két esetet jelenti. Míg a PVA a menedzsment számára a BBC teljesítményének folyamatos és szabványosított ellenőrzését kínálja, addig a kormányzótestület részére a tevékenység értékelését. Ehhez járul még a független piacelemzés, a MIA. A PVT az egyes szolgáltatásokat leíró működési engedélyekkel együtt a BBC közszolgálati tevékenységének áttekinthetőségét és mérhetőségét hivatott elősegíteni. A kialakítandó modell nyilvánvalóan tanulságként szolgálhat a többi európai ország szabályozása számára is, mely hasonló gondokkal küzdenek a kereskedelmi szolgáltatások térnyerésének és az EU szabályozói politikájának szorításában.