

## A Médiatanács frekvenciapályáztatási gyakorlata

### (2. jelentés)

A Mérték frekvencia-pályáztatásról szóló első jelentése a 2011 őszéig lezajlott pályázati eljárásokat elemezte. Ebben az időszakban a Médiatanács korábban még nem használt frekvenciák hasznosításáról döntött. A most vizsgált időszakban, 2011 vége és 2012 ősze között az elbíralt frekvenciapályázatok túlnyomó többsége (négyötöde) korábban már működő rádiók jogosultságának újrapályáztatásáról szólt. Ezek a rádiók a 90-es évek végén kezdték meg működésüket, és a jogosultságok többsége 2011-ben lejárt. A frekvenciák újrapályáztatása az ORTT megszűnése és az új szabályozás beindulása miatt sokat csúszott. A rádiók ennek ellenére ideiglenes engedéllyel továbbsugározhattak. Az engedélyek alkalmanként 60 napra szóltak (szólnak), és a hatóság gyakorlata szerint a – feltételeken módosítani nem kívánó – rádiók időről-időre megkapták a hosszabbítást. A pályázatok elhúzódása ugyanakkor jelentősen megnehezítette a működésüket. Piaci pozíciójukat erősen rongálta, hogy az alkalmankénti 60 napos engedély alapján nem tudtak a hirdetési piacon hosszú távú szerződéseket kötni.

A vizsgált időszakban a Médiahatóság 59 pályázati eljárásban döntött, ezek közül 20 eljárás eredménytelenül zárult. A mérleg tehát 39 új jogosultság, amely a következő hét évre szólóan biztosít a szereplőknek rádiózási lehetőséget.

Az elemzés a Médiahatóság által nyilvánosságra hozott döntések és dokumentumok alapján készült. A pályázatok fontosabb adatait tartalmazó táblázat letölthető a [Mérték honlapjáról](#).

### A pályázati felhívások

A pályáztatás jogi menetét a médiatörvény szabályai adják, amelyek közigazgatási jogi keretbe helyezik a folyamatot. Az általános törvényi szabályokat a konkrét pályázati felhívások töltik meg tartalommal, azokból olvashatók ki a médiapolitikai célok, az egyes piacokra való belépés tényleges feltételei.

A vizsgált felhívások az egyes helyi piacokhoz kapcsolódó médiapolitikai megfontolásokról keveset árulnak el, mivel néhány budapesti frekvencia kivételével egyforma feltételrendszert rögzítenek. A Médiatanács gyakorlatilag csak kereskedelmi célú frekvenciákat hirdetett meg ebben az időszakban. Mindössze három közösségi szolgáltatást célzó pályázati felhívás jelent meg, mindhárom Budapesten. A helyi pályázatok azonos logika, azonos szempontrendszer, azonos elvárás mentén fogalmazódtak meg. Minden pályázat mechanikusan egy gondolati vázra épült, differenciálást területi szempontból nem mutatott. Lényegében azonos volt az értékelési szempontrendszer is, ahol a díjverseny mellett kiemelt szempont volt a helyi tartalom és – új elemként – a magyar zene aránya.

A megpályáztatott frekvencián való korábbi működés csak néhány frekvencia esetében jelent meg preferenciaként, de akkor is csekély jelentőséggel, mindössze egyetlen pont járt

(megszerezhető összpontszám 1/60 része) a korábbi működőnek. A pályázatok zöménél még ez az előny sem volt biztosítva, és az általános médiaszolgáltatási tapasztalat is mindössze az elérhető pontszámok 5%-át tette ki. A Médiatanács tehát a pályázati felhívásokban nem fogalmazta meg azt a lehetséges médiapolitikai szándékot, hogy a piacon már bizonyított szereplők nagyobb eséllyel induljanak a frekvencia elnyeréséért.

A mérlegelési jogkörbe tartozó szubjektív értékelési elemek az elérhető maximum pontszám egynegyedét jelentették. Háromnegyed részben pedig a számszerű vállalások alakították a pontokat. Ezek az arányok a korábbi – még az ORTT által kiírt – pályázatokhoz képest nem változtak.

