

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
2008. április**

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
(2008. április)**

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét érintő általános és intézményi kérdések

1. A médiaszabályozó-hatóságok működési tapasztalatai az ET Ajánlason keresztül szemlélve

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2008. március végén nyilatkozatot (Nyilatkozat) adott ki¹ a médiaszabályozó hatóságok függetlenségéről és feladatairól. A Nyilatkozat kiadásnak előzménye az ugyan ebben a tárgyban kiadott Ajánlás,² mely alapvetően nem kötelező jellegű norma,³ ugyanakkor annak végrehajtását, tagállamokban való alkalmazását az ET médiaügyekkel foglalkozó állandó bizottsága, a CMDC⁴ ellenőrzi. Az Ajánlás megvalósulásának ellenőrzése 2006. júniusában kezdődött meg, és most zárult le, a Nyilatkozat ezek megállapításait tartalmazza.

A Nyilatkozat kiadásának alapjául szolgáló Ajánlás tulajdonképpen a történetileg kialakult médiahatóságok nemzetközi legitimáló dokumentumának tekinthető. A kiadott Nyilatkozat jelentősége abban áll, hogy a 2000-ben megszületett Ajánlásban foglaltak, azaz a médiaszabályozó-hatóságokkal szembeni alapvető követelményeknek, és ezzel maguknak a szabályozóhatóságok megerősítésének tekinthető. Mindez abból a szempontból is érdekes, hogy az európai regionális nemzetközi szervezetek közül, az audiovizuális iparágat érintően, az EU-n belül csak a távközlési szabályozóhatóságokkal kapcsolatban fogalmazódtak meg követelmények a Keretirányelvben.⁵ Ennek oka, hogy a távközlés teljes mértékben gazdasági alapokon működik, amelynek így intézményrendszere is illik a közösségi jogba. Az egyöntetűen kulturálisnak és gazdaságinak tekintett audiovizuális médiaszolgáltatás esetében a kettőség miatt már nem ilyen egyszerű a helyzet, így egyszerre képezi közösségi és tagállami szabályozás tárgyát. Mindenesetre ezért meglepő, hogy az új audiovizuális irányelvbe⁶ (ld. az irányelv 65 és 66 preambulum-bekezdéseit és 23b. cikkét), még ha igen röviden is, de megfogalmaztak követelményeket az audiovizuális szolgáltatásokat felügyelő hatóságokkal szemben. A rövidséget az említett dilemma magyarázza.⁷ A Nyilatkozat az

¹ Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (*Adopted by the Committee of Ministers on 26 March 2008 at the 1022nd meeting of the Ministers' Deputies*), mely megtalálható a Dokumentumnyűjteményben

² Recommendation Rec(2000)23 to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector

³ Erről lásd. Elemzés (2008. február) 2.

⁴ Steering Committee on Media and New Information Services (CDMC)

⁵ Keretirányelv III. fejezet

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/65/EK Irányelve (2007. december 11.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)

⁷ Erről ld. Elemzés (2007. december) 8–9.

Ajánlás egyes követelményeit áttekintve összegzi az ET tagállamokban tapasztaltakat, és von le általános következtetéseket.

A médiaszabályozó-hatóságok mozgásterét meghatározó **jogi keret** vizsgálata során a Nyilatkozat azt találta, hogy a jogszabályok a tagállamok nem mindegyikében mint független hatóságot hozza létre, illetőleg nem követeli meg tőlük a függetlenséget. Ez a megállapítás igen érdekes, amennyiben EU tagállam is érintett ebben, hiszen a fent említett új audiovizuális irányelv éppen a függetlenséget követeli meg a hatóságoktól, az irányelv átültetése kötelező, így kérdés, hogy miként tudja majd adott esetben a Bizottság számon kérni a nem megfelelő szabályozást, érvényesíteni a függetlenség követelményét egy renitens tagállammal szemben. Sőt az is kérdés, hogy mi alapján fogja eldönteni, hogy megfelel-e a tagállami szabályozás a függetlenség követelményének, például lesz-e áthallás az ET Ajánlás rendelkezéseivel adott esetben. Visszatérve, a Nyilatkozat szerint, ahol nem független szerv, hanem minisztérium vagy közvetlenül a miniszter irányítása alatt álló szervezet látja el a hatósági feladatokat, ott a finanszírozás vagy a tagok kinevezése függetlensége nem értelmezhető, más esetekben pedig nehezen érthető, hogy miért nincs részletesen szabályozva ez a két kérdés. Noha a tagállamok többségében a szabályozás megfelelő védelmet nyújt a hatóságok függetlenségének, ugyanakkor ezek a szabályok nem kielégítők az Ajánlás által megfogalmazott követelményekhez viszonyítva, így például a hatóság tagjainak kinevezése nem nyújt elegendő védelmet a politikai nyomásgyakorlással szemben. A lefolytatott vizsgálat arra is rámutatott, hogy a szabályozóhatóság által alkalmazott szabályozás egyes ET tagállamokban bizonytalan vagy ellentmondásos, amely a konzisztens és objektív határozathozatalt nem segíti elő, ugyanakkor egyes esetekben, az önkényes és nem konzekvens határozathozatal a hatóság által alkalmazott jogszabályok állandó változtatásának köszönhető! A Nyilatkozat jogi keretre vonatkozó érdekes megállapítása, hogy a hatóság által alkalmazott szabályozás mennyisége és részletessége nem mutat semmilyen összefüggést a szabályozóhatóság függetlenségének minőségével.

