

• Gálik Mihály •

A MAGYAR MÉDIAPIACOK KONCENTRÁLTSÁGA ÉS A MÉDIAKONCENTRÁCIÓ ÁGAZATI SZABÁLYOZÁSA

A magyar médiapiacok koncentráltak, ez azonban nem valamiféle nemzeti sajátosság, hanem az ágazat jellegzetességeinek következménye, megfelel a nemzetközi trendnek. A média a fejlett és feltörekvő piacgazdaságokban a legszabályozottabb ágazatok egyike. Emellett látni kell azt is, hogy a médiakoncentráció – a versenyszabályozáson túlmutató – különszabályozása nem a média gazdasági súlyából fakad, hanem abból, hogy szereplői nem csupán üzleti vállalkozások, hanem akarva-akaratlanul politikai és kulturális szervezetek is. Tanulmányunk a főbb ágazatok – lapkiadás, rádiózás, televíziózás, internet-tartalomszolgáltatás – szerint tekinti át a magyar médiagazdaság szerkezetét és a legnagyobb szereplők teljesítményét, valamint nemzetközi kitekintéssel ad a médiakoncentráció szektorspecifikus szabályozásában alkalmazott módszerekről. Írásunk végén bemutatjuk, hogy a médiakoncentráció hatályos magyar szabályozása nem felel meg a médiapiac mai fejlettségének, nem képes követni az infokommunikációs szféra globális változásait, a szabályozásban érvényesülő nemzetközi trendeket, így sürgős átalakításra szorul.

BEVEZETÉS

Magyarországon a rendszerváltozás előtt a média mint gazdasági ágazat (is) a lehető legelmaradottabb képet mutatta, és az 1968. évi gazdaságirányítási reform – a tervgazdaság keretein belül maradó liberalizálás – is csak alig-alig érintette. Lényegében a pártállam agitáció- és propagandaszükségletei határozták meg mind a nyomtatott, mind az elektronikus média működését. Egyetlen értékmutatónak – papírár, nyomdai műveleti árak, lapár, terjesztési jutalék, műsorszórási díjak, rádió- és televízió-előfizetői díjak, bérek stb. – sem volt valós közgazdasági tartalma, ezeket a különböző irányítószervek rendeleti úton, illetve a belső, színpalak mögötti alkuk során állapították meg. Médiagazdaságról a szó valódi értelmében nem beszélhetünk, a piaci alapon működő média kialakulásának világos és egyértelmű előfeltétele a demokratikus jogállam kialakulása volt.

Az elmúlt két évtized folyamatai eredményeként mára a magyar médiát a piaci erők alakítják, a médiaszintér leglényegesebb eleme egyértelműen a médiapiac. A médiapiac meghatározó szerepéig vezető „hosszú menetelés” már a végoráit élő, hatalmát fokozatosan elvesztő és a megszerveződő ellenzéki erőkkel tárgyalásokra kényszerülő pártállamban megkezdődött, és nagyjából egy évtized alatt, a demokratikus kormányzás második ciklusának végére (1998 tavaszára) be is fejeződött. Innentől kezdve mondhatjuk, hogy – hasonlóan a többi modern demokráciához – a magyar médiaszintér alapvető szervező elve, működésének fő összehangoló mechanizmusa a piac, a szereplők többsége piaci vállalkozás.

Ami az ezredforduló előtt egy-két évvel kialakult állapotokat illeti: az erős külföldi tulajdon, a politikai sajtó visszaszorulása, a bulvárlapok növekvő példányszáma, a megindulásuk (1997 ősze, illetve 1998 legeleje) után szinte azonnal győzedelmeskedő kereskedelmi rádió- és televíziócsatornák, a rendszerváltozás előtti években megszerzett társadalmi presztízstét jórészt elherdált és alacsony piaci részesedésű, gyenge közszolgálati szektor, valamint egy mélyen megosztott újságíró társadalom jellemezték az ország akkori médiahelyzetét, s nagyjából ugyanezt mondhatjuk el ma, egy évtizeddel később is. E helyütt nem foglalkozunk azzal, hogy a médiaszintér ezen állapota mennyiben egyenes következménye az új magyar demokrácia kialakult rendszerének, s mennyi benne az előbbbitől független elem, hisz ez olyan vitakérdés, ami nagyon eltérítene vizsgálatunk tárgyától, a kialakult médiagazdaság jellemzőinek összegzésétől és a médiakoncentráció szabályozásának elemzésétől.

Tanulmányunkban először röviden azt mutatjuk be, hogy gazdasági szempontból milyen a koncentráció mértéke a magyar médiaágazatban, majd ezt követően részletesen megvizsgáljuk, hogy a média mint a politikai és kulturális szintéren is kiemelt szerepet játszó ágazat milyen sajátos koncentrációs szabályoknak van alávetve a modern demokráciákban. Az utóbbit illetően – az idevágó nemzetközi tapasztalatok földolgozása után – foglalkozunk a szektorspecifikus, az általános versenyszabályozáson felüli médiakoncentráció-szabályozás hazai rendszerével, illetve azokkal a javaslatokkal, amelyek a közelmúlt fontosabb kormányzati dokumentumai-ban láttak napvilágot a médiakoncentráció szabályozásának módosításáról.

A MAGYAR MÉDIAGAZDASÁG ÁGAZATI SZERKEZETE ÉS BEVÉTELEINEK NAGYSÁGRENDJE

A médiagazdaság határait többféle módon rajzolhatjuk meg, s döntés kérdése, hogy a tartalom-előállítás és -csomagolás mellett a terjesztést is ide soroljuk-e, avagy sem. Az utóbbi megoldást választottuk, de azonnal hozzá kell tennünk, hogy a vertikális integráció jelensége miatt ez a megoldás sem egyértelmű, mint ahogy azt is tudomásul kell vennünk, hogy a média tartalomszolgáltatás-piacán az ezredfordulót követően Magyarországon is sorra megjelentek a nagy távközlési vállalatok,

mintegy ékesen bemutatva, hogy a konvergencia – a távközlés, az informatika és a média egymásba fonódásának folyamata – a magyar gazdaságban is érvényesül. Ilyen értelemben a médiapiac határainak megrajzolása és szereplőinek számbavétele szükségszerűen önkényes döntés, mi a lapkiadást, a rádiózást, a televíziózást és az internet-tartalomszolgáltatást soroljuk e tanulmány keretein belül a média-gazdasághoz.

Előre bocsátjuk, hogy a magyar médiagazdaság legfontosabb szereplőinek teljesítményét nem egyszerű számba venni. Az ezeket jellemző érték- és természetes mutatók ugyan részben különböző nyilvános adatbázisokból ingyenesen hozzáférhetők, részben a médiafogyasztást mérő szervezetek szolgáltatásaként megvásárolhatók, de nem állnak rendelkezésre az egyes nagy ágazatok kibocsátásának egészére számított értékmutatók, ezekre jelenleg még a különböző szakmai szervezetek sem készíteneek becslést. Így tanulmányunknak a médiagazdaság nagyságrendjével foglalkozó része mozaikszerű, amelynek jó néhány darabja hiányzik, s olykor csak a szakértői képzelet egészíti ki, jól-rosszul, a képet.

Lapkiadás

A *lapkiadást* a média-gazdaságtan szokásos terminológiai (*Gálik* [2003]) szerint két ágazatra kell bontanunk, az *újságok* (napi- és hetilapok), valamint a *fogyasztói magazinok* piacára. Az előbbi piacon 12, az utóbbin több mint 600 kiadó működött 2007-ben, s mind a két ágazat rendkívül koncentrált. Természetesen az ágazatok több iparágat foglalnak magukban, amennyiben elfogadjuk azt a klasszikus meghatározást, hogy egy iparágba az egymást helyettesítő terméket előállító/szolgáltatást nyújtó vállalatok tartoznak.

A *napilapkiadás*on belül például a következő ismérvek szerint képezhetünk iparágakat, illetve érintett piacokat:

- a *hozzájutás módja* (az olvasó szempontjából vásárolt és ingyenes újságok);
- a *tartalom szélessége* (általános és szakosított tartalmú újságok);
- a *szerkesztőségi hangvétel* (politikai/közéleti, közéleti és bulvárújságok);
- a *földrajzi piac* (országos és megyei/helyi újságok).

Ezen ismérveknek a kombinációja nem tetszőleges: az érintett piacok számát gazdasági tényezők határozzák meg, hiszen jogi akadályai a piacra lépésnek nincsenek. Így például nem adnak ki sem ingyenes sportnapilapot, sem szakosított tartalmú megyei napilapot Magyarországon, mert az így definiált piacok eltartó képessége ezt nem teszi lehetővé. A tényleges árupiacok száma tehát viszonylag csekély a napilapkiadásban, s egy-egy szereplő több iparágban is jelen van, például a Ringier Kiadói Kft. egyszerre a legnagyobb olvasottságú és példányszámú közéleti napilap

(Népszabadság),¹ a legnagyobb olvasottságú és példányszámú bulvárújság (Blikk), valamint az egyetlen országos sportnapilap (Nemzeti Sport) kiadója, s mellesleg egy kisebb magazinportfólióval is rendelkezik.

Az újságkiadás szereplői tehát szigorú értelemben véve több érintett piacon vannak egyszerre jelen, ráadásul a legnagyobb szereplők vertikálisan integrált vállalatok, ezt az ágazat sajátosságai szinte megkövetelik, hisz versenyelőnyt jelent az érintettek számára. A négy legnagyobb kiadó 2007-ben elért nettó árbevételeit mutatja az 1. táblázat.

1. TÁBLÁZAT • **Az újságkiadás (napilap- és hetilapkiadás) ágazatban működő négy legnagyobb kiadó árbevétele 2007-ben (milliárd forint)**

Kiadó	Árbevétel
Ringier Kiadói Kft.	13,1
Axel Springer–Magyarország Kft.	10,4
Pannon Lapok Társasága Kft.	9,8
Inform Média Kft.	7,3

Forrás: Figyelő TOP [2008] 85. o.

Elemzésünk szempontjából elég megállapítanunk, hogy a magyar napilapkiadás bármelyik iparágában a négy legnagyobb piaci szereplő bármelyik érték- vagy naturális mutató (árbevétel, terjesztett példányszám, olvasottság) szerinti piaci részesedése jóval több, mint ötven százalék, s ez mind az ingyenesen terjesztett, mind a pénzért forgalmazott újságokra igaz. A *napilapkiadás*, megfelelően a nemzetközi tendenciáknak, a legkoncentráltabb iparágak közé tartozik Magyarországon is, s ezen belül a helyi lapok piacán (az ország sajátosságainak megfelelően ez döntő részben az egyes megyék földrajzi piaca) a legjellemzőbb a monopolpiaci forma.

Pest megye kivételével minden megyében megjelenik egy, a szerkesztőségi hangvétel szempontjából szükségképpen középutas napilap, ezek döntő részben négy nemzetközi háttérű kiadói csoporthoz tartoznak. Emellett általában egy-két megyében a piacon lévők (inkumbensek) mellett még kiadnak egy másik napilapot is, de ezek eddig nem tudták megingatni a már korábban – a rendszerváltozás előtt is megjelent, s 1990-ben magántulajdonba került – piacon lévő periodikák uralkodó helyzetét. A négy nagy kiadói csoport – kihasználva a láncszerű tulajdonlás (több megyében egy-egy napilap kiadása) és a vertikális integráció (nyomdák üzemeltetése, az előfizetési terjesztés saját kézbe vétele) gazdasági előnyeit – egyértelmű erőfölényben van a maga piacain.

A pénzért forgalmazott *hetilapok* piacán is kevés a megjelenő cím, s a napilapkiadók vasárnapi kiadványai (a megyei napilapok kiadóinak együttműködéseként

¹ A Népszabadság kiadója valójában a Népszabadság Zrt., ebben viszont többségi tulajdona van a Ringier Kiadói Kft. tulajdonosi körének.

kiadott Vasárnap Reggel, a Vasárnapi Blikk és a Vasárnapi Bors) mellett további két újság van az országos piacon, a Vasárnapi Hírek és a Szabad Föld, s ezzel talán minden lényegest el is mondtunk e piac koncentráltóságáról. Az *ingyenesen* terjesztett *hetilapok* piacán nehezebb meghatározni, hogy pontosan mely újságok is tartoznak ide, így a szereplők számbavétele nehezebb. Az országos piacon közismert a budapestiből országossá kinőtt Helyi Téma, s a helyi piacokon is kevés a megjelenő kiadvány, így nem vállalunk különösebb kockázatot, ha azt mondjuk, ezek a piacok is erősen koncentráltak. A napilapok és a hetilapok 2008 első félévére vonatkozó olvasottsági adatait a 2–4. táblázat tartalmazza.

A *magazinkiadás* piacán is lehetne a szakosodott tartalom és a megjelenési gyakoriság alapján a szó szigorú értelmében többtucatnyi iparágat képezni, de erre most nincs szükség. A fogyasztói magazinok piacán ugyan rengeteg a szereplő az újságkiadáshoz képest, de az igen széles termékportfólióval jelen lévő két legnagyobb vállalat, a Sanoma Budapest Zrt. és az Axel Springer Budapest Kiadói Kft.² messze kimagaslik a mezőnyből, s együttes részesedésük a becslések szerint közelíti vagy meghaladja az ötven százalékot bármelyik, a koncentráció mérése tekintetében szokásosan használt mutató szerint. A két cég piaci erejét leginkább jellemző éves nettó árbevétel 2007-ben 22,0, illetve 9,8 milliárd forint volt.

A megjelenési gyakoriságot kiemelve az ismérvek sorából a főbb fogyasztói magazinok 2007. évi főbb olvasottsági mutatóit az 5. és 6. táblázatban közöljük.

2. TÁBLÁZAT • Az országos napilapok olvasottsága 2008. I. félévben (ezer fő)

Országos napilapok	Olvasószám*
Blikk	1078
Metro	547
Népszabadság	367
Nemzeti Sport	325
Magyar Nemzet	202
Bors	197
Népszava	74
Napi Ász	47
Expressz	33
Világgazdaság	29
Napi Gazdaság	17
Magyar Hírlap	n. a.

* Megjelenésenkénti átlagos olvasottság a 15 évesnél idősebb lakosság körében.
Forrás: Szonda Ipsos–GfK Hungária [2008].

² A lapágazat vizsgálatakor figyelembe kell venni, hogy az Axel Springer Magyarország Kiadói Kft. és az Axel-Springer Budapest Kiadói Kft. többségi tulajdonosa egyaránt a német Axel Springer kiadói csoport.

**3. TÁBLÁZAT • A megyei napilapok olvasottsága
2008. I. félévben (ezer fő)**

Megyei napilapok	Olvasószám*
Kisalföld	255
Észak-Magyarország	224
Hajdú Bihari Napló	203
Vas Népe	181
Kelet-Magyarország	175
Zalai Hírlap	174
Fejér Megyei/Dunaújvárosi Hírlap	155
Délmagyarország/Délvilág	154
Napló	149
Új Dunántúli Napló	149
Új Néplap	127
Békés Megyei Hírlap	116
Somogyi Hírlap	108
Petőfi Népe	98
Heves Megyei Hírlap	87
Tolnai Népújság	71
24 Óra	68
Nógrád Megyei Hírlap	55

* Megjelenésenkénti átlagos olvasottság a 15 évesnél idősebb lakosság körében.
Forrás: Szonda Ipsos–GfK Hungária [2008].

**4. TÁBLÁZAT • A hetilapok (hetente megjelenő újságok) olvasottsága
2008 első felében (ezer fő)**

Hetilapok	Olvasószám*
Vasárnapi Blikk	583
Vasárnap Reggel**	571
Helyi Téma	405
Szabad Föld	318
Vasárnapi Bors	n. a.
Vasárnapi Hírek	n. a.

* Megjelenésenkénti átlagos olvasottság a 15 évesnél idősebb lakosság körében.

** Az adatok az összes változat együttes olvasottságára vonatkoznak.

Forrás: Szonda Ipsos–GfK Hungária [2008].

5. TÁBLÁZAT • A tíz legolvasottabb heti megjelenésű fogyasztói magazin olvasótábor
2008. I. félévében (ezer fő)

Heti magazinok	Olvasószám*
Story	1271
Kiskegyed	1022
Nők Lapja	994
Színes RTV	742
TVR Hét	604
Best	571
Füles	456
Meglepetés	435
HVG	350
Ügyes	329

*Megjelenésenkénti átlagos olvasottság a 15 évesnél idősebb lakosság körében.
Forrás: Szonda Ipsos–GfK Hungária [2008].

6. TÁBLÁZAT • A havonta/kéthavonta megjelenő fogyasztói magazinok olvasottsága
2008. I. félévében (ezer fő)

Havonta és kéthavonta megjelenő magazinok	Olvasószám*
Patika Magazin	533
Patika Tükör	372
Nők Lapja Konyha	355
Kiskegyed Konyhája	348
Reader's Digest	293
National Geographic	282
Fakanál	200
Joy	200
Lakáskultúra	196
Praktika	195
Szép Házak	192
Nők Lapja Évszakok	178
Nők Lapja Egészség	174
Popcorn	162
Playboy	160
Gyöngy	141
FHM	139
Cosmopolitan	137
Baba Patika	134
PC Guru	131

*Megjelenésenkénti átlagos olvasottság a 15 évesnél idősebb lakosság körében.
Forrás: Szonda Ipsos–GfK Hungária [2008].

A lapkiadás egészének bevételein belül a Magyar Reklámszövetség szervezésében évente rendszeresen elkészített és a szövetség honlapján (www.mrsz.hu) évről évre közzétett szakértői becslés szerint a nettó reklámbevételek 67,7 milliárd forintot tettek ki, és természetesen ennek a legnagyobb részét is a nagy kiadók realizálták. A lapkiadási piac éves nettó árbevételére egyébként nem ismerünk sem publikált adatot, sem széles körben elfogadott szakértői becslést,³ illet például a kiadók szakmai szervezete, a Magyar Lapkiadók Egyesülete sem tesz közzé. A saját magunk, hangsúlyozottan szubjektív, becslése szerint az egész magyar lapkiadás bevétele legfeljebb a reklámbevételek kétszerese, ami összehasonlításban mondjuk a legkisebb előfizetői számmal rendelkező mobiltelefon-szolgáltató, a Vodafone Zrt. éves nettó árbevételét (2007-ben 142, 7 milliárd forint) alulról közelíti.