Két említésre méltó változásról érdemes szólni. Az egyik az értékelési szempontrendszer értelmező kiegészítése, a helyi tartalomra tett vállalás számítási módjának módosítása. Korábban függetlenül attól, hogy önálló helyi rádióra vagy hálózatba kapcsolódásra<sup>1</sup> (és így egészében is kevesebb helyi műsorra) szolt a pályázat, a helyi tartalomra tett azonos vállalás ugyanannyi pontszámot ért. Ha a pályázó 30% helyi tartalmat vállalt, attól függetlenül megkapta a maximális pontot, hogy ezt a vállalást a teljes műsoridőre, vagy csak a saját napi négy órás műsoridejére tette. Ez a nyilvánvalóan torz eredményre vezető számítási mód helyeseltető módon megváltozott. A pontszám az új pályázatoknál az éjszakai órák nélkül számított teljes műsoridő arányában díjazza a helyi tartalom vállalását. Ennek eredménye ugyanakkor az is, hogy a terjeszkedést célzó, piacépítésre alapuló pályázati szándékot kevésbé támogatja.

A másik változás komoly kritikával illethető: a korábbiakhoz képest a pályázati felhívásokból kikerültek a nyertessel kötendő blankettaszerződések. Míg az ORTT pályázati felhívásai tartalmazták a nyertes pályázóval megkötendő szerződés lényegében teljes szövegét, addig a Médiatanács pályázati felhívásaiból a szerződés szövege nem ismerhető meg. Ez a változás megnehezíti a szolgáltatók működési feltételeinek átlátását, illetve a hatósági tevékenység nyilvános kontrollját. Végső soron az sem tudható, hogy a piaci szereplők egységes jogi keretek között működnek-e. A hatósági szerződések tartalmának megismerhetősége esetleges. A betekintés iránti kérelem alapján egyes esetekben a hatóság lehetővé teszi a szerződés tartalmának megismerését, más esetekben viszont nem. A szerződések nyilvánossága az országos televíziók és rádiók esetében jogi vita tárgya. A bíróság első fokon mind a [televíziók](#), mind a [rádiók](#) szerződéséről kimondta ugyan, hogy a hatóságnak ki kell adnia a szerződéseket, a bírósági eljárás jogerős lezárásig a hatóság azonban erre nem hajlandó.

Összességében elmondható, hogy a Médiatanács saját a pályázati felhívásaiban a [sok kritikával illelt](#), lényegében a 90-es évek végén kialakított korábbi struktúrát és szempontrendszert változatlanul hagyta, a pályázati kiírásokat nem egyszerűsítette. Egyes pályázat eredményének bírósági felülvizsgálata során a [bíróság is megállapította](#), hogy a

---

<sup>1</sup> A hálózatba kapcsolódás esetén az adott frekvencián a nyertes önálló műsora mellett a műsoridő nagyobb részében egy másik (a hálózatos) rádió műsora szolt.

felhívások szövege tartalmaz önellentmondó elemeket, és előfordul a követelmények következetlen rögzítése is.<sup>2</sup>

### **A pályázati eljárások nyilvánossága**

A pályázati folyamat átláthatóságával kapcsolatban [korábban már jelzett probléma](#) továbbra is fennáll. Külső szemlélőként nem magyarázható módon a döntések egy része teljes terjedelmében, indokolással együtt hozzáférhető, más esetekben azonban csak a határozat rövid, indokolás nélküli formája található meg a hatóság weblapján. A honlap alapján úgy tűnik, van szándék a frekvenciahasznosítás egyes stádiumainak megismerhetővé tételére, de ebben komoly hiányosságok és késedelmes hozzáférhetővé tétel tapasztalható. A jelentés készítése során a Mérték is betekintés iránti kérelemmel fordult a hatósághoz, amelyre a hatóság ésszerű határidőn belül érdemben nem reagált. Így a jelentés lezárásáig nem volt módunk megvizsgálni a kért pályázati anyagokat.

### **Elhúzódo eljárások**

A működő rádiók számára már a pályázati felhívások kiírásának csúszása is megnehezítette a piaci működést. Az így kialakult nehéz helyzetet egy gyors pályáztatás mindenképpen enyhítette volna. Nem ez történt. Mindössze a pályázatok egynegyede került elbírálásra a törvény által megszabott határidőben, kétharmaduk a hónapokkal túllépte a törvényi határidőt, sőt 14%-uk elbírálása közel egy évet vett igénybe. A vizsgált pályázatok elbírálása átlagosan 8 hónapig tartott, miközben a törvény a meghosszabbítási lehetőségeket is beleszámítva maximum 4 és fél hónapos elbírálási időt határoz meg.