Az Ajánlás a médiaszabályozó hatóságok független, szakmai működésének egyik kardinális kérdésének tartja a hatóság **vezetőinek kinevezésére és működésére** vonatkozó szabályozói megoldásokat. A Nyilatkozat megállapítja, hogy nem minden ET tagállamban hoztak létre az államszervezettől független, autonóm hatóságot. Ott, ahol ez a helyzet, a hatóság függ például az adott minisztérium adminisztratív támogatásától, és ezekben az esetekben ritkán mondható el, hogy a hatóság a költségvetéséből önállóan gazdálkodhat. Ugyanakkor azt is megállapítja itt, hogy a régi demokráciákban, illetve, azokban az országokban, ahol a korrupció igen alacsony szinten áll, az ilyen típusú struktúrából nem következnek ilyen problémák. Összeférhetetlenség tekintetében elég széles kört szabályoznak a tagállamok, csak néhány esetben fordul elő, hogy a politikai és gazdasági összeférhetetlenség nem terjed ki távoli, potenciálisan veszélyes helyzetekre. A Nyilatkozat megállapítja, hogy általában a politikai rendszer (parlament, államelnök) vesz részt a szabályozóhatóság tagjainak megválasztásában, néhány országban részben vagy egészben a civil szféráé ez a jogosítvány visszatükröződő a társadalom tagozódását. Az elsőként említett megoldásnál állandóan felmerülő vád, hogy a hatóság megválasztott tisztségviselője állami célokat követ vagy politikai megrendelésre cselekszik. A legtöbb tagállamban a hatóság tagjai megbízatásának megszűnése az Ajánlásnak megfelelően szabályozott. Sőt, sok esetben a bűncselekmény elkövetésnek vádjá is ilyen okként jelenik meg, ugyanakkor a Nyilatkozat ebben az esetben hiányosságként említi, hogy nincs pontosan részletezve, hogy milyen súlyú cselekmény esetén jár a hivatalvesztés.

A szabályozóhatóság **pénzügyi függetlensége** az autonómia egyik legfontosabb építőköve. A Nyilatkozat szerint a tagállamok többségében jogi előírás határozza meg a hatóság finanszírozási forrásait, negyedében viszont nem tűnik tisztának az erre vonatkozó jogi keret. Sok tagállamban az ET által is leginkább szorgalmazott és támogatott szolgáltatási díjából finanszírozzák működésüket a hatóságok, de a tagállamokban nagyobb számban van jelen a központi állami költségvetési finanszírozás, melyhez kapcsolatosan rögzítve van a finanszírozási jogosítvánnyal való visszaélés tilalma. Csupán néhány ET tagállamban van jelen az a megoldás, mely szerint költségvetésére maga a szabályozóhatóság tesz javaslatot, melyet az erre jogosított állami szerv automatikusan jóváhagy. A tagállamok harmadában ugyanakkor a szabályozóhatóság által előterjesztett javaslat állami jóváhagyásánál nincs kizárva az állami szereplő diszkrecionális jogköre, azaz lényegében az állami szereplőtől függ a finanszírozás. Érdekes megállapítása a Nyilatkozatnak, hogy egyes tagállamokban noha törvényileg biztosított a pénzügyi függetlenség, a hatóságok ugyanakkor azt állították, hogy a gyakorlatban tartanak vagy tapasztaltak is kormányzati nyomást, ilyen például a már kialakult finanszírozási terv állami visszavonása vagy a szabályozóhatóságok finanszírozásával kapcsolatos döntések felhasználása a politikai hatalmi harcok befolyásolására. Fennállt olyan eset is, amikor a finanszírozás függetlensége törvény által biztosított, azonban a médiapiac gyengesége vagy a rossz előfizetési morál miatt kényszerül állami finanszírozásra a médiaszabályozó hatóság.