Rádiózás

A rádiózás ágazatának piaci (és nem piaci) szereplői is különböző iparágakba sorolhatók, így a műsortartalom szerint beszélhetünk általános és szakosodott tartalmú csatornákról, a vételkörzet szerint pedig helyi, körzeti és országos csatornákról. Ezek többé-kevésbé szabatos meghatározását megtalálhatjuk a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv. vagy közkeletű nevén a médiatörvény) értelmező rendelkezéseiben.

A földfelszíni műsorszórással terjesztett rádiózás piacára való belépés szabályozása többrétegű, s egyúttal az alkalmazott terjesztési technológia (analóg, illetve digitális műsorszórással) szerint is különbözik. Maga az Rttv.⁴ rendelkezik arról (132. paragrafus 1. bekezdés), hogy az általa nevesített közszolgálati rádió-műsorszolgáltató, a Magyar Rádió három országos műsort sugároz, a többi műsorszolgáltatási jogosultság pedig pályázati úton nyerhető el. Az Országos Rádió- és Televízió Testület (ORTT) az Rttv.-ben foglalt jogköre alapján írja ki és bírálja el a pályázatokat, s ítéli oda a médiajog nyelvén műsorszolgáltatási jogosultságnak nevezett hatósági engedélyt a pályázatok nyerteseinek maximum hét évre.⁵ A digitális földfelszíni

³ Egy szakértői becslést azért találtunk a forráskutatás során: *Incze* [2008] szerint a lapterjesztésből származó nettó árbevétel 2007-ben 80 milliárd forintra volt tehető, s a lapkiadás összes bevétele a 140 milliárd forintos tartományba helyezhető (34. o.).

⁴ Az Rttv. – 1995 végén elfogadott – szövege nem tartalmazza az analóg és digitális műsorszórással közölt megkülönböztetést, csak jelző nélküli műsorszórással beszél, amin az analóg műsorszórást érti. A 2007. évi LXXIV. törvény a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól (Dtv.) egy sajátos jogtechnikai megoldással egyértelművé tette, hogy analóg műsorszórást kell érteni az Rttv. műsorszórással fogalmán.

⁵ Ennek az eljárásnak a részleteivel e helyütt nem foglalkozunk, mint ahogy azzal sem, hogy a 2007. decemberében elfogadott és hatályba lépett 2007. évi CLIV. törvény a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény, valamint a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény módosításáról átmenetileg (2008. december 31-ig) az ORTT ezen hatáskörét

műsorszórás – két vagy több bejövő jelet egy kimenő jellé egyesítő – multiplex üzemeltetők pályáztatása a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény (Dtv.) szerint a Nemzeti Hírközlési Hatóság illetékességébe tartozik, a multiplex üzemeltetés joga pedig 12 évre szól.⁶

A rádiózás ágazatában az ORTT honlapján elérhető nyilvános adatbázis szerint közel 200 analóg földfelszíni műsorszórással terjesztett rádió működött 2007-ben. A nem piaci szektor kiemelt szereplője a közszolgálati műsorszolgáltatóként működő Magyar Rádió Zrt., de e szektor részének tekinthetők a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatók, a közműsor-szolgáltatók, valamint az úgynevezett kisközösségi rádiók (*Gosztanyi [2007]*) is. A mintegy 80-90 szereplőt magában foglaló nem piaci szféra gazdasági súlya, a Magyar Rádió Zrt.-t leszámítva, jelentéktelen, ezért e helyütt nem foglalkozunk vele. Annyit azért érdemes talán még megjegyezni, hogy közülük a Magyar Katolikus Rádió az országos vételkörzetű, s üzemeltetője, a Magyar Katolikus Rádió Zrt. médiajogi státusa pedig az Rttv. szerinti közműsor-szolgáltató.

Az országos rádiópiacra két kereskedelmi rádió (Sláger, Danubius) működik, s mellettük a körzetiből lassan-lassan országos terjesztésűvé válik a két nagy, elsősorban hír- és információs tartalmakat sugárzó Info Rádió és a Klubrádió is. A körzeti rádiók közül a Juventus Rádió számít a legjelentősebb piaci szereplőnek, s ebbe a kategóriába tartoznak még a budapesti piacon működő műsorszolgáltatók: a körzeti rádiók száma húszra volt tehető 2007-ben.

Miután a rádióműsorok a lakosság számára ingyenesek, a rádiók gazdasági teljesítménye, a rádiópiacok gazdasági értelemben vett (a napi hatókör mutatójával magálla-pított) mérete az elért közönség nagyságával, illetve az általuk sugárzott reklámok éves bevételével mérhető. Az ország egészére értelmezett közönségelérést illetően a két kereskedelmi rádió és a közszolgálati rádió MR1 Kossuth csatornája messze kiemelkedik a mezőnyből, a helyi piacokon azonban már sok helyütt a helyi rádióknak van a legnagyobb közönsége. Az országos és a budapesti rádiópiac legnagyobb szereplőinek 2008 első felére vonatkozó közönségelérési adatait a 7. és 8. táblázat tartalmazza.

A rádióreklámok piacának nettó árbevétele a Magyar Reklámszövetség már hivatalozott, mértékadóknak számított becslése szerint 9,6 milliárd forintot tett ki a 2007-ben. A rádióágazat gazdasági súlya a médiapiacra töredéke a lapkiadásának, azaz a rádió gazdasági értelemben is másodlagos médiummá vált, igaz, a közszolgálati rádiózás és az egyéb „közrádiózás” típusú műsorszolgáltatások (a közműsorszolgáltatók, a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatók, a kisközösségi rádiók) fontos kiegészítői a kereskedelmi kínálatnak. A két nagy országos kereskedelmi rádió uralja a rádiós reklámpiacot, részesedésük 2007-ben az összes reklámbevételből jóval meghaladta az ötven százalékot.

.....
felfüggesztette, s így a műsorszórás digitális átállására való felkészülés kapcsán átmenetileg szünetelt a pályáztatás és az új műsorszolgáltatási jogosultságok odaítélése.

⁶ A kézirat lezárásakor még nem működött a digitális műsorszórás platformon rádiós műsorszolgáltató.

7. TÁBLÁZAT • Az országos rádiók hallgatottsága 2008. I. felében (ezer fő)

Rádiók	Napi hatókör*
Sláger Rádió	2232
Danubius Rádió	1678
MR1 Kossuth Rádió	1657
MR2 Petőfi Rádió	564
MR3 Bartók Rádió	n. a.
Magyar Katolikus Rádió	n. a.

*Napi hatókör a 15 évesnél idősebb lakosság körében
 Forrás: Szonda Ipsos–GfK Hungária [2008].

8. TÁBLÁZAT • A budapesti piac leghallgatottabb rádiói 2008. I. felében (ezer fő)

Rádiók	Napi hatókör*
Sláger Rádió	301
MR1 Kossuth Rádió	250
Danubius Rádió	165
Juventus Rádió	143
Roxy Rádió	97
Rádió1 network	84
MR2 Petőfi Rádió	69
Sztár FM	64
Info Rádió	59
Klubrádió	55
Lánchíd Rádió	24
Radio Café	22

*Napi hatókör a budapesti 15 évesnél idősebb lakosság körében.
 Forrás: Szonda Ipsos–GfK Hungária [2008].

Televíziózás

A *televíziózás* ágazatban nagyon sok szereplő található, a szám azonban csalóka, hisz ezek döntő többsége vezetéken terjesztett kis helyi (kábel)televízió. Az ORTT nyilvántartásai szerint 550 körül volt 2007-ben e szereplők száma, analóg földfelszíni műsorszórással pedig további közel ötven helyi tévé működött (*Keresnyei* [2007]). A piacra való belépés a vezetékes (és a műholdas) csatornáknál bejelentéssel, a földfelszíni műsorterjesztés esetén pedig az ORTT által lebonyolított pályázatással⁷ történik. A digitális földfelszíni műsorszórással televíziós multiplexek üzemeltetőinek

⁷ A 2007. évi CLIV. törvény hatálya lépésével a televíziózásra kijelölt földfelszíni frekvenciák pályázatát is felfüggesztették 2008. december 31-ig.

pályztatása a Dtv. szerint a Nemzeti Hírközlési Hatóság illetékességébe tartozik, a multiplex üzemeltetés joga pedig 12 évre szól.⁸

A televíziózás sokkal költségesebb műfaj, mint a rádiózás, így tisztán üzleti alapon működő földfelszíni műsorszórással terjesztett helyi televízió gyakorlatilag nincs is a magyar piacon.⁹ A vételkörzet törvényi definíciója alapján a legtöbb szakosított, kábelhálózaton és/vagy műholdon terjesztett csatorna körzetinek számít, kivétel a szakosított kategóriába be nem férő, ám a szó valódi értelmében általános műsorkínálatúnak sem nevezhető Viasat3, amely mellesleg a harmadik legnagyobb reklámbevételt elérő magyar csatorna.¹⁰

A közszolgálati szféra két szereplője, a Magyar Televízió Zrt., illetve Duna Televízió Zrt. három csatornája (M1, M2 és Duna Tv) országos vételkörzetű. Maguk a közszolgálati műsorszolgáltatók a nem-piaci szféra részeinek tekinthetők, hisz működési költségük döntő részét az állami költségvetés forrásai fedezik.

A televíziós közönségmérő különböző, széles körben használt nézettségi mutatói, a nézettség (*rating*), közönségarány (*share*) és az elért közönség (*reach*) megfelelnek a nemzetközi standardoknak,¹¹ s a közönségmérést végző AGB Nielsen Média kutató Kft. is egyben a Nielsen Media Research, Inc. világcég magyarországi érdekeltsége.

Mind a szaksajtóban (Kreatív, Marketing és Média, Média–Kábel–Műhold stb.), mind a legkülönbözőbb tömegkommunikációs orgánumokban rengeteg közönségmérési adat jelenik meg rendszeresen a műsorszolgáltatókról a heti nézettségi toplistáktól a különböző korcsoportokra számított közönségarányokig, azonban „a fától nem látni az erdőt”, igazán koherens nyilvános adatbázis nem áll rendelkezésre. Ennek az az alapvető oka, hogy a közönségmérést megrendelő műsorszolgáltatók üzleti megfontolásokra hivatkozva, fenntartják maguknak azt a jogot, hogy eldöntsék, milyen közönségadatokat hozhatja akár az AGB Nielsen, akár más nyilvánosságra (az AGB Nielsen honlapján található statisztikák is ezen okból szegényesek).¹² Bármi

⁸ A kézirat lezárásakor még nem működött a digitális műsorszórási platformon televíziós műsorszolgáltató.

⁹ Keresztyei [2007] adatgyűjtése szerint a néhány nagyobb szereplőt leszámítva, az önkormányzati támogatás volt a legfontosabb bevételi forrás a helyi tévéknél, de azért a legnagyobb ötöt magában foglaló kategóriában is az összbevétel több mint egyharmadát teszi ki az önkormányzati támogatás.

¹⁰ A Viasat3 csatornát 2007 áprilisában az ORTT ugyan országos vételkörzetűnek minősítette, azonban ezt a határozatát az üzemeltető Viasat Hungária Műsorszolgáltató Zrt. megtámadta a bíróságon. Végül is a Fővárosi Ítéletábrla jogerős ítélete tett pontot a jogvita végére, amelyben a bíróság megsemmisítette az ORTT nevezett határozatát. Természetesen a jogvita csak látszólag elvi jellegű, hiszen nagyon is gyakorlati kérdésekről, a Viasat Zrt. által fizetendő úgynevezett műsorszolgáltatási díj nagyságáról szólt, valamint arról a kötelezettségről, hogy kell-e avagy sem a csatornának a főműsoridőben legalább húszperces híradóműsort szolgáltatnia.

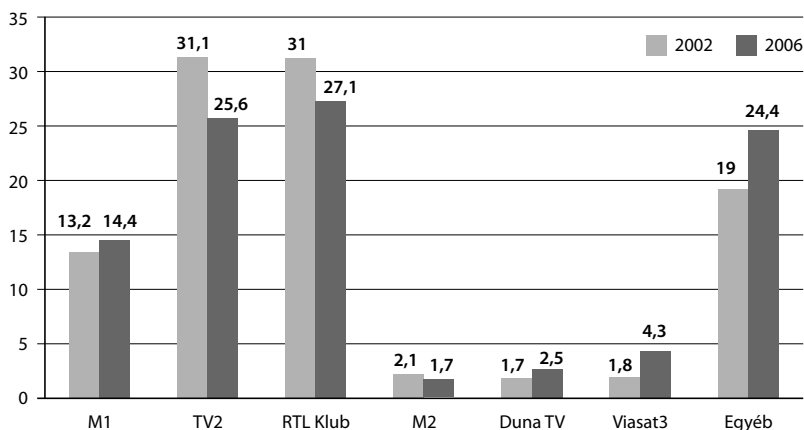
¹¹ A mutatók szabatos értelmezéséről lásd AGB Nielsen [2008].

¹² A dolog annál is érthetlenebb, mert a nagy piaci szereplők (a műsorszolgáltatók, a műsorterjesztők és a reklámügynökségek), valamint az ORTT is rendelkezik ezen adatokkal, azaz minden lényeges szereplő végeredményben tud mindent egymásról, de valamilyen mégis ez a káros gyakorlat rögzült az ágazatban. Jellemző, hogy az ORTT 2007. évi országgyűlési beszámolója is csak aggregált közönségmutatókat tartalmaz.

is legyen a véleményünk erről a gyakorlatról, azt kénytelenek vagyunk tudomásul venni, s ezért egy korábban nyilvánosságra hozott, szintén az AGB Nielsen adatait használó szakértői tanulmányból (MEH [2007] II. kötet, 25. o.) idézzük a piaci erőt talán leginkább jellemző közönségarány-mutatókat 2006-ra az 1. ábrán.

A két országos kereskedelmi televízió együtt tehát az összes nézési idő több mint felét (52,7 százalék) mondhatta magáénak 2006-ban, ami ugyan már jóval kisebb, mint a csúcson, 2001-ben mért kétharmados közönségarány, de így is koncentrált piacot jelent. Ez persze aligha lehet másként, hisz a szakmai közmegegyezés szerint a széles, általános műsorkínátú kereskedelmi televíziók eltartásához nagyjából hárommillió olyan nézőtábor kell, amelynek életében, szabadidő-eltöltésében több-kevesebb rendszerességgel jelen van egy-egy ilyen csatorna, így a magyar piac eltartó képessége – az ország lakosságszámából kiindulva – legfeljebb három általános kínátú csatorna számára ad teret.

A legnagyobb televíziós műsorszolgáltató, a nézettségi piacon első helyet birtokló RTL Klub csatornát üzemeltető Magyar RTL Televízió Zrt. az egyetlen olyan média-vállalat, amelyik helyet kapott a Figyelő TOP 200 listán a 2007. évi nettó árbevétele (34,1 milliárd forint) alapján, s konkrétan az adott listán a 171. helyet érte el. A második legnagyobb nettó árbevételű csatorna, az MTM-SBS Televízió Zrt. a maga 2007. évi 25,5 milliárd forint nettó árbevételével ugyan már nem fért bele a TOP 200-ba, de szintén kiemelkedik a műsorszolgáltatók közül, hisz a harmadik Sport1 Tv Műsorszolgáltató Zrt. 6,6 milliárd forint, a negyedik Viasat Hungária Műsorszolgáltató Zrt. 4,9 milliárd forint nettó árbevételt könyvelhetett el 2007-ben. A két utóbbi szereplő bevételi szerkezetében a reklámok a Viasat3-nál sokkal nagyobb súlyt képviselnek, mint a Sport1 Tv-nél, bár a pontos számokat nem ismerhetjük.



1. ÁBRA • A legjelentősebb csatornák közönségarányainak alakulása 2002-ben és 2006-ban a 4 éves és annál idősebb népességben (százalék)

A Magyar Reklámszövetség felmérése szerint a nettó televíziós reklámköltés 75,0 milliárd forint volt 2007-ben, ebből a két legnagyobb csatorna a becslések szerint együtt mintegy háromnegyed részt mondhatott magáénak. A televíziós műsorszolgáltatás bevételi szerkezetének másik nagy eleme a terjesztők által a műsorszolgáltatóknak fizetett jogdíjak összege, de erről sajnos ismét csak annyit mondhatunk, hogy róla sem a szakmai szövetségek, sem a szabályozó hatóság nem készítenek becslést (vagy ha mégis, amiről egyébként nem tudunk, akkor nem hozzák nyilvánosságra az adatokat).¹³ Mindenesetre aligha tévedünk nagyot, ha azt mondjuk, hogy a négy legnagyobb műsorszolgáltató összesített 70,6 milliárd forint nettó árbevétele 2007-ben több mint a felét adta az összes, üzleti alapon képződő bevételnek a televíziós műsorszolgáltatásban, így ebben az ágazatban is arra az eredményre jutunk, hogy az árbevétel alapján számított koncentráció is kifejezetten magas.

Az elmúlt évek piaci eseményei, történései azt mutatják, hogy a magyar nyelvű műsorokat közlő csatornák száma folyamatosan nő, a híradások szerint ezek száma 2008-ban túllépte a nyolcvanat. A csatornaszám növekedésével persze az összes nézési időből is egyre több jut a szakosodott kínálatú csatornáknak, s egyre kevesebb a korábban említett „nagyoknak”: egyes, az AGB Nielsen adataira hivatkozó források szerint 2008-ban a négyévesnél idősebb népességben az RTL Klub és a TV2 együttes éves közönségaránya már csak 45,9 százalék volt. A szakosodott csatornák számának növekedése egyébként egyúttal azt is jelenti, hogy egy-egy nagy szereplő több csatornával is jelen van a piacon, törekedve a választékgazdaságosságban megjelenő előnyök kiaknázására.¹⁴

Internet-tartalomszolgáltatás

Az áttekintett négy ágazatból az *internet-tartalomszolgáltatás* szereplőinek számát és bevételi szerkezetét tudjuk a legkevésbé megbecsülni. A Magyar Reklámszövetség által jegyzett becslés (www.mrsz.hu) a médiumonkénti nettó reklámköltésről annyit azért jól mutat, hogy 2007-ben az internet már jóval megelőzi a rádiót, s ha az internetmédiumra az ott kapott 14,0 milliárd forint nettó reklámkiadást egy az egyben az internet-tartalomszolgáltatásokhoz könyveljük, ami azért legalábbis felvet vitakérdéseket, akkor az internet-tartalomszolgáltatás ma jelentősebb tényező, mint a rádió-műsorszolgáltatás a piacon (persze ha a Magyar Rádió Zrt. által kapott állami

¹³ Ilyen becslés egyébként a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából 2007-ben készült Nemzeti Audiovizuális Médiastratégia szakmai vitaanyag II. kötete (Melléklet: helyzetelemzés) sem tartalmaz, ami azért eléggé furcsa egy, a Nemzeti Audiovizuális Médiastratégia megalapozását szolgáló ágazatelemzéstől (*MeH* [2007]).