Azoknál a pályázatoknál, ahol egynél több pályázó jelentkezett (a pályázatok fele), mindössze 1 esetben sikerült törvényes határidőn belül lezárni a pályázatot. Azt azonban, hogy az eljárás 10 hónap alatt vagy ennél is hosszabb ideig tartott, a jelentkezők száma nem befolyásolta.

A Médiatanács első évében lezajlott pályázati eljárások látszólag ugyancsak hosszú ideig tartottak (átlagosan 10 hónapig), de ha figyelembe vesszük, hogy a kiíráshoz képest közel fél évvel később állt fel a Médiatanács, akkor azt látjuk, hogy az ORTT által korábban kiírt pályázatok ügyében az eljárások átlagosan négy és fél hónap alatt lezárultak. Az a furcsa helyzet állt tehát elő, hogy az örökölt pályázatokat „időben” elbírálta a Médiatanács, míg a saját koncepciója alapján meghirdetett pályázatok elbírálásával jóval hosszabb idő alatt birkózott meg.

### **Eredménytelen pályázatok**

Míg a Médiatanács a 2010-2011 között elbírált pályázatok közül csupán egy esetben minősítette eredménytelennek a kiírt pályázatot, addig 2012-ben ez slágertémává vált, köszönhetően elsősorban a budapesti 95,3 MHz frekvencia és a Klubrádió jövője körüli vitának. A hatóság a pályázatok több mint harmadát eredménytelennek minősítette, amely

---

<sup>2</sup> Pl. Fővárosi Ítéltábla 2.K.27.441/2012/2., Fővárosi Ítéltábla 2.K.27.439/2012/2.

mögött a hozzáférhető adatok szerint formai hiba állt. A megismerhető formai hibák mindegyike oldalszámozási problémákra, a cégszerű aláírás hiányosságaira, a formanyomtatványok átalakítására vezethető vissza.

A pályázatok elemzése alapján úgy tűnik, ahhoz, hogy az eredménytelenséghez vezető formai hiba felmerüljön az adott eljárásban, mindenképpen több pályázóra volt szükség. Azaz ha valaki egyedül pályázott, a pályázatával kapcsolatban formai hibák – a nyilvánosságra hozott adatok szerint – nem merültek fel. Nyilvánvaló, hogy a verseny nélküli pályáztatás során minimális a veszélye a hatósági döntés megtámadásának, így a hatóság is nagyvonalúbban kezelheti a formai elvárásokat. Ugyanakkor az eredmények alapján felmerül, hogy a formai elvárásokat a Médiatanács eszközként használta azokban a pályázatokban, ahol versengő pályázók jelentek meg. Ez pedig egyértelműen megkérdőjelezi a pályázati eljárásban megkövetelt formai követelmények funkcióját.

A formai hibák miatti eredménytelenség 2012 júliusában, a Klubrádió ügyében kapott nyilvánosságot, ezt követően az októberig elbírált pályázatokból a Médiatanács húszat minősített eredménytelennek és tizennyolcat eredményesnek.

A júliustól október közepéig elbírált pályázatokból 8 olyan eljárásban hirdetett nyertest a Médiatanács, ahol több pályázó vett részt. Azaz ebben az időszakban is voltak olyan eredményes többszereplős pályázatok, ahol a Médiatanács nem talált formai hibát, a pályázatot eredményesnek minősítette. A formai hibák esetleges előfordulásáról csak a pályázati anyagok megismerését követően lehet képet kapni. A hatóság a Mérték betekintés iránti kérelmére a jelentés lezárásáig érdemben nem reagált, pedig korábban más pályázatok esetében ésszerű határidőn belül lehetővé tették a pályázati anyagok megismerését.

## **Médiapolitikai megfontolások**

### **Helyi médiapiaci térkép**

Míg az első időszakban új, korábban nem használt frekvenciákról döntött a hatóság, addig a mostani időszak fő médiapolitikai kérdése az volt, hogy a Médiatanács átrajzolja-e a helyi rádiós piacok térképét, vagy a működő rádiók kapnak újabb lehetőséget a műsorszolgáltatásra. A lezárult eljárások alapján egyértelmű állítás ezzel kapcsolatban még nem fogalmazható meg.