A szabályozóhatóságok **hatásköréről és feladatairól** általánosan elmondható, hogy a tagállamok jelentős részében rendelkezik a hatóság szabályalkotói, iránymutatás kidolgozói hatáskörrel, ugyanakkor a tagállamok negyedében a szabályozás nem ismer ilyen hatásköröket. A műsorszolgáltatások engedélyezése mint a szabályozóhatóságok piacralépést biztosító hatásköre általánosan mondható, ugyanakkor a tagállamok 20%-ban ezt a hatáskört a szabályozás más szervezetre delegálja. Kilenc tagállamban találták úgy, az engedélyezés és az engedély meghosszabbításának egyáltalán nincsenek rögzítve az alapvető feltételei! Ami meglepő, hogy a vizsgálat úgy találta, hogy a tagállamok majdnem felében a tenderezési eljárások nincsenek eléggé részletesen szabályozva, sőt, 18 tagállamban az eljárás nyilvánosságának az elve sincs kodifikálva! A Nyilatkozat határozottan foglal állást, amikor azt mondja, hogy a tender eredményéről való döntés állandó kritikák tárgyát képezi, noha a tagállamok többségében annak feltételei megegyeznek az Ajánlásban foglaltakkal, ugyanakkor az engedélyezési eljárás állítólagosan sok tagállamban nem átlátható, önkényes, politikailag elfogult. A törvényben és engedélyekben foglalt követelmények ellenőrzése (monitoring) és számonkérése (szankcionálás) a másik fontos feladata és hatásköre a médiaszabályozó hatóságoknak. A monitoring feladattal kapcsolatban a Nyilatkozat a tagállami szabályozással kapcsolatban megállapítja, hogy alig található olyan rendelkezés, mely kimondja, hogy csak a műsor közzétételét követően lehet ellenőrizni azt (cenzúra tilalma), ugyanakkor a gyakorlat teljesen egyértelműen ezt mutatja. A monitoring tevékenységet általában a szabályozóhatóság végzi, de létezik olyan megoldás, amely a hatóságtól független, külön szervezetre bízta ezt. Érdekesség, hogy csak a tagállamok negyedében engedélyezik a monitoring szolgálatoknak, hogy harmadik személyektől is befogadjanak a műsorszolgáltatási tevékenységre vonatkozó panaszokat. A szankcióalkalmazás területén általában jogszabályban rögzítettek a hatóság által kiszabható szankció típusok. Ugyanakkor a fokozatos és arányos szankcióalkalmazás elvének nem megfelelően, nem minden esetben a figyelmeztetés a legenyhébb szankció. A Nyilatkozat arra is rámutat, hogy számtalan esetben érte az a vád a hatóság szankcionálási gyakorlatát, hogy önkényes vagy inkonzisztens, továbbá, hogy túl kemény vagy éppen hogy túl enyhe, olyan is előfordult, hogy morálisan túl ósdinak vagy politikailag motiváltak tartották. A Nyilatkozat szerint ez leginkább a pontatlan engedélyi vagy törvényi feltételeknek köszönhető, ami

alapján a műsorszolgáltatók nem igen tudják, hogy miként értelmezzék az adott normát. Sokszor hangzott el az az érv is, hogy a szabályozóhatóságok nem kapják meg a megfelelő politikai támogatást vagy éppen a megfelelő eszközöket a jogérvényesítéshez.

Az Ajánlás jelentős kérdésnek tartja a szabályozóhatóságok **elszámoltathatóságát** is. A Nyilatkozat szerint a gyakorlattal kapcsolatban általánosan megállapítható, hogy a szabályozóhatóságok állami intézményeknek vagy hatóságok felé tartoznak beszámolási kötelezettséggel. A leggyakoribb ilyen intézmény a parlament, az államelnök vagy éppen a számvevőszék. Az elszámoltathatóság másik gyakori formája a hatóság határozatainak nyilvánossága. Meglepő, hogy csupán nyolc tagállam esetében követeli meg egyértelműen ezt a hatóságtól, és csak a tagállamok felében lehet a hatósági határozatok felülvizsgálatát kérni, de vannak olyan tagállamok is, ahol egyáltalán nem lehet bírósághoz fordulni ilyen esetben. A tagállamok többségében éves tevékenységéről a hatóság beszámolót készít, a Nyilatkozat szerint a gyakorlatban állítólagosan a parlamentnek vagy az államelnöknek benyújtott beszámolók elutasítása vagy a hatóság feloszlatása nem objektív szakmai, hanem politikai alapokon állt

II.

A közszolgálati műsorszolgáltatás jövője

2. A brit közszolgálat lehetőségei a digitális korszakban – az Ofcom új közszolgálati felülvizsgálati eljárása és a Channel 4 ügye

2.1. Az Ofcom 2008. április 10-én indította el a közszolgálati műsorszolgáltatás felülvizsgálatának első szakaszát.⁸ A felülvizsgálat tárgya a közszolgálati műsorszolgáltatás jövője és annak tartalma. Az áttekintés alternatív módokat kínál a PSB jövőbeli finanszírozására úgy, hogy közben szem előtt tartja a nézői igényeket is, vagyis, hogy a tartalom széles körben hozzáférhető és a felhasználás helyén ingyenes legyen, továbbá, hogy az az Egyesült Királyság valamennyi közösségét szolgálja. Az áttekintés valamennyi közszolgálati műsorszolgáltatót – tehát az állami tulajdonban lévő BBC-t, Channel 4-t és S4C-t, valamint a kereskedelmi alapon működő ITV1-et, a five-ot és a Teletextet – érinti.