¹⁴ A két nagy országos kereskedelmi televízió tulajdonosi körét az ORTT-vel megkötött műsorszolgáltatási szerződések kirekesztik a szakosított csatornák indításából, bár ez a tilalom a tapasztalatok szerint azért viszonylag egyszerűen megkerülhető. Ezen korlátozás feloldása, ha bekövetkezik, nyilván a nagyok érdekkörébe tartozó utód- (*offspring*) csatornák megjelenéséhez vezet majd.

támogatást, köztük a sugárzási költség teljes állami kifizetését is nézzük, akkor más képet kapunk, de szándékosan emeltük ki a közszolgálati szereplőket a piacról).

Az internet-tartalomszolgáltatási piac koncentrációját illetően abban nagyjából egyetértés van, hogy az is nagyon magas, s a különböző becslések nagyjából ugyanúgy azonosítják a legnagyobb szereplők körét is. A látogatottsági listákat vezető portálok mögött álló három cégcsoport honlapjain képződik az online reklámbevételek legalább háromnegyede-negyötöde, s ezek a részesedési arányok önmagukért beszélnek. Az internet-tartalomszolgáltatásokhoz kapcsolódó reklámok az elmúlt években igen dinamikus, évi átlagban 50-60 százalékos ütemet elérve növekedtek, s a jövőben is itt a legkedvezőbbek a növekedési kilátások, még ha az ütem mérséklődik is.

A fizetős internet-tartalomszolgáltatások (videó- és zeneletöltések stb.) ma még életciklusuk legelején vannak, s így valószínűleg az ebből származó bevételek sem jelentősek. A 2007. évi bevételekre becslést egyáltalán nem merünk adni, de a piac szélesedésével előbb-utóbb itt is világosabb lesz a kép.

Az internet-tartalomszolgáltatások igénybevételét jellemző két fő természetes mutató az egyedi látogatók száma és az oldalletöltések mennyisége egy adott időszakban. Természetesen kissé önkényes annak eldöntése, hogy mely weboldalakat soroljuk a tartalomszolgáltatást nyújtók közé, és melyik mérőszámot használjuk; mi a példa kedvéért 9. táblázatban a főbb hír- és információs oldalak egyedi látogatóinak számát mutatjuk be a 2008 első felévére a Medián mérési módszertana alapján.

*

A média-tartalomszolgáltatások piacát összegezve még egyszer hangsúlyozzuk, hogy – amint bemutattuk – az egyes iparágakban jellemzően magas a koncentráció mértéke, s ez egyáltalán nem véletlen, hanem a piaci működés logikájából, törvényeiből fakad, és döntő részben a méret- és választékgazdaságosság érvényesülésének a következménye, még ha a koncentráció mértékét más tényezők is befolyásolják.¹⁵ Ugyanakkor bármilyen nagyok is tűnnek az ágazat meghatározó vállalatai, ezek mérete mégis szerény, mondjuk, a távközlésben megszokott vállalatóriásokhoz képest mind nemzetközi, mind hazai összehasonlításban. Még a sok kívánni valót maga után hagyó teljesítmény-számbevétel, a hiányosan rendelkezésre álló bevételi adatok alapján is ki lehet jelteni például, hogy Magyarországon 2007-ben a média-tartalomszolgáltatások összes bevétele „tokkal-vonóval együtt” sem éri el a legnagyobb magyar távközlési szolgáltató, a Magyar Telekom Nyrt. nettó árbevételét, még akkor

¹⁵ Ez utóbbiak közé tartoznak olyan tényezők, mint a vállalatvezetésnek akár a jövedelmezőség rovására folytatott növekedési ambíciói, a piaci kockázat csökkentésére való törekvés, a kritikus erőforrások feletti rendelkezés biztosítása, a kedvezőtlen konjunktúris hatások kivédésének szándéka stb. Emellett nem hallgathatjuk el a társadalmi befolyásra tett erőfeszítéseket mint hajtóerőt sem: a médiaágazat kiemelt társadalmi súlya magyarázhat olyan felvásárlási döntéseket, amelyeket üzletileg talán nehéz lenne indokolni.

9. TÁBLÁZAT • A főbb hír- és információs weboldalak látogatottsága
2008 első felében (ezer fő)

Weboldalak	Egyedi látogatók*
Index.hu	296
Origo nyitólap	239
HVG Online	110
FigyelőNet	110
Blikk.hu	88
Inforadio.hu	83
Portfolio.hu	76
Hírkereső	61
Magyar Televízió	56
Hírszerző	55
BorsOnline	48
HírTV	46
Magyar Nemzet Online	45
Ma.hu	44
Népszabadság Online	40
Világgazdaság	36
TV2.hu	31
NAPI Online	27
Nepszava.hu	17
MR1-Kossuth Rádió	15

*Napi egyedi látogatók száma.
Forrás: Medián Webaudit, 2008.

sem, ha az utóbbiból a külföldi leányvállalatok által realizált és a Magyar Telekom mérlegében megjelenő bevételeket levonjuk.¹⁶

Gazdasági szempontból tehát szinte érthetetlen az a hevület, amivel a média ügyeit tálalják akár magában a médiában, akár a szakirodalomban; csakhogy a médiavállalatok nem csupán gazdasági vállalkozások, hanem egyúttal – amint már a bevezetőben is kiemeltük – akarva, akaratlanul, a politikai és a kulturális piac szereplői is. A Magyar Televízió Zrt. elnökválasztási procedúráiról, kuratóriuma elnökségének összetételéről, e testület tevékenységéről például az elmúlt tíz évben minden bizony-

¹⁶ Ugyanakkor persze azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a nagy médiapiaci szereplők fő tulajdonosa végső soron minden esetben vagy egy globális médiakonglomerátum, mint a Bertelsmann, vagy egy európai regionális média-nagyvállalat, mint az MTG, a Sanoma, az Axel Springer, Ringier vagy a ProSiebenSat1 (igaz persze, hogy az összehasonlításként használt Magyar Telekom többségi tulajdonosa, a Deutsche Telekom szintén globális cég).

nyal önmagában több közlemény foglalkozott a médiában, mint a magyar távközlés összes szereplőjének vezetési kérdéseivel, s ez semmiképpen sem véletlen.

Általánosítva: az sem véletlen, hogy a média koncentrációjának vizsgálata az egyes országokban nem korlátozódik a gazdasági értelemben vett piac vizsgálatára, ahol elvileg a versenyszabályozás eszköztárának bevetése éppen úgy elégséges lenne, mint az iparágak döntő többségében (ez alól, mint tudjuk, éppen a médiával lassan összenövő távközlés/hírközlés a kivétel). A továbbiakban azt vizsgáljuk majd, hogy ez milyen közpolitikai célokhoz kapcsolva és milyen eszközökkel történik más demokráciákban és nálunk, s milyen trendek látszanak kirajzolódni a médiakoncentráció szabályozásának folyamatában.

A MÉDIAKONCENTRÁCIÓ SZEKTORSPECIFIKUS SZABÁLYOZÁSÁNAK INDOKAI

A demokrácia egyik fundamentuma a sajtó, a média működésének szabadsága. A média szabadságának értelmezésekor nem szabad feledni, hogy a médiaintézmények egyszerre gazdasági, politikai és kulturális szervezetek, s működésük többféle hatást vált ki a társadalomban: hat az emberek valóságról alkotott elképzeléseire, ismereteket terjeszt, kultúrát formál, a közös identitás kialakulásában kulcsszerepet játszik, és még sorolhatnánk. A jelenkori demokráciák bonyolult szerkezete, a jogok és kötelezettségek, a hatalmi tényezők és az azokat demokratikus keretek között tartó ellensúlyok összefüggő, egymást feltételező rendszere, a média semmi mással nem pótolható jelentős szerepe a társadalmi konszenzus kialakításában mind-mind olyan realitás, amely megköveteli a média működésének többretegű szabályozását.

A sajtó, a média szabadságának és szabályozásának viszonya a jelenkori demokratikus berendezkedésű társadalmak egyik legkényesebb és legvitatottabb kérdése, s a szabályozás legitimálásában a közérdekre való hivatkozás játssza a főszerepet. A közérdek középpontba állítása azt az elképzelést tükrözi vissza, amely szerint a média működéséhez fűzött várakozások és a vele szemben megfogalmazott követelmények – a tágabban és hosszabb távra értelmezett társadalmi jólét alapján – a jogban megjeleníthetők (*McQuail* [2003]). Ezek a várakozások és követelmények *egyrészt* a média tevékenységének korlátozásához (védelmi jellegű tartalomszabályozás), *másrészt* a médiaszintér szerkezetébe való állami beavatkozáshoz (strukturális szabályozás) vezetnek, mely utóbbinak fontos része a médiakoncentráció szabályozása is.

A koncentráció gazdasági megközelítésben ugyanolyan jelenségekhez vezethet a médiában, mint más gazdasági ágazatokban: ezek a jelenségek mindenekelőtt a magasabb árakban, valamint a kínálat korlátozásában és a szegényesebb szolgáltatásokban öltenek testet, s így csökkentik a *fogyasztói jólétet*. Az általános versenyszabályozás az egyik eszköz e hatások kivédésére, csökkentésére, s ebben a média

sem kivétel, de alkalmazása – a szereplők közötti tiltott, versenykorlátozó magatartásokat, valamint a vállalatok közötti tervezett összefonódásokat kivéve – utólagos jellegű, s csak olyan vállalatok esetében alkalmazható, amelyek gazdasági erőfölényben vannak a maguk piacán.¹⁷

A médiaelmélet egyik leggyakrabban emlegetett, szinte axiómaként kezelt megállapítása, hogy a média koncentrációja csökkenti a médiakínálat sokszínűségét, sokféleségét, csökkenti az emberek információszerzési lehetőségét, s ez az állapot olyan esetekben is előáll, amikor a versenyszabályozás kategóriái szerint még nem beszélhetünk erőfölényről. A népszerűtlen vagy éppen politikailag ellentmondásos, a nagyközönséget megosztó médiatartalmak például sérthetik a médiavállalatok üzleti érdekeit, így ezek számára nem szívesen adnak teret a maguk által birtokolt „csatornákon”.

A médiakínálat sokszínűsége és az emberek tájékozódási lehetőségeinek garantálása a modern demokrácia egyik legfontosabb közpolitikai célja, ennek teljesülése viszont az uralkodó közfelfogás szerint egyedül csupán a médiapiacok működésétől nem várható (*Gálik* [2003]). Fenyeged az a veszély, hogy nem jön létre a médiakínálatban a kívánatosnak tartott tartalmi sokszínűség, hogy – mintegy a kommunikáció Gresham-törvényeként¹⁸ – a silány, az értéktelen üzenet kiszorítja a jót, a kulturálisan, társadalmilag értékeset, s e veszély elhárításában – pontosabban szólva: korlátozásában – az államnak szerepet kell játszania. A médiapiacokon az előbbi értelemben vett piaci kudarcok bekövetkezését a versenyszabályozás nem képes megakadályozni, így a versenyjogi eszközök mellett médiajogi eszközökkel is támogatni kell a cél elérését (*Polyák* [2008]).

Jól szemlélteti a versenyjogi és a médiajogi közelítés különbségét a magyar verseny törvény és médiatörvény preambulumaik összevetése is. A Tptv. preambuluma azt hangsúlyozza, hogy a piaci verseny fenntartása közérdek, mivel az a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgálja, s így az államnak jogi eszközökkel biztosítani kell a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát, s meg kell akadályoznia a gazdasági versenyt korlátozó piaci magatartást. Az Rttv. preambuluma

¹⁷ A hatályos magyar versenytörvény (az 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról, rövidítve: Tptv.) 22. paragrafusának 1. bekezdése értelmében „gazdasági erőfölényben az van az érintett piacon, aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására.” Amint Csorba Gergely megállapítja, ennek az egyéni erőfölénynek nevezhető helyzetnek a bizonyítására nincs kikezdhethetetlen ökonometria vizsgálat (*Csorba* [2008] 98. o.), de az európai esetjog a tartósan nagyon magas (70-80 százalék feletti) piaci részesedésnél valószínűsíti a vállalkozás erőfölényét.

¹⁸ A 16. században élt angol közgazdász, Sir Thomas Gresham szállóigévé lett tétele szerint „a rossz pénz kiszorítja a jót”. Ennek az aforizmaszerű megállapításnak az a magyarázata, hogy ha egy időben két pénzeszköz van forgalomban, és ezek valós piaci értéke eltér a hivatalosan megállapított értéktől, akkor a magasabb értékű pénz eltűnik a forgalomból és felhalmozódik.

a rádiózás és televíziózás szabadságát és függetlenségét, a véleménynyilvánítás szabadságát, a tájékoztatás függetlenségét, kiegyensúlyozottságát és tárgyilagosságát, a vélemények és a kultúra sokszínűségét, a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozását emeli ki a jogszabály fő céljaként. A két célrendszer ugyan részben átfedi egymást, de az eltérései is nyilvánvalók.

Azok a versenyjogi eszközök, amelyekkel az állam védi a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát, valamint amelyeket a gazdasági versenyt korlátozó magatartások megakadályozására alkalmaz, meglehetősen hasonlítanak egymásra a fejlett piacgazdaságokban. Nem véletlen, hogy az Európai Unióban egyenesen az Európai Gazdasági Közösséget alapító Római Szerződés fekteti le a közösségi versenyszabályozás alapjait, amelyek minden tagállamra érvényesek, s amelyekhez a tagállami szabályozásnak igazodnia kell.

Azok a médiajogi eszközök azonban, amelyeket a demokratikus jogállamok alkalmaznak a médiakoncentráció külön – a versenyjogon felüli (ágazati) – szabályozásában, viszont már radikálisan eltérhetnek egymástól. Az Európai Unió belül nincs egységes megoldás, az Európai Bizottság erre irányuló kezdeményezései az 1990-es években rendre kudarccal végződtek (Gálik [2007]).¹⁹ Az ágazati médiakoncentráció Egyesült Államokban alkalmazott szabályozása mind filozófiájában, mind eszközrendszerében nagy különbségeket mutat az Európában alkalmazottakhoz képest, amit csak (kisebb) részben magyaráz a médiaszínterek szerkezetében mutatkozó eltérés.²⁰

A médiakoncentráció versenyjogi és a médiajogi szabályozásának összehasonlítását Polyák [2008] már hivatkozott munkájából idézett 10. táblázat szemlélteti.

Bármennyire is különbözzenek az egyes demokratikus országokban a médiakoncentráció ágazati szabályozásában alkalmazott eszközök, ezek mögöttésének két kulcsfogalma közös: a médiakínálat sokszínűsége és a média pluralizmusa. Ezek pontos értelmezése örök vita tárgya, még ha abban egyetértés is van, hogy a kínálati sokszínűség döntő kritériuma a médiapluralizmus minősítésének. Érdekes terminológiai különbség egyébként, hogy az amerikai szakirodalom elsősorban a média-sokszínűség (*media diversity*), míg az európai pedig a pluralizmus (*media pluralism*) kifejezéseket használja lényegében ugyanannak a kívánatos célállapotnak

¹⁹ Abban, hogy az EU tagállamai a médiakoncentráció szabályozását kifejezetten vonakodnak kiadni a kezükből, sokan azt látják, hogy az egyes tagországok befolyásos médiavállalatai az Európai Bizottsággal szemben is képesek érvényesíteni a maguk érdekeit, s ehhez szövetségesül meg tudják nyerni országuk vezető politikusait is. A magunk részéről egy olyan, az előbbtől eltérő értelmezést is logikusnak – netán még logikusabbnak – tartunk, amely szerint a tagállamokban a politikai elit nem akar e téren gyakorolt jogaikról lemondani.

²⁰ Az európai médiafejlődés hagyománya, ezáltal azután a jelenkori európai média színtérnek az egyik megkülönböztető jellegzetessége, hogy – ellentétben az Egyesült Államokkal – a rádiózásban és a televíziózásban az európai országok többségében igen jelentős a nem piaci szektor súlya, amelyet elsősorban a közszolgálati rádiók és televíziók képviselnek. E szektor léte és súlya önmagában is jelentősen hozzájárul a médiakínálat sokszínűségéhez az európai médiapiacokon.

10. TÁBLÁZAT • Az általános versenyjog és az ágazati koncentrációkorlátozás különbségei

Megnevezés	Általános versenyjog	Ágazati versenyjog
A szabályozás célja	Hatékony gazdasági verseny, fogyasztói jólét	A tartalomkínálat és a vélemények sokszínűsége
Piacmeghatározás	A lehető legszűkebb médiapiac	Széles, médiumfüggetlen véleménypiac
Közönség piaca	Az előfizetéses televízió-műsorszolgáltatás (Pay TV) piacán kívül nem önálló piac	Véleménybefolyásoló képesség fő értékelési pontja
Irányítás	Gazdasági döntések befolyásolása	Tartalombefolyásolási lehetőség
Beavatkozási küszöb	Gazdasági erőfölény	A médiapiaci helyzetre visszavezetett „véleménypiaci erőfölény”
Az erőfölény értékelése	<i>Ex post</i> szabályozás, illetve a fúzió engedélyezésének megtagadása	Beavatkozás már az erőfölény fennállása esetén
A beavatkozás eszközei	Versenyjogi szankció, kötelezettségkiszabás, fúziótilalom	Külső pluralizmus további csorbításának tilalma, belső pluralizmust biztosító eszközök
Fúziókontroll	Meghatározott küszöbértékhez kötött ellenőrzés, kötelezettségkiszabás lehetősége	Alacsonyabb bejelentési értékhatár, belső növekedés értékelése, további jogosultságszerzés tilalma
Tiltott megállapodások	Versenyt akadályozó, korlátozó, torzító megállapodások tilalma (például sportjog-értékesítés)	Exkluzív jogok, műsorterjesztés
Jogalkotási hatáskör	Nincs formális alkotmányos követelmény	A tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény „kétharmados”

Forrás: Polyák [2008] 44. o.

a kifejezésére: e tanulmányban a sokszínűség fogalmának használatát részesítjük előnyben.²¹

A médiatartalom kínálati sokszínűségének fajtáit az amerikai szabályozó hatóság, a *Federal Communications Commission* (azaz a Szövetségi Hírközlési Bizottság, az Egyesült Államok telekommunikációs és médiaiparágait felügyelő hivatala, a továbbiakban: FCC) öt ismerv szerint különbözteti meg:

- a *nézőpontok* változatossága;
- a *műsorszámformátum* és *-tartalom* változatossága;
- a *(médiá)vállalkozások* változatossága;
- a *tulajdonosok* nemek és fajok szerinti változatossága (azaz kisebbségi és női tulajdonlás);
- a *műsorforrások* változatossága (FCC, 2003).