Előzetes médiapolitikai szándékok csak nyomokban voltak kiolvashatóak a felhívásokból. A korábbi működés alapján kialakult piacszerkezetet a hatóság egyáltalán nem vette figyelembe. A vételkörzet-bővítéssel<sup>3</sup> vagy hálózatba kapcsolódással működő frekvenciák esetében például minden esetben önálló jogosultságként írta ki a pályázatokat, nem pedig a piaci racionalitás mentén kialakult nagyobb egységként. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy egy rádió hiába szerzett a sokéves működés alatt az eredeti frekvenciájához újabbakat, és hiába építette fel erre a nagyobb vételkörzetre a tevékenységét, a mostani pályáztatás során kizárólag az adott helyi vételkörzetben folytatott önálló jogosultságra pályázhatott, és

---

<sup>3</sup> Vételkörzet-bővítés esetén az adott frekvenciára jogosultságot szerzett rádió nem önálló műsort szolgáltat, hanem a frekvenciát egy másik rádiós jogosultsága vételkörzetének növelésére használja.

elvezítette a korábban megszerzett piaci pozícióit. Ez a megoldás arról árulkodik, hogy a helyi és regionális médiatérkép kialakítását nem a piacérzékenység vezérelte. Ezt erősíti az is, hogy az adott frekvencián zajló korábbi működés az értékelési szempontok között nem, vagy az értékelést csak minimálisan befolyásoló mértékben szerepelt.

A döntések tükrében mégis megállapítható az is, hogy a Médiatanács előnyben részesítette a korábbi működést. Az eredményesnek bizonyult pályázatoknál, ahol a frekvenciát korábban használó rádió is elindult, az esetek döntő többségében (90%) nyerni is tudott. Tény, hogy a pályázatok 40%-án a régi szereplő nem indult el, így a helyi és regionális piacokon új szereplők is megjelentek.

Az eredménytelennek minősített pályázatok esetében alig fordult elő, hogy nem indult a frekvenciát korábban is használó szereplő, így az igazi kérdés az, hogy ha egyszer elbírálja ezeket a pályázatokat, vajon a Médiatanács követi-e a korábbi működést preferáló médiapolitikai gyakorlatot. Ez különösen azért is érdekes, mert e pályázatok között számos esetben szerepel a Klubrádió, ami 2012-ben sehol nem jutott frekvenciához.

Az eljárásokat áttekintve az a benyomásunk, hogy az eredménytelenné nyilvánítást, mint eszközt, a Médiatanács akkor használta, ha az adott eljárásban nem volt meggyőződve arról, hogy lehetőséget adjon-e a korábbi rádióknak további hét évnyi működésre. Beszédesebb eredmény, hogy ahol a Klubrádió valamilyen formában elindult, ott minden esetben eredménytelennek minősült a pályázat. Az eredménytelenné nyilvánított további eljárásokban jellemzően olyan pályázók szerepelnek, amelyek az elmúlt időszakban több helyi szolgáltatásból álló szélesebb hálózatot építettek ki, vagy pályázati stratégiájuk ezt célozta (pl. a Hold Rádiós és Televíziós Reklám Bt., a Rádió 1 kötelekébe sorolt Varage Kft., Füleky Rádió Kft., BMC Rádió Kft, olyan szereplők, akik több helyi jogosultságot is megpályáztak, és a vizsgált időszakban sehol sem sikerül nyerniük).

### **Piaci terjeszkedés**

Noha a nyertesek között vannak olyanok, akik már máshol is működtetnek helyi rádiót, és az új pályázaton szerzett frekvenciával piaci terjeszkedést valósítanak meg, az kimondható, hogy ahol a Médiatanácsnak mérlegelési lehetősége volt – nem csak egy pályázóról kellett döntenie –, ott olyan szereplő nyert, aki nem a piaci terjeszkedést célozta. A határozatok nyilvánosságában tapasztalható szelektivitás miatt nehéz számszerűsíteni, hogy a pályázatokon milyen arányban váltak nyertessé hálózatba kapcsolódásra, illetve vételkörzet bővítésre pályázó szereplők. A nyertessé nyilvánításról szóló egyes határozatok alapján ugyanis nem derül ki, hogy milyen működés (önálló vagy éppen vételkörzet-bővítést célzó) valósul majd meg az adott frekvencián. Így e pillanatban azt állítani, hogy az elmúlt egy éves időszak pályázati folyamatában ne lettek volna terjeszkedő nyertesek, nem lehet, azt mégis mondhatjuk, hogy a korábbi tendenciákkal szemben a versengő pályázók közül nem a terjeszkedést célzó szereplők nyertek. Fontos rögzíteni, hogy a Médiatanács első évének pályázattási gyakorlatában néhány szereplő (Lánchíd Rádió, Mária Rádió, Európa Rádió) terjeszkedési szándéka komoly támogatást kapott.