A konzultáció főbb pontjai a következők:

- A közszolgálati műsorszolgáltatás válaszut előtt áll.
- A nézők értékelik a BBC-ért folyó versenyt, ám a kereskedelmi alapon működő közszolgálati műsorszolgáltatás alapvető gazdasági összefüggései egyre bonyolultabbá válnak.
- A nézők igen nagyra értékelik az Egyesült Királyságban gyártott, s különböző szolgáltatók által nyújtott műsorokat, ám fennáll a veszélye annak, hogy a jövőben már nem lehet ezeket ugyanilyen mennyiségben biztosítani.
- A nézők egyre inkább kihasználják az új digitális média által nyújtott előnyöket a közszolgálati tartalomhoz való hozzáférés során.

⁸ Ofcom's Second Public Service Broadcasting Review Phase One: The Digital Opportunity, Consultation, 10 April 2008

- Új és fenntartható modellre van szükség a közszolgálati műsorszolgáltatásban az ahhoz kapcsolódó feladatok ellátásának és finanszírozási módjának különböző variációival, illetve azok mérlegelésével.

A közszolgálati műsorszugárzás biztosítását, vagy finanszírozását érintő bármilyen nagyobb változás a kormány, vagy a parlament hatáskörébe tartozik.

Az Ofcom vezérigazgatója, Ed Richards kijelentette: „A közszolgálati műsorszolgáltatás válaszút előtt áll. A nézők továbbra is a magas minőséget képviselő, Egyesült Királyságban gyártott tartalmat keresik, ám a televíziózás hagyományos modellje már nem elég igényeik kielégítésére. A mai javaslatok lehetőségeket vázolnak egy, a finanszírozás szempontjából szilárd alapokon álló közszolgálati műsorszugárzásra. Most a lehetőségek jól átgondolt, és indulatoktól mentes vitájának jött el az ideje.”

Az áttekintés részeként az Ofcom az érdekeltek széles körével - így televíziónézőkkel, politikusokkal, műsor- és tartalomszolgáltatókkal, és az iparág más szereplővel - szeretne konzultációt folytatni. A konzultáció június 19-én zárul. Ezt követően az ősszel, egy második konzultáció a lehetséges hosszú távú modelleket és finanszírozási lehetőségeket elemzi majd részletesebben és konkrét elképzeléseket vázol majd a rövidebb távú kérdésekkel, így a nemzetek és régiók műsoraival, a Channel 4-al és a gyermekeknek szóló műsorokkal kapcsolatban.

2.2. Az Európai Bizottság az EK Szerződés állami támogatásokra vonatkozó előírásai értelmében vizsgálatot indított az Egyesült Királyság hatóságainak a Channel 4 digitális átállásához szükséges beruházási költségeknek állami támogatására vonatkozó javaslatai kapcsán.⁹ A Bizottság azt vizsgálja majd, hogy a támogatás torzítja-e az egységes piacon folyó versenyt. A vizsgálat során az abban érintett feleknek lehetőségük nyílik majd arra, hogy a tervezett intézkedésekkel kapcsolatban megtegyék észrevételeiket. A hivatalos vizsgálat megindításának ténye nincs kihatással az ügyben megszülető végső döntésre.

Neelie Kroes versenyügyi biztos kijelentette: „A Bizottság elkötelezett a digitális átállás folyamatának támogatása mellett, amely számos előnnyel jár majd a fogyasztók és az innováció számára. Ugyanakkor azt is biztosítanunk kell, hogy legyen szó bármilyen állami támogatásról, az nem torzítja aránytalanul a piacon folyó versenyt.”

2007 októberében az Egyesült Királyság hatóságai értesítették a Bizottságot arról a javaslatokról, amelynek értelmében 14 millió font értékű állami támogatást kívántak nyújtani a Channel 4 számára, hogy ezzel is segítsék előteremteni a digitális átállás beruházási költségeit. A Channel 4 egy olyan, állami tulajdonként bejegyzett műsorszolgáltató, amelynek nincsenek részvényesei és közszolgálati feladatok ellátásával van megbízva. A Channel 4 Corporation (C4C) legfontosabb csatornájának számít és kizárólag kereskedelmi alapon működik (vagyis valamennyi bevétele a hirdetésekéből és egyéb kereskedelmi tevékenységekből származik, tehát nem részesül állami támogatásban). Már 2006 augusztusában érkezett panaszbejelentés a Bizottsághoz egy, az Egyesült Királyságban működő kereskedelmi műsorszolgáltatótól, amelyben a panaszos a Channel 4 bármilyen formában történő pénzügyi támogatása ellen emelt

⁹ State aid No C 13/2008 (ex N 589/2007) – United Kingdom Aid to Channel 4 linked to digital switchover, Brussels, 02.IV.2008 C(2008)1103 final

kifogást, mondván, hogy a C4C-nek bőséges és elegendő mennyiségű készpénztartalék áll rendelkezésére a digitális átállás költségeinek fedezésére és nincs szüksége állami támogatásra.