²¹ Tovább bonyolítja a terminológiai vitát, hogy az angol nyelvű szakirodalomban a brit kutatók, ellentétben a többiekkel, inkább a *plurality* szót használják a *pluralism* helyett, ami kifejezetten nyelvhasználati (brit angol), s nem tartalmi különbség: a magunk részéről ettől a különbségtől eltekintünk, s nem próbálkozunk a *plurality* kifejezés pluralitás szóként való visszaadásával.

A médiaelmélet nézőpontjából fogalmazva az első és a második értelmezés tartozik szorosán a kínálati oldalon megjelenő sokszínűséghez, a továbbiak pedig lényegében garanciális feltételek, amelynek elérését szükség esetén a szabályozó támogatja.

A brit szabályozó hatóság, az Office of Communications (azaz a Hírközlési Hatóság, rövidítve: Ofcom) megrendelésére készült és a 2008 nyarán publikált, a médiapluralizmust/-sokszínűséget különböző nézőpontokból vizsgáló tanulmánykötetben a pluralizmus fogalmával foglalkozó írás szerzői is végeredményben csak szóhasználatukban térnek el az FCC sokszínűség fogalmától. Szerintük „a pluralizmus kifejezést sok dologra lehet alkalmazni, például a [rádió- és televízió-] csatornákra, a finanszírozási modellekre, a médiatulajdonosokra, a műsorszámformátumokra, a szerkesztőségi irányvonalakra, a műfajokra, az előadókra, a megjelenő politikai nézőpontokra, az etnikai kisebbségek megszólalásaira, a megrendelőkre, a platformokra – és a lista tetszés szerint folytatható” (*Terrington–Ashworth* [2008] 51. o.). A fogalom azonban, érvelnek a szerzők, három kategóriára szűkíthető, a kínálati választékra (sokszínűség), a minőségre és a kínálat előállításának hatékonyságára. A választék, a minőség és a hatékonyság két alapvető működési mechanizmushoz kapcsolódik, a piacon jelen lévők számához, illetve a kínálat tervezéséhez és előállításához szükséges szakértelemhez (uo.).

A média sokszínűsége, amint az előbbi példákban is érzékelhető, összetett, többdimenziós fogalom. A demokratikus akarat képzésében, a közéletről szóló vélemények formálásában betöltött szerepe miatt a szabályozási gyakorlat²² a tartalompiacok közül a hír- és információpiacokat emeli ki – ebben a magyar szabályozás sem kivétel –, s mindenekelőtt itt törekszik a kínálati sokszínűség ösztönzésére. Az *eszmék piaca* metafora is kifejezetten a hír- és információpiacokhoz kapcsolódik, és általánosan elfogadott előfeltételezés szerint az eszmék piacán a kínálati sokszínűség szoros kapcsolatban áll a piacon tevékenykedő szereplők számával, illetve a piac szerkezetével, koncentrációjával.

A médiakoncentráció vizsgálatával foglalkozó gazdag szakirodalom feldolgozásából levonható az a következtetés, s ez lassan bekerül a kommunikációtudományi *mainstream* megállapításokba, hogy a médiakoncentráció vizsgálatában meg kell különböztetni a gazdasági értelemben vett piacot, valamint a médiatartalmak piacát. Ez utóbbira számos elnevezést találunk – az „eszmék piaca”, a „politikai és kulturális értelemben vett piac”, a „társadalmi-kulturális piac”, a „vélemények piaca”, a „publicisztikai/szerkesztési piac”, hogy csak az irodalomban legelterjedtebb változatokat, szóösszetételeket említsük –, de egyben közös a vélekedés: a médiakoncentráció ágazati szabályozásának ehhez a piachoz kell kapcsolódnia. Bármennyire is metafora jellegű, mi a továbbiakban az eszmék piaca megnevezést fogjuk használni az előbb felsoroltak közül.

²² A német szabályozásban az ágazati médiakoncentráció szabályozás fő hivatkozási alapja az úgynevezett véleménybefolyásolási erő, amelyet a gyakorlatban a televízió-műsorszolgáltatások közönségarányához kötnek (*Polyák–Szőke* [2007]).

A MÉDIAKONCENTRÁCIÓ ÁGAZATI SZABÁLYOZÁSA AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Az amerikai lapkiadásban a médiakoncentráció-szabályozás egyértelműen a versenyjogi (*antitrust*) szabályozás alkalmazását jelentette. Mindemellett történelmileg számos formája alakult ki az újságkiadás életképességét pozitívan befolyásoló eszközöknek (Gálik [2003] 170–171. o.), s a napilapok számának folyamatos csökkenésére, a helyi újságpiacok monopolizálódására való válaszként az 1970-ben elfogadott *Newspapers Preservation Act* még a versenyjogi (*antitrust*) szabályozás alóli bizonyos kivételekkel is próbálta lassítani a folyamatot, csekély eredménnyel.

A rádiózásban (és később a televíziózásban) a kereskedelmi modell lett az uralkodó, azaz mindkét ágazatban a piac a működést meghatározó fő elv, de az ágazatba való belépést az állam kénytelen volt a kezébe venni. Hamar kiderült, hogy a műsor-terjesztésre használt frekvenciák szűkössége következtében egy-egy földrajzi területen egy időben csak korlátozott számú rádió sugározhat anélkül, hogy a többiek tevékenységét zavarná. Fenyegetett a veszély, hogy szabályozás nélkül összeomlik a piac, mert a hallgató a várva várt műsor helyett esetleg csak hangzavart kap az éterből.²³

Miután az iparági önszabályozásra irányuló törekvések az 1920-as évek közepén nem hozták meg a kívánt eredményt az amerikai rádiópiacon, az államnak kellett cselekednie: az 1927-ben elfogadott új törvény, a *Radio Act* létrehozott egy szövetségi testületet – a *Federal Radio Commission* (FRC), azaz a Szövetségi Rádióbizottságot, a mai *Federal Communications Commission* (FCC), azaz a Szövetségi Hírközlési Bizottság jogelődjét. Ez a testület, tehát az FRC adta ki az egyes területekre a működési engedélyt, azaz megszűnt a piacra való addigi szabad belépés (*Head és szerzőtársai* [1998]).

Az engedélyek kiadására kiírt pályázatok hatósági elbírálásában nevesítve is helyet kapott az úgynevezett közérdek (*public interest*) mérlegelése. Így – szöges ellentétben az írott sajtóval – a legliberálisabb médiamodellemben sem bízták a piaci önszabályozásra a rádiózást, hiszen a frekvencia szűkössége miatt bizonyítottan fenyegetett a piac kudarca. A sajtószabadság korlátozásának alkotmányos tilalmát felülírta a rádiózás mint stratégiai ágazat fejlődésének az érdeke, s az FCC engedélyezési jogkörét a bíróságok végül is összeegyeztethetőnek találták az alkotmánnyal (s később, a második világháború után ugyanez történt a televíziózásban is).

Az FCC a helyi piacokra adta ki a rádióengedélyeket, követve azt a tradicionális államfelfogást, hogy az Egyesült Államok helyi közösségek gyülekezete. Ez a felfogás az 1920-as években *Price* [1998] szerint már merő illúzió volt, s ennek ékes bizonyítékaként – kerülő úton ugyan – a törvényhozói szándékot és a szabályozási

²³ A korabeli beszámolók szerint a vételi viszonyok kaotikusak voltak, aminek következtében a készülékeladások visszaestek: a legnagyobb piacok „zsúfoltságára” jellemző, hogy 1926-ban New York városban 38, Chicagóban pedig 40 rádióállomás működött!

filozófiát keresztezve, hamarosan ki is alakult az országos rádiópiac mint a különböző tulajdonosok által üzemeltetett helyi rádióállomások műsorszámok alapon megszervezett hálózata.

A hálózat integrátora – amely persze alanyi jogon maga is tulajdonosa lehetett egy állomásnak – szállította a műsort, amelynek átvételére a hálózat tagjai szerződtek. Az integrátor vagy pénzt kért az állomásoktól az általa szolgáltatott műsorszámokért, ezt tekintette profitja fő forrásának, vagy ingyen kínálta fel a műsorszámokat hálózata tagjainak cserébe az adásidő egy része feletti rendelkezés jogát kérve és kapva. Ezzel a rendelkezési joggal, opcióval élve, az integrátor maga adhatta el a hálózathoz csatlakozó társaságok műsoridejét a rádióműsorszámok elkészítését szponzoráló cégeknek és/vagy a hirdetőknél, majd utasíthatta a hálózat tagrádióit, hogy adják le az elkészült műsorszámokat és hirdetéseket.

Az integrátorok nyomasztó erőfőlénye a kis állomásokkal szemben, valamint az országos piac túlzott koncentrációja 1941-ben arra készítette az FCC-t, hogy *egyrészt* szabályozza a hálózatok és az állomások viszonyát, korlátozva a hálózati integrátor és növelve a tagrádiók jogosítványait, *másrészt* pedig felszólítsa a két hálózatot működtető vállalatot, hogy az egyik hálózatát adja el. Jóllehet a hálózatok megtámadták a bíróságon az FCC döntéseit, a *Supreme Court* (legfelső bíróság) fenntartotta azokat, s ezzel új szakasz kezdődött a szabályozó életében, hiszen jogalkotói szerepét mint olyat többé már nem lehetett megkérdőjelezni.

Az FCC-nek a médiakoncentrációra vonatkozó strukturális szabályai tehát 1941-től datálódnak, s a két hálózat birtoklásának tilalmától kezdve számos rendelkezésben öltöttek testet. Ezek részletes ismertetésére e helyütt nincs mód, de talán szükség sem, a tárgyban elég a szakirodalomra utalni (*Horwitz* [2007]). Az FCC által meghozott, illetve más joganyagokban található médiatulajdonra vonatkozó tipikus, az idők folyamán változó strukturális szabályokból szemléltetésként bemutatunk néhányat:

- a két rádióhálózat, illetve televízióhálózat tulajdonlásának tilalma (1941, illetve 1946);
- a rádióra vonatkozó tilalom eltörlése 1977-ben, a televízióra vonatkozó tilalom négy legnagyobb hálózatra való korlátozása 1996-tól az új távközlési törvényben;
- egyazon helyi piacon a rádió- és televízióállomások tulajdonlásának tilalma, majd a tilalom jelentős enyhítése 1989-től;
- két televízióállomás tulajdonlásának tilalma azonos helyi piacon 1964-ben;
- az egy tulajdonos kezében lévő csatornák számára vonatkozó felső korlát az országos piacon:
 - legfeljebb három tévécsatorna (az 1940-es évektől);
 - legfeljebb hét AM, hét FM rádió- és hét televízióállomás egy tulajdonos birtokában (1953–1984);
 - az előbbi határértékek 12-re emelése 1984-ben;

- a rádióállomásokra vonatkozó közös tulajdonlasi korlát 30 AM és 30 FM csatornára való emelése 1992-ben;
- az egy tulajdonos kezében lévő rádióengedélyekre vonatkozó korlátot az 1996-ban megújított távközlési törvény eltörölte, a televízióra vonatkozó 12 csatornás korlát pedig annak a korlátozásnak adta át a helyét, hogy egy tulajdonosi kör tévéállomásai legfeljebb az ország lakosságának 35 százalékát érhetik el, ez a határ 2003-ban 39 százalékra emelkedik.

Az előbbieket mellett még számos strukturális szabály volt hatályban, s szűnt meg az idők folyamán, részletezés nélkül soroljuk: a hálózatok és a műsorgyártó műhelyek közti tulajdonosi összefonódás tiltása, a műsorszórással terjesztett hálózatok és a kábelhálózatok összefonódásának tiltása, a kábelhálózatok horizontális és vertikális integrációjának korlátozása, az egy helyi piacon maximálisan birtokolható rádióállomások száma a piacok nagyságának (a helyi piacon működő rádióállomások számának) függvényében. Az 1996-ban elfogadott/megújított távközlési törvény kötelezte az FCC-t, hogy kétévenként vizsgálja meg saját szabályait annak fényében, hogy vajon azok továbbra is a közérdeket szolgálják-e, vagy sem, s helyezze hatályon kívül vagy módosítsa azokat, amelyek már nem szolgálják a közérdeket.

Végül még egy további szabályozást említünk, nevezetesen az újságok, valamint a rádió- és televízióállomások együttes tulajdonlására vonatkozó korlátozásokat. Az FCC már az 1930-as évek végén foglalkozott az ilyen média-kereszttulajdonlás korlátozásával, de akkori elképzeléseit egy 1942-ben meghozott bírósági döntés elvetette. Az FCC 1975-ben állt elő ismét a média-kereszttulajdonlás egy hasonló korlátozásával, amelyben ugyanazon a helyi piacon tiltaná az újságkiadók, rádió- és televízióállomások tulajdonosi összefonódását (miközben a korábbiakat elismeri). Ennek a korlátozásnak az enyhítésére tett kísérlet 2003-ban elbukott, de 2007 végén azután mégiscsak enyhítették az általános tiltást a legnagyobb 20 piacon „szigorú feltételek és kritériumok mellett” (FCC [2007]).

A dolog természeténél fogva a konkrét strukturális szabályokban rengeteg az esetlegesség, szigorú tudományos alátámasztásukat kár is lenne keresni. A szabályozást erős kritikával illető tekintélyes médiakutató, Owen [2005] úgy véli, hogy „a jelenlegi FCC szabályok, amelyek különböző múltbeli politikai kompromisszumok eredményeként jöttek létre, nélkülöznek minden ésszerűséget. A Bizottság [vagyis az FCC] általában nem juthat ilyen megállapításra, mivel a politika megkívánja a kompromisszumokat és a fokozatosságot. Amikor a Bizottság kompromisszumra jut két vagy több egymással ellentétes politikai álláspont között, amelyek mindegyike egyébként koherens elméletekkel és tényekkel van megtámogatva, alátámasztva, a kompromisszum melletti egyetlen elméleti érv, hogy az egy kompromisszum, és nem támasztható alá semmivel a Bizottság tagjainak politikai egyetértésén kívül.” (Owen [2005] 5. o.).

Az FCC, lévén talán maga is elégedetlen az általa gyakorolt strukturális szabályozással, 2003-ban egy módszertani újítással, az úgynevezett sokszínűségindex bevezetésével kísérletezett. Ennek ismertetésére és alkalmazásának kálváriájára később még visszatérünk, előtte azonban az európai országokban alkalmazott ágazati médiakoncentráció szabályozásáról ejtünk röviden néhány szót.

AZ ÁGAZATI MÉDIAKONCENTRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSÁNAK FŐBB JELLEMZŐI AZ EURÓPAI DEMOKRÁCIÁKBAN²⁴

Az európai demokratikus országokban a rádiózás és televíziózás gyakorlatilag az 1970-es évek végéig állami monopólium volt, eltekintve néhány kivételtől,²⁵ így – a lapkiadási ágazaton kívül, ahol az általános versenyszabályozást alkalmazták – nem vetődhetett föl a médiakoncentráció ágazati szabályozása. A rádió- és televízióágazat 1980-as években végbement liberalizálásával azután az európai országokban is sorra megszülettek ezek a szabályozások, amelyek a lehető legváltozatosabb képet mutatták (CEC [1992]), s az ágazati médiakoncentráció szabályozását mindenütt ugyanazokkal az érvekkel támasztották alá, amelyeket korábban tanulmányunkban már összegeztünk.

Általánosan vizsgálva a versenyszabályozáson túlmutató médiatulajdon-korlátozásoknak négy alapszabályt, célszerű megkülönböztetni a nemzetközileg kialakult gyakorlat alapján:

- az egy iparágra vonatkozó külön szabályok;
- az iparágakon átnyúló úgynevezett kereszttulajdonlási korlátok;
- a televíziós (ritkábban: és rádiós) vállalkozásokra vonatkozó, az egy vállalkozáson belüli maximális tulajdoni/szavazati részarányra vonatkozó korlátozások;
- a rádió- és televíziótársaságok tulajdonosi körére vonatkozó külön előírások (bizonyos természetes személyek, társaságok, egyesületek, pártok stb. kizárása a lehetséges tulajdonosi körből).²⁶

A fénykorát élő televízió, tehát a médiaszínteret uraló „óriás médium” mindenütt kiemelt figyelmet kapott az ágazati médiakoncentráció szabályozásban. A legnagyobb európai médiapiacon, a Német Szövetségi Köztársaságban például a jogalkotó

²⁴ Ez a fejezet a *Gálik* [2007] tanulmányra épül.

²⁵ A legismertebb és legjelentősebb kivétel a brit piacon az Independent Television Network (ITV) létrehozása 1954-ben, de ez annyira különleges, szinte a tervgazdaságot idéző szabályozási környezetben működött (*Gálik* [1989]), hogy éppen olyan brit specialitásként kezelték a kontinentális Európában, mint a balkéz-szabályt.