## Budapesti piac

Ez a pályázatási időszak a Budapesten működő tizennégy rádió közel felét érintette. A budapesti rádiós körkép jelenlegi helyzete leginkább a piaci abszurditás fogalmával írható le. A fővárosban jellemzően nem kereskedelmi rádiók működnek, hanem közösségi szolgáltatók, és a pályázatok eredményeként ez a karakter tovább erősödött. A jelenleg működő rádiók háromnegyede elvileg közösségi célokat szolgál, és nem fizet médiaszolgáltatási díjat. Ennek az elemzésnek nem része önmagában a budapesti rádiós piac állapotának [bemutatása](#), de ez az egyszerű, számok szerinti leírás is jelzi, hogy a közösségi rádió fogalma ma Magyarországon nem fedti a világban elfogadott közösségi rádiózás fogalmát.

A kiírt kilenc frekvencia közül öt kereskedelmi, négy közösségi jogosultságra szólt. Eredményesen hat frekvencia sorsa dőlt el, három eljárást – a fentebb már kifejtett okból – eredménytelennek minősített a Médiahatóság. A folyamat sajátosságát jelzi, hogy a korábban kereskedelmiként működő Inforádió a pályázati eljárás lehetőségeit kihasználva [közösségi státuszra váltott](#), igaz, a korábbinál valamivel kisebb frekvencián. Ezzel együtt érdemes rögzíteni, hogy a Klubrádió körüli vitának sem elhanyagolható eleme, hogy a jogosultság megújítása milyen feltételekkel, fizetési kondíciókkal történik. Jelenleg kereskedelmi rádióként kizárólag a Juventus Rádió, a Music FM és a vitatott státuszú Klubrádió szól.

Újra rádiózhat korábbi frekvenciáján a közösségiként működő Civil Rádió. Nem kapott viszont frekvenciát a korábban országos hálózat kiépítését célzó Rádió 1, és a Juventus Rádió sem maradhatott az eddig használt legértékesebb budapesti frekvencián, helyette egy rosszabb minőségű frekvencián folytathatja a működést. Új piacra lépőként a Médiatanács két pályázónak adott lehetőséget, de ebből az egyik nyertes (95,8 Mhz, Click Rádió) a jogvesztő határidőn belül nem jelentkezett szerződéskötésre. Értelemszerűen felmerül a kérdés, vajon kellően megalapozott-e az a hatósági döntés, amely alapján a nyertessé nyilvánított pályázó visszalépése miatt nem kezdődhet meg a rádiózás ezen a komoly piaci értékkel bíró budapesti frekvencián.

Relatíve új szereplő a Katolikus Rádió, amelyik korábban csak középhullámon volt fogható. Sajátossága ennek a jogosultságnak, hogy a Katolikus Rádió a pályázaton elnyert frekvenciát a Médiatanács egy korábbi döntése alapján már – pályázat nélkül – használta, és a pályázat ennek a használatnak a hosszabb időszakra való átváltását jelentette. Az ügy további érdekessége, hogy a budapesti frekvenciák közül ez az egyetlen olyan jogosultság, amely formálisan egy helyi vételkörzetű rádió (Székesfehérvár) vételkörzet-bővítéseként nyerte el a jogosultságot.

Négy frekvencia jövőbeli hasznosulása tisztázatlan, mivel három pályázatot a Médiatanács eredménytelennek minősített, egy helyen pedig nem kötötték meg a hatósági szerződést.