A Bizottságban komoly kétségek merültek fel annak tekintetében, hogy vajon a Channel 4 számára javasolt támogatás megfelel-e a Bizottság 2001-es Műsorszolgáltatási Közleményében foglaltaknak, vagyis annak a kitételnek, hogy a támogatásnak szükségesnek és arányosnak kell lennie, és el kell kerülnie a Channel 4 túlkompenzálásának lehetőségét. Az Egyesült Királyság által eddig megadott információk pedig nem teszik lehetővé a Bizottság számára, hogy felmérje: vajon – a digitális átállásból fakadó költségek és a kereskedelmi bevételek együttes figyelembe vételével – a C4-nek rövidtávon lesz-e majd annyi nettó közszolgálati költsége, amely jogosulttá tenné állami támogatás igénybevételére. A hivatalos vizsgálati eljárás megindítása lehetővé teszi majd, hogy a Bizottság részletesebben is megvizsgálhassa az ügyben tett, s hozzá is eljuttatott intézkedéseket és lehetőséget ad az érintett feleknek is arra, hogy megtegyék a témával kapcsolatos észrevételeiket.

*A közszolgálati műsorszolgáltatás (de a konvergencia korában egyre inkább több platformon nyújtandó közszolgálati audiovizuális szolgáltatások problémájáról beszélhetünk) **elhelyezése, értelmezése** a digitális környezetben már hosszú ideje jelentős kihívást jelent a médiapolitika és az a médiaszabályozók számára.¹⁰ A probléma gyökere abban ragadható meg, hogy a digitalizáció következtében az audiovizuális szolgáltatások gazdasági szolgáltatás jellege került előtérbe. Másként fogalmazva a digitális gazdaság kialakulása a műsorszolgáltatás/audiovizuális szolgáltatások piacosodását segítette elő. Így az a közszolgálati modell, mely egy kulturális és normatív, az államhoz kötődő audiovizuális modellt jelent, és amely uralta az audiovizuális területet az 1980-as évekig, mára egyre inkább „idegen testnek” érezheti magát az új, digitális piaci környezetben, hiszen ennek szereplői gazdasági verseny érveivel mérik és kérik számon az Európai Bizottság előtt* **Nagy-Britanniában** igen komolyan vették már a kezdetektől a fent említett folyamatot. Az Ofcom 2004-ben indította útjára a brit közszolgálati műsorszolgáltatás felülvizsgálatát¹¹ annak digitális környezethez való igazítása céljából, melynek meghatározó eleme volt a BBC alapító-okiratának felülvizsgálata is (BBC Charter Review).¹² Az egész közszolgálati rendszerre vonatkozó felülvizsgálat egy jelentéssel zárult le 2005-ben.

Itt meg kell állnunk egy pillanatra. Meg kell ugyanis jegyezni, hogy a brit közszolgálati rendszer, szemben európai társaival, **versenyközpontú**. Ez azt jelenti, hogy a BBC műsorszolgáltatási monopóliumának felszámolása során létrehozott, földfelszíni műsorszórással terjesztett közszolgálati feladatokat ellátó adókat tulajdonképpen a BBC versenytársainak szánták. Az egyes közszolgálati adók között a különbség csak a finanszírozás és alapítás módjában van, de ugyanúgy pontosan meghatározott közszolgálati kötelezettségeket kell teljesíteniük. A BBC állami vállalat (public corporation) és előfizetési díjából finanszírozzák, a Channel 4 szintén állami vállalat, de saját maga finanszírozza hirdetésekből működését, az SC4 szintén állami vállalat, vegyes finanszírozással

¹⁰ Ld. korábbi Elemzések

¹¹ Ofcom review of public service television broadcasting

¹² <http://www.bbccharterreview.org.uk/>

(kormányzati támogatás és hirdetési bevételek), az ITV, FIVE és a Teletext pedig kereskedelmi műsorszolgáltatók, azaz gazdasági társaságként működve hirdetésekből finanszírozzák magukat. Az utóbbi, úgynevezett kereskedelmi közszolgálati műsorszolgáltatóknak azért vannak speciális közszolgálati feladataik, mivel az állam kizárólagos jogot biztosít számukra az analóg frekvenciaspektrum használatára és az azon való műsorszórásra. Természetesen ennek a rendszernek az erózióját egyrészt az alternatív terjesztési hálózatok (kábel, műhold, majd a telefonhálózat) és azokon megjelenő további műsorkínálat, másrészt a digitalizáció indította el. Az elmondottakból leszűrhető az is, hogy a duális médiamodell másik, „kereskedelmi” pillére Nagy-Britanniában a kezdetekben a kereskedelmi alapon működő közszolgálati csatornák jelentették.