²⁶ Ez a korlátozás nem gazdasági, hanem kifejezetten médiapolitikai indíttatású, így valójában csak érintőlegesen kapcsolódik a médiakoncentráció szabályozásához.

vélelmezi, hogy egy televíziós vállalkozás véleménybefolyásoló ereje akkor domináns, ha műsorszolgáltatásainak közönségaránya éves átlagban eléri vagy meghaladja a 30 százalékot. Sőt a szabályozás tovább is megy ennél: ha a kérdéses műsorszolgáltató egy másik érintett médiapiacra (médiakereszttulajdonlás esetén, ami főként a nyomtatott sajtóban való jelenlétet takarja) is uralja a piacot, akkor a 30 százalékosnál kisebb közönségrészesedés esetén is vélelmezett a véleménybefolyásolás érvényesülése (a részleteket lásd *Polyák–Szőke* [2007]), s ezekre az esetekre olyan külön koncentrációs szabályok érvényesek, amelyeket a versenyszabályozás nem alkalmaz.²⁷

Az Európai Közösség Tanácsának 4064/89/EGK rendelete a vállalati egyesületek ellenőrzéséről 1989-ben a közösség általános versenyszabályozási keretei közé helyezte a tagállami médiakoncentráció-szabályozás egy részét. Sokak azonban ezen a téren jóval erőteljesebb célokat is megfogalmaztak: a média különleges társadalmi jelentőségére való tekintettel szükségesnek tartottak egy, az általános versenyszabályozást kiegészítő sektorspecifikus koncentrációs szabályozást is, s e nézet mindmáig uralkodónak számít az Európai Parlament (EP) képviselői, valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tagjai között.

A megvalósítást illetően az Európai Bizottság azzal a dilemmával szembesült, hogy vajon az Európai Közösséget létrehozó alapítószerződés (Római Szerződés), illetve módosításai, az ezekhez csatolt kiegészítő szerződések, egyezmények, jegyzőkönyvek tartalmazzanak-e olyan rendelkezéseket, amelyek alapján a médiapluralizmus védelme közösségi feladatnak tekinthető, s ebből adódóan a Közösség illetékességi köre kiterjedhet-e a médiakoncentráció szabályozására is. Az Európai Parlament sürgetésére a Bizottság 1992 végén megjelentette a Pluralizmus és médiakoncentráció a belső piacon címet viselő zöld könyvet (*CEC* [1992]), amelyben – amellet hogy áttekintette a tagállamok médiakoncentrációs szabályait is – a Bizottság felvázolta a lehetséges közösségi médiakoncentráció-szabályozás lehetőségeit is. A Bizottság világosan kifejezte azt az álláspontját, hogy az egységes piac megteremtése érdekében indokolt lehet a közösségi szabályozás, ám a pluralizmus védelme – legyen bármilyen kívánatos cél is – nem ad alapot erre a Római Szerződés keretei között (*CEC* [1992] 99. o.).

A zöld könyv a médiakoncentráció közösségi szabályozásának három irányát vázolta:

1. nincs külön közösségi cselekvés,
2. intézkedések az átláthatóság érdekében,
3. jogszabályok összehangolása (vagy egy irányelvben, vagy egy tanácsi rendeletben, vagy a nemzeti szabályok egymáshoz közelítésében ölt testet, ez utóbbi egy független, erre a célra létrehozott szakbizottságban előkészítve).

²⁷ Közönségarányon alapuló külön médiakoncentrációs szabályok más országokban is léteznek, s kimondva, kimondatlanul a német szabályozáshoz hasonló érvekből – a túlzott véleménybefolyásolási erő megakadályozása – nyerik legitimitációjukat.

A három változatból, amint azt az idő bebizonyította, végül is az első következett be. Ez annyiból akár szükségszerűnek is mondható, hogy a dokumentumról szóló, hosszára nyúlt nyilvános konzultációs folyamat során nemcsak az egyes tagállamok elleneztek, illetve erős iparági lobbik támadták a közösségi szabályozásra vonatkozó alternatívát, hanem a Bizottság érdekelt főigazgatóságai sem tudtak közös nevezőre jutni a főbb kérdésekben (*Harcourt* [1998]). Mindenesetre érdemes áttekinteni, hogy milyen főbb utakat járt be a vita addig, amíg lényegében elhalt.

Az egységes európai médiapiac megteremtése és a média pluralizmusának védelme két olyan cél, amelyet egyszerre kellett volna követni a médiakoncentráció közösségi szabályozásakor, de ezt – a közöttük lévő belső ellentmondások miatt (*Harrison–Woods* [2001]) – nem sikerült megoldani. Az egységes piac lazább, megengedőbb szabályozást kíván, különös tekintettel az európai médiavállalatok nemzetközi versenyképességére, amelyet fenyegethet a külön ágazatspecifikus médiakoncentráció közösségi szabályozása. A média sokszínűségének védelme/erősítése ezzel szemben közösségi szabályozói aktivizmust követel, a kettő egyszerre nem érvényesülhet.

A koncentrációsabályozás liberalizálódása mindenesetre az Európai Unió tagországaiban is általánosan érvényesülő tendencia, s a jelenleg alkalmazott módszerekről jó összefoglalót találunk az Európai Bizottság Titkárságának 2007 elején kiadott *A média pluralizmusa az Európai Unió tagállamaiban* című munkaanyagában (*CEC* [2007]), amelynek mellékletei egyébként tartalmazzák mind a 27 tagállam főbb médiapiaci koncentrációs mutatóit, valamint a médiakoncentrációra vonatkozó külön nemzetállami szabályozás jellemzőit. Talán nem érdektelen megjegyezni, hogy olyan, a magyarhoz mérhető nemzeti piacokon, mint a cseh, a portugál, a dán, a svéd vagy a görög, a médiakoncentráció szabályozásában liberalizáció ment végbe az elmúlt években, ami Magyarországon szinte elképzelhetetlen: a közönségarányon alapuló korlátozásokat például ezekben az országokban már nem alkalmazzák, sőt Dániában, Portugáliában és Svédországban már a versenyszabályozáson túlmenő médiakoncentráció-sabályozással is felhagytak.

A médiakoncentráció külön közösségi szabályozása amúgy azért nem került le a napirendről, hisz az Európai Parlament 2002 novemberében a médiakoncentrációról elfogadott határozata egyebek közt felhívta a Bizottságot, hogy a 2003 végéig adja ki a korábbi zöld könyv (*CEC* [1992]) korszerűsített változatát. Ennek a felhívásnak ugyan a Bizottság mindmáig nem tett eleget, de többször is nyilvánította, hogy a média pluralizmusát, a médiakinálát sokszínűségét kiemelt közösségi célként kezeli.

A Bizottság 2008 elején megrendelt egy, a média pluralizmusát mérő mutatószámok (indikátorok) kialakítását célzó nagyszabású szakértői tanulmányt. Az indikátorok a tagállamok médiaszintereinek állapotjelzői lennének, amelyek konkrét értékei/kvalitatív jellemzői alapján a nemzeti szabályozó hatóságok majd eldönthetik, hogy kívánnak-e beavatkozni a médiaszintéren zajló koncentrációs és más folyamatokba, avagy sem, s ha igen, akkor milyen módon. Okulva az 1990-es évek

próbálkozásainak kudarcaiból, az Európai Bizottság nem a versenyszabályozáson túlmutató közösségi médiakoncentráció-szabályozás bevezetésére törekszik, hanem – úgy tűnik – megelégszik majd ajánlás kiadásával a szakértői tanulmány eredményeire támaszkodva.

A médiakoncentráció szabályozása szempontjából talán annak az alapelvnek van a legnagyobb jelentősége, amelyben az EU tagállamai elismerik a közszolgálati rádiózás és televíziózás szerepének fontosságát a média digitális korszakában is (CEC [1999]). Miután a Római Szerződéshez csatolt, a közszolgálati szféra finanszírozásáról rendelkező – 1997. október 2-án aláírt, és 1999. május 1-jén hatályba lépett – Amszterdami Szerződés kimondta, hogy a tagállamok jogköre a finanszírozás meghatározása, feltéve, hogy az a közszolgálati megbízatás teljesítését szolgálja, és nem sérti a közös érdekeket, a közszolgálati szektor finanszírozásának közösségi szabályozása gyakorlatilag nem jöhet szóba. A tagállamoknak tehát komoly jogkörük van a nemzeti médiatér nem piaci részének alakítása tekintetében, ilyen értelemben az audiovizuális szektor koncentrációjának befolyásolására.

Nem szabad persze elfelejteni, hogy a piac kudarcainak kiküszöbölését szolgáló közszolgálati szektor valóságos működésében erősen jelentkezhetnek az úgynevezett kormányzati kudarcok, ami abban is megjelenik, hogy a közszolgálati intézmények működése ilyen vagy olyan okokból nem kifejezetten azokat a célokat szolgálja, amelyek létüket indokolják. A közelmúltban folytatott, több európai országra kiterjedő kutatások (Petković [2004], OSI [2005]) bőséges tárházát szolgáltatják azoknak a példáknak, amelyek ha nem is kizárólag a posztkommunista átmenet útját járó európai országokban jelentkeznek, azonban ott igazán jellemzők.

KÍSÉRLET A MÉDIAKONCENTRÁCIÓ VERSENYJOGI SZABÁLYOZÁSÁRA AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN²⁸

Az eszmék piacán megjelenő, különböző technológiákat működtető szereplők szám-bavétele, kibocsátásuk összesítése és közös nevezőre hozása az a feladat, amelynek sikeres megoldásával – a versenyjog szóhasználatával élve – egy (virtuális) érintett piac képezhető. E virtuális piacon – hasonlóan a gazdasági értelemben vett piachoz – a koncentráció a versenyjogban használt mutatók szerkezetére épülő mutatókkal mérhető. A különböző iparágakba tartozó médiaszervezetek kibocsátásának összesítésére s ezen belül a hír- és információpiac megragadására számos javaslat született az 1990-es években, amelyekről a szakirodalom kellő mélységgel számot is adott (Iosifides [1997]), de a szabályozási gyakorlaton ezek a javaslatok lényegében nem hagytak nyomot, alkalmazásukra tudomásunk szerint sehol nem került sor.

²⁸ Ebben a fejezetben nagyban támaszkodunk Gálik–Vogl [2008] szakértői tanulmányára.

A módszertani innovációt végül is az amerikai szabályozó hatóság, az FCC vezető közgazdásza, Jonathan Levy által megkonstruált (Levy [2003]) és a szabályozó hatóság által 2003-ban bevezetett sokszínűségindex (FCC [2003]) jelentette, amelynek alkalmazásával a médiakoncentrációt új módon, az eszmék piacán, azon belül is a hír- és információpiacokon kívánta mérni és szabályozni.

A sokszínűség indexének felépítése viszonylag egyszerű. A mutató a különböző médiaiparágakban – nevezetesen a televíziózásban, a rádiózásban, a lapkiadásban (napi- és hetilapok bontásban) és az internet-tartalomszolgáltatásban – veszi számba a nagyközönség tagjai számára a helyi piacokon elérhető csatornákat, lapcímet és internetelési lehetőségeket, konkrétan négy hír- és információs alpiacot különböztet meg. Az egyes alpiacokon belül minden megszólaló (rádió- és televíziócsatorna, napi- és hetilapcím) egyforma részesedést képvisel, függetlenül az általa ténylegesen elért közönségtől. Ha egy tulajdonos „több hangon szólal meg” a piacon, azaz több rádiót, több televíziót üzemeltet, több lapot ad ki, úgy az ő érdekelttségébe tartozó csatornák és/vagy lapcímet piaci részesedései az adott alpiacra összeadódnak.²⁹

A sokszínűség indexének a különböző iparágakban működő szereplők hír- és információs piacon elérhető kínálatát a tényleges hír- és információfogyasztásból származtatott részesedésekkel súlyozza, majd ezeket a súlyozott piaci részesedéseket négyzetre emeli és alpiaconként összegzi (a különböző médiumok részesedését a hír- és információs fogyasztásból egy, a 2002-ben végzett felmérésből vették át, amelyet az FCC megrendelésére végzett a vezető amerikai piac- és közvéleménykutató cég, az A.C. Nielsen).

A sokszínűségindex számszerű értéke a különböző alpiacokon számított értékek összegeként adódik, s minél nagyobb a mutató konkrét numerikus értéke, annál kevésbé sokszínű a vizsgált helyi hír- és információs piac. A mutató képzésének technikája nyilvánvaló rokonságot mutat az amerikai (és az európai közösségi) versenyszabályozásban alkalmazott Herfindahl–Hirschman-indexszel (HHI), ám konkrét küszöbértékeket (*benchmark*) az FCC nem határozott meg sokszínűségindexre (FCC [2003]).

Az FCC 2003-ban bevezetett új médiakoncentráció-szabályozását bírósági úton is megtámadták, s mindez végeredményben a mérsékelt liberalizálást jelentő új szabályozás bukásához vezetett.³⁰ A konkrét vitás eset kapcsán eljáró 3. számú körzeti

²⁹ Az FCC álláspontja szerint az Egyesült Államokban az országos hír- és információs piacokon az ezredforduló utánra megvalósult a kínálati sokszínűség, így e piacokon nem indokolt a sokszínűséghez mint normatív közpolitikai célhoz kapcsolt külön beavatkozás a médiakoncentráció szabályozásának területén.

³⁰ A törvényhozás közbelépésére végül is csak egyetlen elemet tekintve enyhült a médiakoncentráció-szabályozás, igaz, kevésbé, mint azt az FCC szeretne volna: 35 százalékról 39 százalékra emelkedett (az FCC által javasolt 45 százalékkal szemben) a nagy hálózatok tulajdonában lévő televíziós csatornák maximális közönségelérhetősége. Más kérdés, hogy ennek az enyhítésnek, sőt az egész szabálynak, ma már nincs különösebb jelentősége az amerikai tévépiacon.

fellebbviteli bíróság (a továbbiakban: a bíróság) nem találta alkotmányos szempontból megalapozottnak az FCC által újonnan bevezetett rendelkezéseket, köztük a sokszínűségi index módszertanát sem (*Hill* [2005], *Owen* [2005], *Wildman* [2007]).

Amint *Hill* [2005] összefoglalja (175. o.), a bíróság arra az álláspontra helyezkedett a sokszínűségi indexről és annak az FCC általi használatáról, hogy az FCC

- nem támasztotta megfelelően alá, miért ezt a mutatót választja, és miért oly módon rendel hozzá súlyokat a mutatóban szereplő médiumokhoz, ahogy tette;
- nem indokolta megfelelően, hogy a [vizsgált piacokon működő] médiaegységekhez miért rendelt egyenlő piaci súlyokat a sokszínűségindex kiszámításakor;
- nem ésszerű, ahogy a sokszínűségindexéből a média-kereszttulajdonlási korlátozásokat levezette.

Az FCC-nek a bíróság elmarasztaló ítéletét követően visszavonulót kellett fűjnia, s úgy tűnik, hogy lemondott a sokszínűségindex alkalmazásának újbóli bevezetéséről. Ugyanakkor a sokszínűségindexről folyó vita mindmáig élénken folyik a szakirodalomban, ezt tekintjük át a következőkben. E vita annyira szerteágazó, hogy bármilyen összefoglalása óhatatlanul is önkényes: mi alapvetően három szerző írásaival (*Owen* [2005], *Noam* [2004], [2006a] és *Wildman* [2007]) foglalkozunk részletesen, ők mindhárman a médiatudományok média-gazdaságtani iskolájának mondhatni élő klasszikusai.

Owen úgy véli, hogy a sokszínűségindex megkonstruálása és alkalmazása egy fontos lépés abba az irányba, hogy a médiakoncentrációt ésszerűbben és elvi alapon mérjék. Szerinte az FCC helyesen járt el a sokszínűségindexével, amely minden független tulajdonban lévő médiaforráshoz súlyokat rendel, de ezeket nem a bevétel vagy a közönség nagysága alapján számítja, hanem egy olyan médiumspecifikus súlyozási rendszerrel, amely a fogyasztókhoz eljutó egyes médiaforrások mint hírforrások viszonylagos jelentőségén alapul. A szabályozó hatóság ily módon a sokszínűség közpolitikai céljának az érvényesülését a fogyasztói döntéseket, preferenciákat mérlegelve³¹ veszi számba, és egyúttal az eszmék piacán való koncentráció mérését el is választja a gazdasági értelemben vett koncentráció mérésétől. Igaz, Owen rögtön hozzáteszi, hogy „a Bizottság megközelítésében vannak hiányosságok is.” (*Owen* [2005] 18. o.).

Owen első helyen azt emeli ki, hogy a hír- és információs műsorokon kívül a szórározott műsorszámok is közvetítenek eszméket, véleményeket, és ezzel nehéz lenne vitatkozni (ugyanazt egyébként *Wildman* [2007] is megjegyzi). Owen arra is rámutat, hogy a médián kívüli információforrások szintén nagyon fontosak az embe-

³¹ Például, ha a legtöbb ember a hírekhez főként a televízión keresztül jut hozzá, miközben az internetet csak néhányan részesítik előnyben a tévével szemben, akkor a televíziós csatornák nagyobb súlyt kapnak a sokszínűség értékelésekor, mint az internetforrások.

rek véleményének kialakulásakor, lásd Lazarsfeld közismert kétlépcsős/kétszakaszos információáramlás-elméletét (lásd *Katz–Lazarsfeld* [1955]), s ezen belül az egyes közösségeken belüli véleményirányítók szerepét, ami szintén jogos észrevétel.³²

Wildman értetlenül áll az előtt is, hogy miközben az egyes médiaegységek nem egyforma súlyt fektetnek a hír- és információszolgáltatásra – például sok rádió szinte csak zenét sugároz a helyi piacokon –, mégis mindegyikük a maguk iparágán belül ugyanakkora súlyt kap a módszertanban. Mind Owen, mind Wildman egyetértenek abban, hogy az internet figyelembevétele kifejezetten szerencsétlen módon történt meg a sokszínűségindexében, mivel nem a hozzáférés-szolgáltatókat, hanem a tartalomszolgáltatókat kellene számításba venni.

Noam [2004], [2006a] mondhatni kétkellően viszonyul az FCC sokszínűségi indexéhez. Elismeri, hogy a hagyományos koncentrációműutatók, így a Herfindahl–Hirschman-index (HHI) alkalmazásával való mérés a médiában (is) a piaci erőre koncentrál, míg a pluralizmusra, a sokszínűségekre nem fordít figyelmet, márpedig a médiában a sokszínűség kiemelten fontos tényező. Úgy véli viszont, hogy még a pluralizmus, a sokszínűség előtérbe helyezése sem elégséges indok arra, hogy a piaci erő figyelembevételétől eltekintsünk, holott az FCC éppen ezt tette a sokszínűségi index megalkotása során: „a kérdés az, miként hidaljuk át a két felfogás, a piaci erő és a hangok számbavétele közötti szakadékot. Abból kell kiindulnunk, hogy mind a piaci erő, mind a sokszínűség olyan tényező, amit figyelembe kell vennünk, s ha az egyiket vagy a másikat mégis kihagyjuk, az nyomban jogos, érvekkel alátámasztható ellenkezést szül.” (*Noam* [2006a] 72. o.)