A budapesti médiapiac átalakítása mára az országos piacon egyedül maradt Class FM piaci pozícióit erősíti. A jelentős kereskedelmi erővel rendelkező Rádió 1 kiszorulása, a korábban harmadik „országos” rádióként jellemzett Juventus korábbi nagy vételkörzetű frekvenciájának cseréje egy lényegesen kisebb vételkörzetű frekvenciára azt a képet erősíti,



hogy a Médiatanács szerint a Class FM-en kívül nincs szükség budapesti központtal bíró jelentős kereskedelmi rádióra.

Míg korábban a budapesti frekvenciákért sok pályázó jelentkezett, mára fokozatosan lecsökkent a pályázók száma, olyannyira, hogy az elbíráltak közül négy frekvenciánál már csak egy-egy jelentkező volt. Ebből az a következtetés is levonható, hogy a frekvencia-kiosztás informális meghatározottsága igencsak erős lehetett.

### **Klubrádió**

A budapesti központtal működő Klubrádió rádiós jogosultságainak, a pályázatok eredményének és bírósági kontrolljának részletes elemzése az összes eljárás végleges lezárását követően egy önálló jelentés tárgya lesz. Ebben a vizsgálatban csak a legfontosabb megállapításokra szorítkozunk.

A Klubrádió pályázatait kiemelt figyelem kísérte, mivel a pályáztatás egész menetét befolyásolta a Médiatanács által „Klubszabálynak” nevezett formai hiba központi elemmé válása, és ezt a neuralgikus helyzetet fontossá teszi a rádió médiapolitikai jelentőségének felértékelődése is. A médiakínálatban az egyetlen erőteljes ellenzéki hangként megszólaló rádió az új médiaszabályozás hatályba lépése előtt budapesti központtal több nagy régiót lefedő hálózatot működtetett. A rádió a vizsgált két időszakban 15 pályázatot adott be korábbi piaci pozícióinak megtartására, illetve további terjeszkedésre. Egy pályázaton sem nyert, a második időszakban a részvételével zajló minden pályázati eljárást eredménytelennek nyilvánítottak. A rádió központi frekvenciájának számító budapesti 95,3 MHz frekvencia pályáztatása során hozott médiahatósági döntésekkel kapcsolatban három jogerős bírósági döntés is született. A bíróság minden esetben – jogszabálysértésre hivatkozva – hatályon kívül helyezte a Médiatanács Klubrádióra vonatkozó döntését. Az [utolsó jogerős döntést](#) követően a hatóság az ügyészséghez fordult, mondván a közigazgatási jog keretein belül más módon nem tudja végrehajtani a bírósági ítéletet. A Médiatanács az ügyészség állásfoglalása után a jogosultsággal kapcsolatos eredeti határozatát teljes egészében visszavonta. Az eljárás még nem zárult le.

### **Összegzés**

A pályázati gyakorlat az ORTT gyakorlatához képest sem egyszerűbbé, sem kiszámíthatóbbá, sem átláthatóbbá nem vált. A vizsgált időszakot a formai okból eredménytelen pályázatok nagy száma mellett a törvényi határidőt jóval túllépő, elhúzódó eljárások, valamint a pályáztatás szelektív nyilvánossága jellemezte.

A vizsgált időszak fő médiapolitikai kérdése az volt, hogy a frekvenciapályázatok során mennyiben rajzolja át a Médiatanács a rádiós piacot, azaz a korábbi rádiók folytathatják-e a működést, vagy új szereplők kapnak lehetőséget. A lezajlott eljárások alapján erre részben lehet csak válaszolni, mivel az eljárások egyharmada eredménytelenül zárult. Ahol volt eredmény, és a korábbi szereplő is pályázott, ott az esetek döntő többségében a korábbi rádió kapott jogosultságot. Ez volt a helyzet a pályázatok egyharmadában. Ezek a döntések jellemzően a kis helyi rádiós piacokat érintették.

Az egész pályáztatási folyamat a plurális médiapiaci viszonyok ellenében ható szemléletmóddal jellemezhető. A korábbi piaci struktúra átalakításának szándéka számos döntésben megjelenik, különösen igaz ez az állítás a budapesti piacon lezajlott változásokra. Ebben a pályáztatási szakaszban továbbromlott a korábban országos lefedettséget megcélzó kereskedelmi rádiók piaci helyzete, ez a folyamat pedig a rádiós piac érdemi átalakulását eredményezi.