Visszatérve a **2005** februárjában lezárt első **felülvizsgálatra**, a zárójelentés következtetésként fogalmazta meg egyrészt, hogy az egyes csatornáknak sokkal specializáltabb tartalmakat kell szolgáltatni, másrészt egy új, a digitális környezetre szabott versenytárs, a Közszolgálati kiadó (Public Service Publisher) elindítását javasolta, valamint azt is megjósolta, hogy a jelenlegi brit közszolgálati rendszer összeomlik egy digitális környezetben, mivel a közszolgálat anyagi forrásának egy része meg fog szűnni. Ezért többek között javasolta a közszolgálati rendszer finanszírozásának is újragondolását. Az új alapító-okirat noha biztosítja a BBC részére 10 évre a hagyományos előfizetési díjon alapuló finanszírozást, de mégis úgy határozott a kormányzat, hogy az alapító-okirat érvényességének félidejében, amely a digitális átállás időpontja, elkezdődik a BBC finanszírozásának újragondolása.

A **jelenlegi** (2008), azaz 4 évvel később indított újabb felülvizsgálat, az elmondottak jegyében folyik, és annyiban más a helyzet, hogy az eltelt időben a digitalizáció (értsd: digitális televíziós vétel és a szélessávú hozzáférés elterjedése) jelentős mértékben előrehaladt, a változások alapján sokkal inkább lehet jóslásokba bocsátkozni vagy inkább megoldásokat felvázolni a közszolgálati rendszer jövőjével kapcsolatban. Az Ofcom jelenlegi felülvizsgálati eljárása keretében folytatott kutatások többrétegűek voltak. A **nézői igényeket** vizsgálva azt tapasztalták, hogy olyan tartalmat szeretnének látni, amely az Egyesült Királyság életét mutatja be, azaz olyan műsorokra kíváncsiak, amelyek tükrözik kulturális identitásunkat, segítik a világ jobb megismerését, bővítik tudásunkat, felkeltik érdeklődésünket és tudatosítják bennünk más kultúrák és világnézetek létezését. Azt mondhatjuk tehát, hogy a fogyasztóknak továbbra is **fontos a közszolgálati, hazai tartalom**. A kutatás szerint a nézők azt is szeretnék, ha továbbra is fennmaradna a fent említett **verseny** a közszolgálati műsorszolgáltatásban. Az Ofcom a közszolgálati tartalmat szolgáltató intézmények közötti verseny nézői igénylését a pluralitással azonosítja, hiszen a kutatás szerint a nézők nagyra értékelik, ha többféle hangot, véleményt is hallhatnak illetve, ha a versenynek köszönhetően nő a műsorszolgáltatás színvonala.

Az áttekintés ugyanakkor azt is kiemeli, hogy az ezen nézői igényeknek megfelelő műsorok **gyártási költségei** egyre nagyobb terhet rónak a kereskedelmi alapon működő közszolgálati műsorszolgáltatókra. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor az a versenylőny, hogy kiváltságos helyzetben vannak a műsorok sugárzásához szükséges földfelszíni rádiófrekvenciához való hozzáférést tekintetében, egyre csökken. Ennek eredményeképpen 2012 előtt az ITV1 engedélyek birtoklásának költségei jóval meghaladják majd az abból származó előnyöket, és a Channel 4 pénzügyi helyzete is bizonytalannak látszik. Az Channel 4-et terhelő kötelezettségek – nagyobb gyermekeknek, illetve az Egyesült Királyság nemzeteinek és régióinak szóló műsorok – kereskedelmileg már sem elég vonzóak.

Ha ezek fényében megnézzük a **brit piacon bekövetkezett változásokat**, akkor azt vehetjük észre, hogy 2003-ban a digitális televízió a háztartásoknak csupán kis részében volt jelen, és a szélessáv is ritkaságnak számított. Ma már az otthonok 90%-ában van digitális televízió és többségük szélessávú kapcsolattal is rendelkezik. Az Ofcom kutatása azt mutatja, hogy 2003 óta jóval többen használják az internetet a közszolgálati tartalomhoz való hozzáféréshez (!), s ez különösen a fiatalok körében igaz. A 16-24 éves, szélessávú kapcsolattal rendelkező fiatalok körében az internet a legnépszerűbb eszköz az új dolgok megismerésére és a számukra érdekes témák nyomon követésére. Ebből viszont az következik, hogy a közszolgálati feladatok teljesítéséhez nélkülözhetetlenné kell, hogy váljon az internet, hiszen a közszolgálat missziójának alapelve az univerzális elérés és elérhetőség, mely adott nemzet állampolgáira értendő. Pontosán ez az a terület, amelyre a közszolgálat belépését nem nézik jó szemmel a gazdasági szereplők, és megpróbálják korlátok közé szorítani a közszolgálati tevékenységet. Így noha jelentős megállapításnak tekinthető, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók felelnek az Egyesült Királyságban létrehozott televíziós tartalomba irányuló összes befektetés 90%-áért (leszámítva a sportot és a filmeket), és ezen csatornákat nézi a televízió nézők kétharmada, ugyanakkor ez a tény sokkal árnyaltabbá válik, ha figyelembe vesszük, hogy a nézőközönség – a digitális műsorok növekvő nézettsége és az online eltöltött idő miatt – csökken. 2003 és 2007 között **17%-kal csökkent** a közszolgálati csatornák nézettségi aránya, s ez az arány a fent is említett 16-24 éves korosztályban - a nagyobb csatornaválasztéknak és az internetnek köszönhetően – még tovább nőtt, s elérte a **22%-ot**.