Noam [2004] és *Wildman* [2007] egyaránt súlyos problémának tartja, hogy – ellentétben a HHI mutatóval – a sokszínűség indexének nincs olyan határértéke, amelyhez viszonyítani lehetne az egyes piacokon kiszámított értékeket. *Owen* [2005] rámutat (19. o.), hogy ezzel a hiányossággal maga az FCC is tisztában van, ezért döntései során maga is csak mérsékelt fontosságot tulajdonít, bizonyos eseteket leszámítva, a mutató alkalmazásának.

Wildman szerint nincs elméletileg *természetes* (ez az ő szóhasználata) sokszínűségi index, s rámutat arra is, hogy sokféle ilyen mutató alakítható ki, amelyek számát, tételét mintegy igazolandó, maga is gyarapítja eggyel. Arra is felhívja a figyelmet, csatlakozva más szerzőkhöz, hogy a sokszínűség-mutató erősebb elméleti megalapozása és empirikus vizsgálata még hátravan, és e nélkül az ilyen mutatók alkalmazása szükségszerűen kudarchoz vezet.

Noam is hasznosnak tartja, hasonlóan Owen és Wildman álláspontjához, hogy az FCC új módon kívánja mérni a médiakoncentrációt, s hogy egy olyan formula

.....
³² Más kérdés, hogy a társadalomtudományok mai állása szerint ennek a tényezőnek egy konkrét mutatóba való beépítése gyakorlatilag megoldhatatlan feladat, bár magával a témával különböző megközelítésben – például az elitkutatások, választáskutatások stb. keretében – folyamatosan foglalkoznak.

alkalmazására törekszik, amely fegyver lehet a szabályozói szubjektivizmus elleni küzdelemben. Ahogy ő maga a *Financial Times* hálózati kiadásában megjelent írásában fogalmaz: „a kormányzat és a média kapcsolata a maga belső lényegénél fogva az egymással való szembenállás. Ez leginkább arra sarkall bennünket, hogy egy viszonylag egyszerű próbát alakítsunk ki, lehetőleg egyértelmű módszertannal. [...] A téma érzékenysége tekintettel legjobb lenne valami ilyesféle rendszert előre kialakítani, semmint újra meg újra eseti alapon cselekedni, ráadásul folyton folyvást személyeskedve egészen az idők végezetéig.” (Noam [2004])

A médiapolitika céljait, így a sokszínűség érvényesülését a médiaszintéren szolgálhatjuk akár a piaci erőket, akár a társadalmi értékeket előtérbe helyező szabályozással. Az előbbi közelítéshez jól illik az eszmék piaca metafora, illetve ennek megjelenítése a hír- és információs piacok formájában, ahol a versenyszabályozás logikájához hasonló módszerekkel – ilyen az FCC sokszínűségi indexe is – a tulajdoni korlátozásokon keresztül kívánjuk érvényesíteni a sokszínűségben megfogalmazott közpolitikai célt. Mindenesetre az látszik, hogy a két szabályozás vegyítésének nincs legjobb megoldása, s főként nincs elméletileg természetes megoldása: a sokszínűségi index alkalmazásának kudarcát és a mutatóról folyó vitát is ennek tudatában kell értékelnünk!

A MÉDIAKONCENTRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSA MAGYARORSZÁGON

A bevezetőben már említettük, hogy a magyar médiaszintéren a lapkiadásban 1990-ben, a rádiózásban és televíziózásban 1997–1998-ban vált a piac a médiaszintér fő elemévé. Az 1990 tavaszán szabadon megválasztott új parlament az alkotmánymódosítás keretében olyan döntést hozott, hogy a rádiózás és televíziózás szabályozásának törvényi úton, méghozzá minősített, kétharmados többséggel meghozott törvény útján kell megvalósulnia. Az Alkotmány 61. paragrafusának 4. szakasza értelmében: „a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökségek felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”³³

A médiapiaci koncentrációt – a többi iparághoz hasonlóan – az Rttv. elfogadása előtt lényegében a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.), köznyelven szólva a versenytörvény szabályozta

³³ Itt kell megjegyezni, hogy „a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény” megalkotása az alaptörvény 1990. évi elfogadásától mindmáig nem került napirendre. A tájékoztatási monopóliumok tárgyában törvényalkotási kötelezettséget az Alkotmány nem ír elő, s törvényjavaslatot a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról sem a kormány nem terjesztett a parlament elé, sem önálló képviselői indítványként nem tárgyalták.

Magyarországon, amely előírja, hogy a vállalkozások összefonódásához a Gazdasági Versenyhivataltól (a továbbiakban: GVH) engedélyt kell kérni, ha valamennyi érintett vállalkozáscsoport, valamint azok tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevétele együttesen a 15 milliárd forintot³⁴ meghaladja, és az érintett vállalkozáscsoportok között van legalább két olyan vállalkozáscsoport, amelynek az előző évi nettó árbevétele a vállalkozáscsoport tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások nettó árbevételével együtt 500 millió forint felett van. A médiakoncentráció versenyjogi szabályozása az Rttv. hatályba lépésével, 1996 elejétől egészült ki a külön ágazati szabályozással.

A vállalati összefonódásokra vonatkozó versenyszabályok alapján – a jelentős árbevételi küszöb következtében – a médiapiacra az elmúlt egy évtizedben lezajlott tranzakcióknak csupán csekély hányada tartozott a versenytörvény hatálya alá: 1997 és 2007 között az összefonódás tárgyában hozott 624 határozatból csupán 19 érintette a médiaágazat valamely szektorát. A vizsgált ügyek közül végül is egy tranzakció nem tartozott előzetes engedélykérési kötelezettség alá, négy esetben csupán kötelezettségvállalással engedélyezte az összefonódást a GVH, olyan fúziós eset pedig egy sem akadt, amit a versenytörvény alapján megakadályozott volna a hatóság (Vogl [2007]).

A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.), amelyet mind a köznyelvben, mind a szakirodalomban jobbára csak médiatörvényként emlegetnek, a különleges közjogi szervezatként működő műsorszolgáltatók, az úgynevezett közszolgálati rádió és televízió(k), valamint a kereskedelmi rádiók és televíziók egymás mellettiségének megteremtését tűzte ki célul. A törvény egy közszolgálati rádiószervezet, a Magyar Rádió Rt. létrehozását rendeli el három országos műsorral, valamint két közszolgálati televíziót, amelyek közül az egyik (a Magyar Televízió Rt.) két műsort, a másik (a Duna Televízió Rt.) egyet szolgáltat. A két MTV-műsor egyike a földfelszíni műsorszórás, a másik a műholdas műsorszórás terjesztési technológiát alkalmazza, a Duna Tv pedig – amelynek fő feladata a határokon kívül élő magyarság megfelelő, magyar nyelvű televízióműsorral való ellátása – szintén műholdon sugároz.

Az Rttv. két-két földfelszíni sugárzású, országos vételkörzetű kereskedelmi rádió-műsor és televízióműsor számára teremtett piacra lépési lehetőséget. 1997 során a szabályozó hatóság lebonyolította a két-két országos kereskedelmi rádió, illetve televízió műsorszolgáltatói jogosultságának a megszerzésére irányuló pályázatokat, amelynek nyomán 1997 októberében két országos kereskedelmi televízió, 1998 elején pedig két országos kereskedelmi rádió kezdte meg adását. Ez azt is jelentette, hogy a médiakoncentráció szabályozása hirtelen fontos gyakorlati kérdéssé is vált.

Az 1990-es évek közepén kidolgozott és elfogadott Rttv. médiakoncentráció-szabályozást érintő rendelkezéseit az Rttv. jogharmonizációs célú módosításai (lásd 2002.

³⁴ 2005. november 1. előtt a Tptv. által előírt együttes nettó árbevételi küszöb 10 milliárd forint volt.

évi XX. törvény és 2007. évi LXVII. törvény) alig érintették,³⁵ ami annak fényében persze, hogy az Európai Unióban nincs hatályban közösségi szintű, ágazatspecifikus médiakoncentráció-szabályozás, aligha meglepő. Ebben az értelemben nem túlzás azt állítani, hogy a tárgyban az Rttv. eredeti koncepciója azonban lényegében ma is érvényes, s az idevágó rendelkezések döntő része ma is hatályos.

A *horizontális integráció* Rttv. által lefektetett *szabályozásának* legfontosabb jellemzője, hogy egyetlen kézben lévő műsorszolgáltatási jogosultságok korlátozására alapul. Az Rttv. 86. paragrafusának 5. bekezdése értelmében: „aki szerződés vagy bejelentés alapján műsorszolgáltatásra jogosult, az egyidejűleg legfeljebb *a*) egy országos műsorszolgáltatás, vagy *b*) két körzeti és négy helyi műsorszolgáltatás vagy *c*) tizenkét helyi műsorszolgáltatás végzésére rendelkezhet jogosultsággal”.

Az engedélyek számának korlátozása a rendelkezésre álló terjesztési kapacitások szűkösségére vezethető vissza,³⁶ az 1990-es évek közepén a Magyarországon rendelkezésre álló technológiai lehetőségek mellett az ilyen rendelkezések valóban szolgálhatták az elektronikus média kínálati sokszínűségének védelmét. Ebben az értelemben még egy olyan rendelkezés is úgy mond „befért” a médiatörvénybe, hogy földfelszíni műsorszórással országos televízió szakosított műsorszolgáltatóként nem működhet (8. paragrafus 4. bekezdés).

Az a szabály, hogy az országos hálózatba kapcsolódás nélküli földfelszíni terjesztésű televíziós műsorszolgáltatást végző részvénytársaságban egy vállalkozás legfeljebb a szavazati jogok 49 százalékával rendelkezhet (Rttv. 122. paragrafus 2. bekezdés), igyekszik kivédeni azt a veszélyt, hogy egy potenciálisan jelentős véleménybefolyásolásra képes műsorszolgáltatóban egyetlen személy egyedül legyen képes a műsor tartalmát meghatározni, azaz a tulajdoni korlátozáson keresztül igyekszik pozitívan befolyásolni a kínálati sokszínűséget.³⁷

.....
³⁵ A leglényegibb változás talán az, hogy a 2007. évi LXVII. törvény hatályon kívül helyezte azt a szakmailag egyébként is védhetetlen rendelkezést, az úgynevezett egyhatodos vagy egyharmados szabályt (115. paragrafus 4. bekezdés), amely korlátozta a műsorelosztó vállalkozások vételkörzetének nagyságát, és amely az Európai Unióba való belépésünket követően a közösségi jogba is beleütközött.

³⁶ Nem érdektelen persze megjegyezni, hogy a műsorszolgáltatás szabályozásának, az állam beavatkozási lehetőségének eredeti oka – a frekvenciaszűkösség – sokszor csak hivatkozási alap volt, semmint ténylegesen létező, a fizika törvényeiből szigorúan következő akadály újabb szereplők piacra lépésének korlátozásában. *Noam* [2006*b*] szerint ezt a szűkösséget még a demokratikus jogállamokban is részint maguk a kormányzatok tartották fenn, hisz kevesebb frekvenciahasználati engedélyt adtak ki annál, mint amit a technológiai adottságok lehetővé tettek volna. *Noam* úgy véli, hogy ezt a kormányzati magatartást az motiválta, hogy korlátozzák a magánszféra média által szerzett hatalmi befolyását.

³⁷ Kérdéses azonban, hogy ez a korlátozás mennyire tudja megnehezíteni a nemkívánatos kimenetelt, ugyanis a vállalkozásban az egyes különálló döntéshozók közötti érdekazonosságok és kooperáció következtében a tartalom fölötti rendelkezés a fenti korlátozás ellenére megszerezhető. Egy ilyen rendelkezés jelentősen korlátozhatja a médiavállalkozók üzleti mozgásterét, az üzleti megfontolások pedig ki is nényosíthatják a törvény szándékának kikerülését.

A *vertikális integráció* tilalma megjelenik abban, hogy a szakosított műsorszolgáltató kivételével az országos műsorszolgáltatásra jogosult, illetve az abban befolyásoló részesedésszerű tulajdonos nem szerezhet befolyásoló részesedést műsorelosztást végző vállalkozásban (Rttv. 123. paragrafus 1. bekezdés), illetve hogy vezetőes műsorelosztó hálózat útján végzett körzeti vagy helyi műsorszolgáltatás esetén egy műsorszolgáltató az általa használt rendszerben legfeljebb a magyarországi műsorszolgáltatások elosztására szolgáló csatornái egyharmadának megfelelő számú csatornát, de legalább egyet vehet saját műsorszolgáltatásra igénybe (Rttv. 124. paragrafus 3. bekezdés). Ezek a korlátozások a külső kínálati sokszínűség (külső pluralizmus) érvényesülését hivatottak segíteni.

Az Rttv. akadályokat állít az *átlós* (a különböző iparágakon átívelő) *integráció*, a lapkiadók, a lapterjesztők és a műsorszolgáltatók kereszttulajdonlása elé. A törvény 125. paragrafusa és 126. paragrafusa szerint egy személynek, vállalkozásnak nem lehet befolyásoló részesedése egyszerre egy országos terjesztésszerű napilapban vagy lapterjesztő vállalkozásban és egy országos, műsorszórással terjesztett műsorszolgáltatóban, illetve műsorelosztóban. A hetilapokra is érvényes a korlátozás, de ott a műsorelosztóban való befolyásoló részesedés tiltása nem szerepel. Tekintve, hogy a véleménybefolyásolás piacán a televízió mellett a napi- és hetilapok, különösen azok közéleti problémákkal foglalkozó típusainak hatása a legnagyobb, valamint hogy a napilapok piacán a címek száma – gazdasági okokból – korlátozottabb, mint a televíziós piacon, érthető a törvény szándéka, az eszmék piacán a kínálati sokszínűség fenntartása.³⁸

Az általános versenyszabályozás keretén belül megvalósuló, valamint az ágazati médiakoncentráció szabályozás lehetséges ütközésének kezeléséről a Rttv. világosan fogalmaz (127. paragrafus 1. bekezdés): „a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény szerinti szervezeti egyesülés és meghatározó befolyásszerzés nem engedélyezhető, ha az e törvényben foglaltak sérelmével jár”.

A 2007. évi LXXIV. törvény a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól (Dtv.) hatályon kívül helyezte az Rttv. műsorelosztásra vonatkozó rendelkezéseit (VII. fejezet), mintegy „hírközléstelenítve” a médiatörvényt, s egyúttal meghatározta a műsorterjesztés új szabályait, amelyek már a digitális technológiai környezetbe is beil-

³⁸ A korlátozás szigorúsága, valamint várható hasznai közötti viszony itt is külön elemzés tárgya lehetne. Üzleti szempontból egy médiavállalkozás sokat nyerhet, ha egyszerre van jelen a televíziós és a lappiacon, így e lehetőség törvényi tiltása jelentősen károsíthatja mind a vállalkozást, mind pedig annak fogyasztóit, hiszen gátjává válhat a fogyasztók által értékelt termékinnovációknak. Ahhoz, hogy a korlátozást fenntartsuk, meg kell vizsgálni, hogy az mennyiben járul hozzá az eszmék piacán a kínálati sokszínűség megőrzéséhez, illetve hogy egy esetleges lazítás milyen következményekkel járna. Megfontolandó a befolyásoló részesedés 25 százalékos határának lazítása, valamint a kereszttulajdonlásban érintett csatornák és címek számának növelése. Felmerül továbbá a napi- és hetilapok közötti megkülönböztetés indokoltsága, miszerint a napilapban és a műsorelosztóban való együttes befolyás nem elfogadható, ám ugyanez a hetilap esetében már igen. Itt is felvethető, hogy az országos terjesztésszerű műsorszolgáltatók közül miért csupán a műsorszórással terjesztett szolgáltatásokra vonatkozik a korlátozás.

leszthetők. A médiapiac műsorterjesztési szegmensében is alkalmazhatók olyan szabályozási eszközök, amelyek az elektronikus hírközlési hálózatokhoz való hozzáférés elősegítése révén alkalmasak a médiapolitikai célok, így különösen a kínálati sokszínűség támogatására. A következőkben áttekintjük a Dtv. kapcsolódó rendelkezéseit.

A műsorterjesztők az általuk továbbított műsorok között kizárólag gazdasági és műszaki jellemzők szerint tehetnek különbséget (22. paragrafus 1. bekezdés), illetve pozitív diszkriminációként kötelesek maguk is támogatni a nemzeti kultúra megőrzését (22. paragrafus 2. bekezdés). A 22. paragrafus 3. bekezdése előírja továbbá, hogy műsorszolgáltató és műsorterjesztő nem köthet más szereplőket kizáró, hátrányba hozó szerződést (a 4. bekezdés pedig a műsorszolgáltatói *horizontális integráció* mértékét korlátozza: „az analóg földfelszíni műsorszórás kivételével az azonos műsorszolgáltatóval vagy műsorterjesztővel irányítási viszonyban álló műsorszolgáltatások száma nem haladhatja meg az adott átviteli rendszeren terjesztett műsorszolgáltatások huszonöt százalékát”).

Az előbbieken túl a 24–26. paragrafus műsortovábbítási kötelezettségeket ír elő a műsorterjesztők számára abból a célból, hogy a fogyasztók valóban sokszínű médiakínálattal találkozassanak, beleértve a nemzeti kultúra értékeit, a kisebbségekről szóló műsorokat, a vélemények sokszínűségét, a közügyekről való megfelelő tájékozódás lehetőségét. Ezek a rendelkezések kötelezik valamennyi műsorterjesztőt a közszolgálati műsorok, két hírműsor, valamint a kapacitások tíz-tíz százalékáig, de legfeljebb három műsorig a helyi és körzeti műsorszolgáltatók műsorai továbbítására, lényegében követve – a két hírműsorról kibővítve – az Rttv. hatályon kívül helyezett korábbi kötelező műsortovábbítási (*must carry*) előírásait.

Emellett azonban a 2007. évi LXXIV. törvény IV. fejezete, amely a Vélemények sokszínűségét szolgáló rendelkezések címet viseli, bevezeti a médiapolitikai szempontból meghatározó műsorterjesztő fogalmát, amelyet azután gyorsan módosít is a 2007. évi CIV. törvény 2. paragrafusának 2. bekezdése; ez utóbbi értelmében „médiapolitikai szempontból meghatározónak minősül a műsorterjesztő (a továbbiakban: meghatározó műsorterjesztő), ha

- a) előfizetőinek száma meghaladja a százezer főt, vagy
- b) ingyenesen hozzáférhető műsorterjesztés esetén vételkörzete a Magyar Köztársaság lakosságának több mint egyharmadára kiterjed, és a műsorterjesztő vagy azzal irányítási viszonyban álló szolgáltató vagy vállalkozás a Magyar Köztársaság területén végzett műsorterjesztésből vagy az ahhoz kapcsolódó szolgáltatásból származó bevétele – az analóg műsorszórás kivételével – meghaladja az évi 1000 millió forintot”

Az adott rendelkezés szerint meghatározó műsorterjesztőnek minősülő vállalkozások a legkonzervatívabb becslés szerint is a műsorterjesztési piacon az előfizetők negyötödét érik el, s a digitális műsorszórás multiplex üzemeltetője/üzemeltetői is

e kategóriába fog(nak) tartozni. A meghatározó műsorterjesztőt 40 műsor erejéig terheli szerződéskötési kötelezettség, amennyiben a műsorszolgáltató a Dtv. 26. paragrafusának 1. bekezdésében részletezett célokat szolgáló műsorokat kínál neki terjesztésre.

Nem vitatva azt a törvényhozói szándékot, amely a vélemények sokszínűségét kívánja elősegíteni a médiakínálatban, az alkalmazott eszközt aránytalannak, túlzónak, a kötelező műsortovábbítás szigorítását indokolatlannak tartjuk (Gálik [2008]), s nem véletlen, hogy ilyen mértékű szabályozást más OECD- vagy EU-tagországban sem találunk (OECD [2007], CEC [2007]). Hozzá kell tenni, hogy a magyar műsorterjesztői piac koncentrált ugyan, de ennek mértéke nemzetközi összehasonlításban semmiképpen sem tekinthető kirívónak, tehát a műsorterjesztési piac szerkezete nem indokolja a szabályozási trendtől való eltérést.

A kínálati sokszínűség elősegítése szempontjából ugyancsak fontos, hogy a Dtv. a *vertikális integráció* kialakulásával kapcsolatos problémáknak már a pályáztatás során megpróbálja elejét venni. A Dtv. 39. paragrafusának 5. bekezdése szerint a digitális televízió-műsorszóró hálózat üzemeltetési jogosultságára vonatkozó pályázaton – kivéve a kizárólag mobilvételű digitális televízió-műsorszóró hálózat üzemeltetési jogosultságára vonatkozó, a 43. paragrafus 3. bekezdésében foglalt pályázatot – nem vehet részt olyan vállalkozás vagy a vállalkozással irányítási viszonyban álló vállalkozás, amely

- a) előfizetőinek összesített száma a televíziós műsorterjesztési piacokon a digitális televízió-műsorszóró hálózattal végzett műsorterjesztés kivételével meghaladja a háromszázezret, vagy
- b) az Rttv. hatálya alá tartozó, elsősorban a Magyar Köztársaság területére irányuló műsorszolgáltatást végez.

A 6. bekezdés pedig kimondja, hogy a – 43. paragrafus 2. bekezdésében foglalt – pályázaton nem vehet részt országos rádió-műsorszolgáltató vagy azzal irányítási viszonyban álló vállalkozás, kivéve az Rttv. szerinti országos közszolgálati rádió-műsorszolgáltatót, valamint országos rádió-közműsor-szolgáltatót. Végül a 7. bekezdés előírása szerint a pályázaton egyidejűleg nem vehetnek részt olyan természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok vagy egyéb szervezetek, amelyek egymással irányítási viszonyban állnak.

JAVASLATTERVEZET A MÉDIAKONCENTRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSÁNAK KEZELÉSÉRE

Az ORTT megbízásából készült s végleges változatként 2006. október 27-én közzétett Az elektronikus médiaszolgáltatásokról szóló törvény tervezete című szakértői anyag természetesen átfogja a médiakoncentráció szabályozását is, bár meglehetősen szerény terjedelemben: a 160 paragrafusból hat vonatkozik erre a tárgykörre, és a tervezet mellékletek nélkül 80 oldalas szövegében kevesebb mint két oldal jut erre.

A tervezetet készítő törvény-előkészítő szakértői bizottság az indokolásban hangsúlyozza, hogy a (kínálati) sokszínűség a mediaszabályozás legátfogóbb alkotmányos követelménye, s miután ezt a piac, a mediaszereplők nagy száma önmagában nem képes garantálni, szükség van a versenyszabályozáson túlmutató ágazatspecifikus szabályozásra is. Ugyanakkor a gazdasági erőfölény problémája a médiapiac esetében is a versenytörvény hatálya alá tartozik, és a tervezet törekszik a gazdasági és médiapolitikai szempontok határozott különválasztására. A médiapolitikai célok között a kínálati sokszínűség érvényesítése mellett – ám attól természetesen nem függetlenül – megjelenik a médiavállalkozások véleménybefolyásoló erejének korlátozása, tehát az eszmék/vélemények piacán értelmezett erőfölény kialakulásának megakadályozása.

Az indokolásban a törvény-előkészítő szakértői bizottság megállapítja továbbá, hogy az Rttv. szerinti szabályozás mellett az elmúlt évek során koncentrált médiapiac alakult ki Magyarországon, és ezt az állapotot adottságként kezelve, olyan új szabályozási megközelítést javasol, amely kellően rugalmas is a jövőben várható piaci folyamatokhoz való alkalmazkodásban. A törvény-előkészítő szakértői bizottság a kiemelten kezelt médiapolitikai cél, a kínálati sokszínűség elérését szolgáló, a közönségarány-alapú közelítést javasolja a médiakoncentráció ágazati szabályozásában a műsorszolgáltatási jogosultságok számának korlátozása, tehát az Rttv.-ben megjelenő megoldás helyett.

A médiapiaci vállalkozások terjeszkedésének legfőbb törvényi korlátjává a véleménybefolyásoló erő válik, amely összhangban van a médiapolitikai célkitűzéssel, a sokszínű médiapiac kialakulásának elősegítésével, a véleménymonopóliumok létrejöttének megakadályozásával. Fontos hangsúlyoznunk, hogy a gazdasági ösztönzők vezérelte piaci folyamatokat a tervezet mindaddig nem kívánja korlátozni, amíg a véleménybefolyásoló erő növekedése miatt az nem indokolt.³⁹

.....
³⁹ Az új szabályok a tervezet 72–77. paragrafusaiban találhatóak. Ezek közül a 72. paragrafus fogalmazza meg a korábbi szabályozási megközelítéstől való határozott eltávolodást, s ennek értelmében a műsorszolgáltatók számára korlátlan számú szolgáltatás nyújtását teszi lehetővé mindaddig, amíg nincs jelentős véleménybefolyásoló erejük. Annak megállapítása, hogy melyik műsorszolgáltató minősül ilyennek, a szabályozó hatóság, a ORTT feladata (72. paragrafus 1. bekezdés) méghozzá normatív alapon, a tervezetben szereplő küszöbértékek (*benchmark*) figyelembevételével.

A tervezet szerint jelentős véleménybefolyásoló erejűnek minősül az a műsor-szolgáltató, amelynek éves átlagos közönségaránya meghaladja a 20 százalékot (72. paragrafus 2. bekezdés). Továbbá a szabályozó hatóság már 15 százalékos közönségarány fölött is jelentős véleménybefolyásoló erejűnek minősíthet egy szolgáltatót, ha az a műsorszolgáltatási piachoz kapcsolódó más piacokon (például reklámidő és reklámfelület, valamint műsorjogok értékesítése) jelentős pozíciókkal rendelkezik (72. paragrafus 3. és 4. bekezdés).

A meglehetősen szűkszavú indokolás szerint a 20 százalékos közönségarány lehetővé teszi a gazdasági értelemben életképes üzemméret elérését, miközben azért még ösztönzi az új piaci belépéseket, de semmiféle érdemi elemzést nem találunk az indokolásban arról, hogy a megállapított számszerű korlátok miért éppen 20, illetve 15 százalékosak. A választott közönségarány-alapú szabályozás nyilvánvalóan a német szabályozás (lásd *Polyák–Szőke* [2007]) mintáját követi, még ha az indoklás szövege erre nem is hivatkozik.

A közönségarány meghatározása kulcskérdés az arra alapuló szabályozás gyakorlati működése szempontjából. E tekintetben a törvény-előkészítő szakértői bizottság a szabályozó hatóság, azaz az ORTT hatáskörébe utalja a mérési módszertan meghatározását, amely azt rendeletben határozza meg (75. paragrafus 1. bekezdés). A közönségarány meghatározásának alapja az indokolás szerint „a műsorszolgáltató műsorszolgáltatásaival az összes műsorszolgáltatáshoz viszonyított, éves átlagban elért nézettség, illetve hallgatottság”.

A tervezet külön kitér arra, hogy a helyi és körzeti műsorszolgáltatások piacán fenntartja, hogy egy műsorszolgáltató legfeljebb egy szolgáltatás nyújtására szerezhet jogosultságot, és hasonlóképpen befolyásoló részesedést. Ennek indokolása szerint a helyi és körzeti piacokon a sokszínűség fenntartása – különösen a közönségarány mérésével kapcsolatos nehézségek miatt – más eszközöket igényel, mint az országos piacon, s vitán felüli, hogy a helyi piacok külön kezelése szolgálhatja a kínálati sokszínűség médiapolitikai céljának teljesülését.

A tervezet a 75. paragrafus 3. bekezdésében egy új műsorszolgáltatás fogalmat – számottevő közönségarányt elérő műsorszolgáltatás – vezet be, s a két egymást követő naptári évben legalább három százalékot elérő közönségarányú műsorszolgáltatást minősíti ilyennek. Az ilyen műsorszolgáltatásokban a tájékoztatás pártatlansága normatív követelmény (3. paragrafus 1. bekezdés). Az indokolás ezúttal sem próbálja meg a küszöbérték nagyságát érvekkel alátámasztani. További részletekbe is belemehetnénk, de ezt egyrészt a tervezet szakmai súlya nem indokolja, másrészt a törvény-előkészítő szakértői bizottság által választott megoldásokból jó néhány megjelenik a Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia (NAMS) szakmai vitaanyagában (*MeH* [2007]), amelynek a koncentrációsabályozásra vonatkozó alfejezetét a következőkben külön tárgyaljuk.

AZ AUDIOVIZUÁLIS MÉDIA NEMZETI STRATÉGIÁJÁNAK MÉDIAKONCENTRÁCIÓ-SZABÁLYOZÁST ÉRINTŐ FELVETÉSEI

A Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia (NAMS) szakmai vitaanyag illő teret szentel a médiakoncentráció és a hozzáférés szabályozásának is. A NAMS ebben a tárgykörben szakít a korábbi (jobban mondva a jelenlegi) törvényi szabályozással és az Rttv.-től eltérő megközelítés jellemzi a felvázolt elképzeléseket (*MeH* [2007]). Az I. kötet 5.1.6.1.1. A médiakoncentráció ágazati szabályozásának indokltsága című alfejezete mintegy leszögezi a javasolt új megközelítés alapelveit, és olyan szabályozást igyekszik előkészíteni, amely – felváltva az idejét múlt jelenlegit – szándéka szerint figyelembe veszi a hazai médiapiac sajátosságait, továbbá kellően rugalmas keretet ad a jövőben várható piaci változásokhoz való alkalmazkodásra.

- „A médiakoncentráció korlátozása a plurális médiarendszer kialakítását – a tájékoztatói monopóliumok megakadályozását – szolgáló összetett eszközrendszer része, és a médiapiac olyan szabályozását jelenti, amely [...] a külső pluralizmus erősítésével kívánja előmozdítani a tartalomkínálat sokszínűségét. A médiakoncentráció – amely a fúziók, illetve az egyes vállalkozások organikus fejlődése eredményeként kialakuló, valamint a versenyjogi beavatkozás küszöbét el nem érő, tehát az általános versenyjogi koncentráció fogalmánál tágabb fogalmat jelöl – korlátozása nem elsősorban a médiapiaci szereplők piaci helyzetének befolyásolására irányul, hanem az egyes médiapiaci vállalkozásoknak a vélemények és a tartalomkínálat sokszínűségére – vagyis tulajdonképpen a vélemények »piacára« – gyakorolt egyoldalú, torzító hatását kívánja megelőzni és orvosolni. A médiapiaci *gazdasági* pozíciók a médiaszabályozás szempontjából annyiban relevánsak, amennyiben hatással vannak a vélemények és a tartalomkínálat pluralizmusára.” (*MeH* [2007] I. kötet, 94. o.)

Az idézetben foglaltakkal egyet lehet érteni, s a magunk részéről támogatjuk a szakmai vitaanyag azon javaslatát (uo. 95. o.), hogy egyrészt szükség van a médiakínálat sokszínűsége cél támogatása érdekében külön ágazati szabályozásra, másrészt ennek a szabályozásnak figyelembe kell vennie a tényleges médiapiaci helyzetet, s egyéb normatív követelményeknek is meg kell felelnie (kiemelten: rugalmasság, arányosság, technológia semlegesség). Ez a két megállapítás akár a médiakoncentráció-szabályozás folyamatának küldetésnyilatkozataként is értelmezhető.

A szabályozási alapelveket operacionalizáló, az 5.1.6.1.2. alfejezetben leírt szabályozási modell viszont már komoly ellenvetésekre ad okot: a külső pluralizmussal és a véleménypiaci koncentrációval kapcsolatos ágazati médiakoncentráció-szabályozás alapjául a szakmai vitaanyag a közönségárány-alapú megközelítést javasolja. Amint olvashatjuk, ennek a választásnak az a magyarázata, hogy az ismert, a nemzetközi gyakorlatban fellelhető megoldások közül ezt tartják a szerzők a leginkább megvalósíthatónak, miközben vélelmezik, hogy a közönségárány egyrészt szorosan összefügg

a véleménypiaci befolyással, másrészt kellően objektív mutató. A NAMS szakmai anyagban (MeH [2007]) szereplő érvelés lényegében ugyanahhoz a javaslatához vezet, mint amelyet az ORTT által felkért törvény-előkészítő szakértői bizottság tervezetében is olvashattunk – a vállalkozások szintjén értelmezett televíziós közönségarányt emelik ki a lehetséges mutatók közül: „a szabályozás azon a vélelmen alapul, hogy az adott vállalkozás meghatározó véleménybefolyásoló képességre tesz szert, ha a vállalkozáshoz tartozó műsorszolgáltatások éves átlagban a közönség törvényben rögzített arányát érik el” (uo. 96. o.).

A közönségarány mutatójának adott módon való kiemelése a szabályozásban rejtett előfeltevésekre épül. Az a vélelem, hogy a vállalkozások véleménybefolyásoló képessége a vállalkozáshoz tartozó televíziós műsorszolgáltatások éves átlagban elért közönségarányával mérhető, két okból is önkényes és védhetetlen:

- nem a televízió az egyetlen médium, amelynek jelentős a véleménybefolyásoló képessége;
- az egyes televíziós vállalkozások által elért közönségarány és a vállalkozások véleménybefolyásoló képessége között kétségtelenül van sztochasztikus kapcsolat, de ez az egyetlen, amit okkal vélelmezni lehet: a sztochasztikus kapcsolat erősségéről semmit sem tudunk általánosságban megállapítani, arról csak a konkrét esetek vizsgálatakor lehet valami érdemlegeset (és persze egyúttal *ab ovo* vitathatót) mondani.

Ismereteink alapján meg merjük kockáztatni azt a kijelentést, hogy a televíziós közönségarányok nagysága elsősorban a szórakoztató tartalmak főműsoridőben való sugárzásához kötődik: a nagyközönség szórakoztatás iránti igényének és az izlések legnagyobb közös osztójának figyelembevételére „hozza” az egyes csatornák számára a magas nézettséget és közönségarányt. Az ágazatban hiába hárultak el lényegében a piacra való belépés korlátai, hiába a rengeteg szereplő, gazdasági értelemben véve mégis koncentráltak maradtak a médiapiacok, s ennek magyarázatát B. M. Owen, az audiovizuális ágazat óriási tekintélynek örvendő, világszerte ismert amerikai kutatója a fogyasztói keresletben látja (Owen [2005]).

Még ha milliárdnyi tévécsatorna is állna ingyen a fogyasztók rendelkezésére, még ha senki sem birtokolhatna többet a csatornák egy százalékánál, még ha a kínálati oldalnak nem is lennének átviteli korlátai, Owen szerint „a [kínálati] bőségnek ebben a világában is viszonylag nagymértékű koncentráció alakulhatna ki, ami a fogyasztói keresletnek tulajdonítható. A népszerű kultúra természeténél fogva népszerű, ami annyit jelent, hogy sok ember szentel neki figyelmet, függetlenül attól, hogy mi is az valójában. Egyes csatornák nagyon népszerűek lennének, és azok az emberek, akik előre látják, hogy kik is lesznek a népszerű kulturális ikonok (és hogyan lehet »felépíteni« őket), azok törekedni fognak arra, hogy ezeket az ikonokat magukhoz láncolják, és persze a siker szép jövedelmet is fial nekik... Végül viszonylag kevés

csatorna és kevés tulajdonos szerezné meg a közönség és a bevételek orozslánrészét.” (Owen [2005] 7. o.)

Owen végkövetkeztetése, hogy ha a médiakoncentráció szabályozásának közpolitikai célja a sokszínűség ösztönzése, akkor a médiatartalmak sikeressége és elérhetősége két külön vizsgálati dimenzió. Ezt a kettőt nem szabad(na) a szabályozásban összekeverni: a sikeresség a gazdasági értelemben vett piachoz kapcsolódik, s ezt a versenyszabályozással megfelelően kezelni lehet, a sokszínűség pedig az eszmék piacához, konkrétan a hír- és információs piachoz kapcsolódik, ahol a koncentrációt más módon kellene mérni, mint ahogy jelenleg teszik.