A **csökkenő nézőszám** így kihat kereskedelmi, de ingyenesen fogható műsorok műsorszolgáltatói jelenlegi **finanszírozási modelljére**. A szolgáltatók már eddig is csökkentették a nem jövedelmező szolgáltatásokba – vagyis a nemzetek, régiók és gyermekek számára készült műsorokba – irányuló befektetéseiket. Az Ofcom három fő **kockázati tényezőt** nevezett meg a közszolgálati műsorszolgáltatás biztosításának jövőjével kapcsolatban. Egyrészt az ITV1, a Channel 4 és fivé csökkenő befektetéseit az Egyesült Királyságban létrehozott tartalomba. Másrészt a közszolgálati tartalom különböző típusainak választékában bekövetkező csökkenést. Harmadrészt pedig a főbb közszolgálati csatornákon jelentős számú nézőközönség elérése került veszélybe. Mindhárom azonosított negatív tendencia tulajdonképpen a közszolgálat feladatairól általánosan vallott nézeteket érinti, így például az univerzális elérést, a kínálati sokszínűséget, azaz a közszolgálati misszió alapelveinek érvényesülése sérül.

Az Ofcom válaszolva a jelzett problémákra, úgy gondolja, hogy a jövőben bizonyos típusú – így az Egyesült Királyságban gyártott, s a közönség által kedvelt tartalom – a jövőben csak a BBC-n lesz elérhető. Az Ofcom szerint 2011-ig meg kell teremteni a **közszolgálati műsorszolgáltatás új modelljét**. Az Ofcom véleménye szerint a közszolgálati műsorszolgáltatás új rendszerének öt fő **célt** kell elérnie:

1. magas minőséget képviselő, az Egyesült Királyságban **készült tartalom** bemutatása;
2. az országban élő nézők **megváltozott igényeinek** kielégítése;
3. a nézők széles körének elérése **ingyenesen** fogható tartalommal;
4. **sokszínű**, s az Egyesült Királyság valamennyi közösségét szolgáló műsorválaszték biztosítása; valamint
5. megfelelő **rugalmasság** fenntartása a jövő nézőihez és a változó piaci igényekhez való igazodás érdekében.

A 2. és 5. pontokban megfogalmazott célok a digitális kihívásokra reagálnak, hiszen az új környezetben sokkal gyorsabban kell reagálni megjelenő új szolgáltatásokra és az a mögött álló fogyasztói igényekre.

Ami a közszolgálati rendszer **finanszírozásának átalakítását** illeti az Ofcom konzultációja a közszolgálati műsorszolgáltatás négy különböző, hosszútávra szóló modelljéről indít vitát ebben a felülvizsgálati eljárásban. Ezen modellek némelyike a kereskedelmi alapon finanszírozott csatornák közpénzből való támogatásának új formáit tartalmazná. Az Ofcom négy lehetséges modellt emel ki a közszolgálati műsorszolgáltatás és az abban bemutatott tartalom finanszírozására. Az egyik javaslat szerint, melynek az Ofcom az evolúció elnevezést adta a **BBC**, az **ITV1**, a **Channel 4** és **Five**, csakúgy mint ma, továbbra is közszolgálati műsorokat mutatna be, ám vagy a mainál több közpénzből gazdálkodva, vagy a kereskedelmi csatornák számára előírt kötelezettségeket a műsorok terjesztésére használt spektrumból származó csökkenő előnnyel arányosan csökkentenék. Gyökeres változást jelentene a második Ofcom javaslat, mely szerint az **ITV1**, a **Channel 4** és **five** teljes egészében kereskedelmi csatornává alakulna át, és az egyetlen közszolgálati adó, a **BBC** fő versenytársait a piac adná a jövőben. A harmadik javaslat szerint a **BBC** és a **Channel 4** számítanak az Egyesült Királyság főbb közszolgálati műsorszolgáltatóinak, míg más szolgáltatók korlátozott, de hosszú távú finanszírozási rendszerre pályáznak, további versenyt teremtve ezzel a **BBC** számára. És végül az Ofcom negyedik javaslata a széleskörű versenyfinanszírozás, mely alapján a szolgáltatók széles sora – nem csupán az **ITV1**, a **Channel 4** és **five** – pályázna hosszú távú finanszírozásra, versenyt teremtve ezzel a közszolgálatban a **BBC** számára. Egy támogatási ügynökség bonyolítaná a pályázatást, amelynek eredményeképpen speciális feladatfinanszírozásra kötnének hosszú távú szerződéseket. A pályázaton részt vehetnének a már meglévő közszolgálati műsorszolgáltatók is.

A **Channel 4** esetében megindult bizottsági eljárás mintha összegezné a fent leírt, a brit közszolgálati rendszerrel kapcsolatos problémákat. A fentiekből az következik ugyanis, hogy az állam megpróbálja rentábilissá tenni a közszolgálati rendszerét a digitális korra, rentabilitás alatt értve a fent felsorolt öt közszolgálati cél megvalósulását. A **Channel 4** ennek a rendszernek része, és szintén láthattuk, hogy az őt terhelő közszolgálati kötelezettségek nem elég vonzóak, márpedig a **Channel 4** kereskedelmi alapon finanszírozott, ahol ez döntő érv. Emellett a digitális átállás és az internet is jelentősen von el nézőket az analóg csatornáktól. Az említett 2005-ös közszolgálati felülvizsgálati zárójelentés erre a csatornára és finanszírozási módjára is megállapítja, hogy nem éli túl a 2012-es digitális átállást. Az Ofcom 2004-ben azzal a feltétellel adta ki a **Channel 4** számára műsorszolgáltatási engedélyének meghosszabbítást, hogy földfelszíni analóg műsorszórását ugyanolyan vételkörzetű digitálissá alakítja 2012-re. A bizottsági eljárásban az állami pénzügyi intervenciót így azzal az érveléssel támasztják alá, hogy a digitális földfelszíni televíziós hálózat teljes digitális működésre történő átalakítására nyújtott állami támogatás (tőkeberuházás tényleges költségei, üzemi költségek nélkül) lényegében a közszolgálati feladatok további teljesítését teszi lehetővé a **Channel 4**-et üzemeltető **C4C** társaság¹³ számára. Az támogatást adó állam szerint a **C4C** mint kereskedelmi műsorszolgáltatónak a finanszírozási modellje egy kereszt-támogatást (cross-subsidy) valósít meg, amely azt jelenti, hogy a legtöbb hasznot hajtó műsorokból generált többletet a veszteséget termelő, így különösen a hagyományosan közszolgálati hír- és politikai magazinműsorok

¹³ C4 Television Corporation (C4C) nem nyereségérdekelt állami vállalat (public corporation), mely közszolgálati műsorszolgáltatást nyújt, fő feladata, hogy ezt elsődlegesen a **Channel 4**-en keresztül tegye meg. Emellett más műsorszolgáltatókat is üzemeltet (**E4**, **More4**, **Film4**, **C4+1**).

finanszírozására fordítják, melyek magas költséggel és limitált nyereségpotenciállal kecsegtetnek. A támogatás nélkül a C4C arra kényszerülne, hogy a jelentős közértéket hordozó műfajokra fordítandó kiadásokat a kereskedelmibb műsorokra irányítsa át. Így a digitális átállásra nyújtandó 14 millió fontos állami támogatás közvetlen hatással vannak a C4C számára elérhető, a közszolgálati feladatok ellátását szolgáló forrásokra.

A bizottsági eljárást kezdeményező panaszosnak ugyanakkor eltérő a véleménye Channel 4 ügyben. Úgy gondolja, hogy a kereskedelmi tevékenységeiből igen jelentős megtakarításai (150 millió font) vannak a csatornának, így abban a helyzetben van, hogy rövidtávú kihívásoknak megfeleljen. A hosszútávú kihívások, azaz a digitális átállás miként érinti a Channel 4 finanszírozását, viszont nem tartoznak ebbe a körbe, azaz állami támogatás nem célozhatja a hosszútávú problémák megoldását. A panaszos egyébként éppen a fent ismertetett felülvizsgálat első szakaszára utal, azaz hogy az Ofcom éppen most kezdte el vizsgálni az egész közszolgálati rendszer digitális környezetben történő finanszírozhatóságának kérdéskörét. A panaszos szerint a Channel 4-et üzemeltető C4C-nek nyújtott támogatás torzítani fogja a versenyt, hiszen a C4C közszolgálati feladattal nem terhelt kereskedelmi adóit fogja közvetve támogatni. Ez a félelme annál is inkább fennáll a panaszosnak, mivel szerinte a jelenlegi döntéshozatali rendszer átláthatatlan, amit az is bizonyít, hogy nem történt a Channel 4 esetében eleddig semmilyen költségbecslés közszolgálati feladatainak teljesítésének tekintetében.