Bármennyire is nehéz vagy éppen lehetetlen tudományosan szigorú határokat megvonni a szórakoztató és a tájékoztató műsorszámok között, mégis legtöbbször nyilvánvaló, hogy mi tartozik az egyikbe, és mi a másikba, illetve hogy mi minősíthető a szórakoztatást és a tájékoztatást ötvöző *infotainmentnek*. Tehát mit is mér elsősorban az egyes csatornák magas közönségaránya: az általános szórakoztató műsorszámok népszerűségét, amint mi állítjuk, vagy a csatornák véleménybefolyásoló erejét, amit a NAMS szakértői anyag szerzői mondanak?!

Hadd hozzunk egy igazán egyszerű, élő példát a magyar piacról az előbbi felvetésünk alátámasztására! A negyedik legnagyobb éves közönségarányjal jellemezhető magyar csatorna a Viasat3, amelynek az AGB Nielsen Médiakutató Kft. által mért, a piac által elfogadott közönségarány-mutatója jócskán meghaladja a HírTV hasonló mutatóját. Ha a korszellemet követve népszavazásra bocsátanánk a kérdést, hogy melyik csatornának van a kettő közül nagyobb véleménybefolyásoló ereje a mai magyar társadalomban, akkor vajon milyen eredményt kapnánk? Ugyanígy feltehetnénk azt a kérdést is, hogy a Viasat3 televíziócsatorna vagy az Index, netán az Origo hálózati portál a jelentősebb véleménybefolyásoló média-tartalomszolgáltatás manapság Magyarországon, miközben ne feledkezzünk meg arról, hogy a két utóbbit a NAMS által javasolt módszertan figyelman kívül hagyja.

Talán érezve az előbbi ellentmondásokat, a szakmai vitaanyag maga is utal arra a fontos problémára, hogy a különböző audiovizuális szolgáltatások véleménybefolyásoló képessége eltérő, így a javaslat szerint is érdemes különbséget tenni a véleménybefolyásolás szempontjából például hírműsorok és általános tematikájú műsorok között, az egyes kategóriákra ennek alapján egyedi súlyokat és beavatkozási küszöböt lehetne meghatározni, sőt akár a rádió-műsorszolgáltatásokat is figyelembe lehetne venni, a mikénttel azonban – s ezen nem lehet csodálkozni – adós marad. Akárhogy is van, a gyakorlatban értelmezhető megoldások közül marad a televíziós közönségarányra való támaszkodás, amellyel szerintünk a szabályozás, szándékai ellenére, tényleg kerülné.

A korrektség kedvéért ismét hangsúlyozzuk, hogy a pusztán közönségarányon alapuló szabályozáson a szakmai vitaanyag maga is jócskán túllép. Javasolják például, hogy a közönségarány alapján meghatározott küszöbérték csökkenthető legyen olyan esetekben, amikor egy vállalkozáscsoport a vizsgált piacokkal szomszédos piaco-

kon gazdasági erőfölényben van. Szomszédos piacokként a média egyes szektorai (televízió, rádió, nyomtatott és elektronikus sajtó), illetve a vertikálisan kapcsolódó piacok (műsorjogok értékesítése, tartalomcsomagolás, műsorterjesztés) jöhetnek szóba. Az indokolás szerint ez a megközelítés anélkül építi be a diagonális és vertikális koncentráció következményeinek kezelését a szabályozásba, hogy az ilyen irányú piaci összefonódásokat explicite korlátozná. Ez a megközelítés tehát a piaci összefonódásokat csakis olyan esetekben akadályozná, amikor vélelmezhető, hogy azoknak a véleménybefolyásolásban is jelentős hatásuk.

A vertikális koncentráció szabályozását illetően a szakmai vitaanyag azt javasolja, hogy az audiovizuális médiaszektoron belül a vertikális integrációk pluralizmus szempontjából arányos kezelését nem azok ágazati tilalmazása, hanem megfelelő (műsortovábbítási és ajánlattételi) kötelezettségekkel (*must carry, must offer*) való ellensúlyozása jelenthetné (MeH [2007] 101. o.), s ezzel egyetértünk. A sokcsatornás televíziózás (és rádiózás) világában az ágazatspecifikus médiakoncentráció-szabályozás súlypontja e tekintetben szükségszerűen áthelyeződik a hozzáférés szabályozására, ahogy Noam [2006b] a végletekig sarkítva állítja: a televíziószabályozás jövője a hírközlés-szabályozás!

A Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia (NAMS) szakértői anyagához kapcsolódó szakmai vitafórumok tapasztalatait is felhasználva a Miniszterelnöki Hivatal Audiovizuális Média Kormánybiztossága (AMK) 2007 decemberére elkészítette, majd egy hónapra rá nyilvánosságra hozta a NAMS jogalkotási koncepciót (AMK [2007]). Ez kiemeli a műsorszolgáltatók köréből az úgynevezett *meghatározó véleménybefolyásolási képességgel* rendelkező műsorszolgáltatókat, amelyeket a televíziós és rádiós közönségarány legalább 20 százalékot elérő szereplői alkotnak.

Az Audiovizuális Média Kormánybiztosság még a német szabályozón is túltesz, hisz egyrészt alacsonyabbra teszi a közönségarány határértékét (30 százalék helyett 20 százalékra), másrészt, követve a törvény-előkészítő szakértői bizottság törvénytervezetét – akár szándékoltan, akár nem – a rádió-műsorszolgáltatókra is kiterjeszti *meghatározó véleménybefolyásolási képesség* kategóriáját. A NAMS jogalkotási koncepció az előbbieken túl még a *jelentős véleménybefolyásolási képességgel* rendelkező műsorszolgáltató kategóriáját is bevezeti, igaz, már csak a televízió-műsorszolgáltatókra, s itt 10 százalékban határozza meg az elért közönségarány határértékét. Ez a megoldás éppen annyira önkényes, mint a *meghatározó véleménybefolyásolási képesség* kategóriájának a bevezetése, amit szintén nem támasztott alá semmi érdemi elemzés az előkészítő szakértői anyagokban.

A különböző kormányzati anyagok, illetve a kormányzat által megrendelt szakértői háttér tanulmányok gyakran hivatkoznak arra az alkotmányos követelményre, hogy a tájékoztatási monopóliumok kialakulását meg kell előzni/akadályozni. Az Alkotmány 61. paragrafusának 4. szakaszában ugyan csak az szerepel, hogy „a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”, de ebből valóban

nem önkényes arra a következtetésre jutni, hogy alkotmányosan nem kívánatos az ilyenek létrejötte. Ebben az összefüggésben azonban feltűnő, hogy sem a NAMS szakértői anyagai, sem a NAMS jogalkotási koncepciója nem vesz tudomást az Alkotmánybíróság 1/2007. (I. 18.) határozatáról, amelynek indokolása megfogalmaz egy, a médiakoncentráció szabályozása szempontjából figyelemre méltó állítást arról, hogy mára „a külső pluralizmus a rádió- és televízióprogramok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult”.

Megengedjük persze, hogy bármilyen tudományos elemzés, szakértői anyag és/vagy kormányzati jogalkotási koncepció ne értsen egyet az Alkotmánybíróság 1/2007. (I. 18.) határozatának indokolásában szereplő, általunk előbb idézett megállapítással. Az viszont már eléggé különös, hogy a médiakoncentráció szabályozása tárgyában egy ilyen kardinális megállapítás még említést sem érdemel egy olyan kormányzati dokumentumban, mint az Audiovizuális Média Kormánybiztosság NAMS jogalkotási koncepciója, holott az, hogy a külső pluralizmus jellemző a mai magyar rádió- és televízióágazatra (avagy sem), egyáltalán nem közömbös a média-koncentráció szabályozására javasolt eszköztárat illetően!

EPILÓGUS

A médiakoncentráció ágazatspecifikus szabályozásának kérdései nálunk a jelen évtized közepén kerültek előtérbe, hisz világossá vált, hogy az infokommunikációs technológia viharos fejlődése Magyarországon is alaposan átalakította a médiaszín-tér szerkezetét, érintette legfontosabb jellemzőit. Ugyanakkor, amint a nemzetközi tapasztalatok mutatják, a sok piaci szereplő, a több, egymással versenyző platform, az élénkebb gazdasági verseny sem elégséges garanciája a sokszínű médiakínálatnak. Mára általánosan elfogadottá vált az a nézet, hogy az infokommunikációs technológiai forradalom által lehetővé tett kínálati bőség⁴⁰ sem automatikus garanciája a sokszínűség érvényesülésének az emberek médiafogyasztásában.

Az Rttv. médiakoncentrációs rendelkezéseinek helyébe lépő új szabályozást előkészítő szakértői és kormányzati munkák napjainkra felgyorsultak. Örvendetes például, hogy a javaslatok elszakadnak az audiovizuális piacon a horizontális koncentráció szabályozásában a műsorszolgáltatási jogosultságok számának korlátozásától. Jó, hogy a véleménybefolyásoló erő korlátozása az e témában tett javaslatok hivatkozási alapja. Ugyanakkor elégtelen, hogy ez a szabályozói gyakorlatban a javasolt megoldások szerint lényegében a televíziós közönségarány korlátozását jelentené. Úgy tűnik, hogy a közelmúltban napvilágot látott „hivatalos” szabályozási javaslatok,

⁴⁰ *Goodman* [2004] kifejezésével élve a „tartalom-bőség, figyelemszűkösség” (*content abundance, attention scarcity*) jellemzi korunk médiáját, ahol már a hagyományosan értelmezett piackudarcra való szabályozói válaszok elégtelenek.

egyrészt túlságosan is televíziózás-központúak, másrészt olyan médiaszínteret feltételeznek, amin talán már túlhaladt az idő, így mélyebb, koncepciózusabb, bátrabb változtatásokra lenne szükség.

Azt is látnunk kell viszont, hogy bármilyen tetszetős metafora is az eszmék piaca, a gyakorlatban eddig még nem sikerült olyan módszereket kidolgozni, amelyek ezt a piacot megfelelően megragadnák és ezen a piacon mint érintett piacon alkalmaznának olyan szabályozási módszereket, amelyeket a gazdasági értelemben vett piacon a versenyszabályozásban szokásosan alkalmaznak. A strukturális médiaszabályozás részeként nemzetállamonként különböző, többé-kevésbé önkényes eljárásokkal próbálják a szabályozó hatóságok az eszmék piacán értelmezni az erőfölényt, aminek megakadályozását az egyes érintett piacokon szintén többé-kevésbé önkényes mutatókhoz, illetve ezek határértékeihez kötik. A gyakorlatban alkalmazott szabályozások nagymértékben igazodnak az egyes országok médiarendszereinek sajátosságaihoz, és még tágabban fogalmazva, az egyes országok demokratikus hagyományaihoz.

Végezetül hadd hangsúlyozzuk ismét, hogy az ágazati médiakonzentráció szabályozásnak nincs helytől és időtől független úgynevezett legjobb megoldása, azaz nem fogunk megkérdőjelezhetetlen megoldásokat, módszertanokat találni a médiakonzentráció külön ágazati szabályozására. Ez sajnálatos abban az értelemben, hogy bárki bármit is javasoljon ma vagy a jövőben, mindig számolnia kell alapos ellenvetésekkel, de egyúttal örvendetes abban az értelemben, hogy lehetőséget teremt kreatív elgondolások felvetésére és tudományos vizsgálatára. Ennél többet nem is remélhetünk, s a vezetéstudomány szakzsargonját használva, az optimum jelen esetben az, ha ráatalálunk a második legjobb megoldásra, hisz az első, a minden kétséget kizáró legjobb megoldás, törődjük bele, nem létezik!

IRODALOM

- AGB NIELSEN [2008]: Műszeres televíziós közönségmérés. Kézikönyv. AGB Nielsen–AGB Nielsen Médiakutató Kft., Budapest.
- AMK [2007]: Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia (NAMS) – jogalkotási koncepció. Audiovizuális Média Kormánybiztosság, december.
- CEC [1992]: Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market. Commission of the European Communities, COM(92) 480. 23.12.1992, Brüsszel.
- CEC [1999]: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Principles and Guidelines for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age. Commission of the European Communities, COM(1999) 657 final, Brüsszel.
- CEC [2007]: Media pluralism in the member states of the European Union. Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, SEC(2007) 32.

- CSORBA GERGELY [2008]: A fúziókontroll módszertanáról. Dominancia vagy versenyhatásteszt? Megjelent: *Valentinyi Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): Verseny és szabályozás. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 96–110. o.
- FCC [2003]: Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking. Federal Communications Commission, FCC-03127. július 2. 258 o.
- FCC [2007]: FCC Adopts Revision to Newspaper/Broadcast Cross-Ownership Rule. Federal Communications Commission, Press Release, december 18.
- FIGYELŐ TOP [2008]: Figyelő TOP 200, 2008. Sanoma Budapest Zrt., Budapest.
- GÁLIK MIHÁLY [1989]: Az ősröbbanás előtt? Jel-Kép, 1. sz. 104–111. o.
- GÁLIK MIHÁLY [2003]: Média-gazdaságtan. Harmadik, átdolgozott és bővített kiadás. Aula, Budapest.
- GÁLIK MIHÁLY [2007]: A médiakoncentráció közös európai szabályozásáról. Infokommunikáció és Jog, 17. sz. 5–9. o.
- GÁLIK MIHÁLY [2008]: A hozzáférés és a médiakoncentráció túlszabályozása a digitális átállás hazai folyamatában. Médiautató, 8. évf. 2. sz. 27–33. o.
- GÁLIK MIHÁLY–VOGL ARTEMON [2008]: A média koncentrációjának mérése. Szakértői tanulmány az Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet részére. Kézirat, Budapest, 76 o.
- GOODMAN, E. P. [2004]: Media Policy Out of the Box: Content Abundance, Attention Scarcity, and the Failures of Digital Markets. Berkeley Technology Law Journal, Vol. 19. 1389–1472. o.
- GOSZTONYI GERGELY [2007]: Kisközösségi rádiók Magyarországon. Médiautató, 7. évf. 3. sz. 43–62. o.
- HARCOURT, A. J. [1998]: EU Media Ownership Regulation. Conflict over the Definition of Alternatives. Journal of Common Market Studies, Vol. 36. No. 3, 369–389. o.
- HARRISON, J.–WOODS, L. [2001]: Defining European Public Service Broadcasting. European Journal of Communication, Vol. 16. No. 4. 451–475. o.
- HEAD, S. W.–STERLING, CH. H.–SCHOFIELD, L. B.–SPANN, TH.–MCGREGOR, M. A. [1998]: Broadcasting in America. A Survey of Electronic Media. Houghton Mifflin C., Boston.
- HILL, B. C. [2005]: Measuring Media Market Diversity: Concentration, Importance, and Pluralism. Federal Communications Law Journal, Vol. 58. 169–191. o.
- HORWITZ, R. B. [2007]: On Media Concentration and the Diversity Question. Megjelent: *Napoli, Ph. M.* (szerk.): Media Diversity and Localism. Meaning and Metrics. Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, Mahwah, NJ–London, 9–56. o.
- INCZE KINGA [2008]: Magyarországi médiapiaci körkép, 2007. AKTI füzetek, 31. sz. Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet, Budapest.
- IOSIFIDES, P. [1997]: Methods of Measuring Media Concentration. Media, Culture & Society, Vol. 19. 643–663. o.
- KATZ, E.–LAZARSFELD, P. F. [1955]: Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communication. Free Press, New York.
- KERESNYEI JÁNOS [2007]: A helyi televíziózás és a digitalizáció. AKTI füzetek, 15. sz. Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet, Budapest.
- LEVY, J. [2003]: The Diversity Index. 3/7/2003 Draft. FCC, Washington, D. C.
- MCQUAIL, D. [2003]: A tömegkommunikáció elmélete. Osiris Kiadó, Budapest.
- MEH [2007]: A Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia (NAMS) szakmai vitaanyag, I–II., 2007. szeptember, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest.

- NOAM, E. [2004]: How to measure media concentration? FT.com, August 30, 2004.
- NOAM, E. [2006a]: The Concentration of American Media Industries. TPRC Conference, szeptember, Draft.
- NOAM, E. [2006b]: Why TV regulation will become telecom regulation? Megjelent: Communications – The Next Decade. Ofcom, London, 67–72. o.
- OECD [2007]: Policy Considerations for Audio-Visual Content Distribution in a Multiplatform Environment. Working Party on Telecommunication and Information Policy Services, DSTI/ICCP/TIPS(2006)3/final.
- OSI [2005]: Television across Europe: regulation, policy and independence. Summary. Open Society Institute, Budapest.
- OWEN, B. M. [2005]: Confusing Success with Access: “Correctly” Measuring Concentration of Ownership and Control in Mass Media and Online Services. Progress on Point, The Progress and Freedom Foundation, Washington D.C. <http://www.pff.org/issues-pubs/pops/pop12.11owen.pdf>
- PETKOVIĆ, B. (szerk.) [2004]: Media ownership and its impact on media independence and pluralism. Peace Institute, Ljubljana.
- POLYÁK GÁBOR–SZŐKE GERGELY [2007]: Médiaszabályozás Németországban. AKTI füzetek 6. sz. Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet, Budapest.
- POLYÁK GÁBOR [2008]: Versenyjogi és médiajogi eszközök a médiakoncentráció korlátozásában. AKTI füzetek, 21. sz. Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet, Budapest.
- PRICE, M. E. [1998]: A televízió, a nyilvános szféra és a nemzeti identitás. Magvető, Budapest.
- SZONDA IPSOS–GfK HUNGÁRIA [2008]: Nemzeti Médiaanalízis, 2008. Szonda Ipsos–GfK Hungária, Budapest.
- TERRINGTON, S.–ASHWORTH, M. [2008]: Plurality: What Do We Mean by It? What Do We Do Want from It? Megjelent: *Gardam, T.–Levy, D. A. L.* (szerk.): The Price of Plurality. Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age. University of Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, 51–57. o.
- VOGL ARTEMON [2007]: A koncentráció szabályozása és az elmúlt évtized fúziókontroll esetei a hazai médiapiacra. Megjelent: Esettanulmányok a médiakoncentráció tárgyköréből. BKTE Alapítvány, 2007. november 5. 80–107. o.
- WILDMAN, S. S. [2007]: Indexing Diversity. Megjelent: *Napoli, Ph. M.* (szerk.): Media Diversity and Localism. Meaning and Metrics. Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, Mahwah, NJ–London, 151–176. o.