

A közszolgálati újrarendelése



Mérték Médiaelemző Műhely

2014.01.28.

A vázolt koncepció főbb elemei

- A közszolgálati média a rendszerváltást követően nem tudott az átfogó és pártatlan tájékoztatás, a kulturális értékteremtés, a társadalmi párbeszéd megkerülhetetlen fórumává válni. A jelenlegi helyzet nem alakulhatott volna ki, ha a politikai és a szabályozási környezet változásával szemben erős intézményen belüli szervezeti, szakmai, etikai biztosítékokra, illetve a közszolgálati jelentős társadalmi támogatására lehetett volna támaszkodni.
- Számunkra a közszolgálati küldetés alapvetően a társadalmi párbeszéd előmozdításában, kiteljesítésében áll. Az így értelmezett közszolgálati bármely releváns társadalmi kérdésre bármely megfelelő kifejezési formában és bármely, az adott kommunikációs célt hatékonyan szolgáló platformon reagálhat. Ebben az értelemben a társadalmi párbeszéd előmozdítása a műsorpolitika egészét alakító koncepció, amely egyetlen konkrét műsorpolitikai, szerkesztői döntést sem korlátoz, mégis lehetővé teszi egy minden más tartalomszolgáltatástól megkülönböztethető közszolgálati tartalomkínálat kialakítását.
- Álláspontunk szerint a közszolgálati szabályozása olyan többszintű rendszerben valósulhat meg, amelyben a részletes feladat-meghatározás és ahhoz kapcsolódóan a költségvetési tervezés egy átlátható, a közszolgálati szervezeten kívüli szakmai döntéshozatal eredménye. A társadalmi megrendelés keretében tisztázni kell a közszolgálati tartalomkínálat szerkezetét, a közszolgálati feladatellátás körébe tartozó egyes tartalomtípusok arányait (műsorszerkezet, tartalomszolgáltatási koncepció), a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges platformok és csatornák számát, a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges finanszírozási forrásokat.
- A társadalmi megrendelés összeállítására és ellenőrzésére egy olyan testület felállítását javasoljuk, amelyben a tagok egyik harmada a demokratikus legitimációval rendelkező parlamenti pártok delegáltjaiból, másik harmada a civil, kulturális és tudományos szféra szereplőinek delegáltjaiból, harmadik harmada pedig az újságírói szakma delegáltjaiból áll.
- Álláspontunk szerint a bonyolult intézményrendszer, a politikai döntések elfedése nem jelent garanciát az egyoldalú politikai befolyásolással szemben. A tulajdonosi jogokat a demokratikus legitimációval és a költségvetési kérdésekben döntési jogkörrel rendelkező Országgyűlés, illetve annak valamely bizottsága gyakorolja. A zártkörűen működő részvénytársaságokra vonatkozó szabályozás lehetővé teszi ún. ügydöntő felügyelő bizottságok létrehozását, amelyek jogosultak az igazgatóság tagjainak megválasztására és visszahívására, és egyes ügydöntő határozatok meghozatala is a felügyelőbizottság előzetes jóváhagyásához köthető.
- Az egyes médiaszolgáltatók vezetését három tagú igazgatóság látja el. Az igazgatóság tagjait a felügyelőbizottság nevezi ki, a társadalmi megrendelésért felelős testület

véleményének figyelembevételével. Az igazgatóság elnökét pályázati eljárásban kell kiválasztani. A társadalmi megrendelésért felelős testület az eljárás során azt vizsgálja, hogy a pályázók szakmai elképzelései összhangban vannak-e a társadalmi megrendelés tartalmával.

- A külső nyomásgyakorlással szembeni legfontosabb garancia ezért végső soron a közszolgálati intézményrendszerben dolgozók közszolgálati elkötelezettsége, amit álláspontunk szerint a szervezeten belüli, formális és informális szakmai kontroll kiépítésével erősíthető. A koncepció fontos eleme, hogy a jövő közszolgálati médiarendszerében egy széleskörű, szervezett vita keretében olyan szakmai etikai-viselkedési kódex szülessen, amely az elmúlt, kudarcos korszak tapasztalatait is felhasználva választ ad a közszolgálati médiarendszerben dolgozó újságírók előtt álló kihívásokra; kialakuljon az a belső intézményrendszer, amely koherens keretet ad a különböző szakmai-etikai vitáknak; és olyan belső önszabályozás alakuljon ki, amely a közönség számára is egyértelmű eljárásrendet állapít meg az esetleges szakmai-etikai hibák esetére.
- A közszolgálati médiát a jövőben is az állami költségvetésből javasoljuk finanszírozni. Álláspontunk szerint a finanszírozás kereteinek a társadalmi megrendelésről szóló megállapodásban való rögzítése megfelelő garancia arra, hogy a források csökkentésével vagy éppen növelésével ne lehessen politikai befolyást gyakorolni. A társadalmi megrendelést rögzítő szerződésben a parlament 3 évre vállaljon garanciát összegszerűen a közszolgálati médiának jutatott költségvetési forrásról, és ettől az előzetesen garantált forrástól az éves költségvetési vitában csak +/- 1 százalékkal lehessen eltérni. A 3 évre előzetesen garantált forrás is évente csak +/- 5 százalékkal változhat az előzőekhez képest.
- A felvázolt közszolgálati intézményrendszer nem tér el gyökeresen a korábbi magyarországi megoldásoktól és a jellemző európai modellektől. Éppen ezért jogosan felvethető, hogy alkalmas-e a felvázolt rendszer a korábbi hibák és kockázatok elkerülésére. A centralizált, felülről lefelé építkező közszolgálati intézményrendszernek lehet alternatívája egy alulról építkező rendszer. E modellben a közszolgálati műsorszolgáltatás alapvetően önálló helyi nonprofit műsorszolgáltatók hálózataként működik, amihez – egyfajta hálózatos műsorszolgáltatóként – jelentős műsorgyártási kapacitásokat biztosít egy központi, közpénzzel gazdálkodó szervezet. A rendszer működésének alapfeltétele, hogy legyenek életképes, a folyamatos működéshez szükséges – lehetőleg nem csak állami támogatásokból származó – finanszírozási forrásokkal rendelkező nonprofit médiaszolgáltatók

Visszajelzéseiket, észrevételeiket, kérdéseiket küldhetik Polyák Gábor részére, a polyak.gabor@mertek.eu címen, valamint közzétehetik a Mérték és a Független Médiaközpont honlapján és Facebook-oldalán.

Tartalom

Milyen okok vezettek a közszolgálati médiaszolgáltatás magyarországi kudarcához?	4
Milyen feladatai vannak a közszolgálati médiaszolgáltatásnak a jelenlegi médiarendszerben? ..6	
Hogyan fogalmazható meg a közszolgálati küldetés a digitális médiarendszerben?	6
Milyen eljárásban határozhatók meg a közszolgálati feladatok?	8
Milyen biztosítékokkal garantálható a közszolgálati médiaszolgáltatás függetlensége?	11
Milyen szervezeti garanciák biztosíthatják az átlátható és egyoldalú befolyástól mentes működést?	11
Milyen finanszírozási megoldások szolgálják a hatékony és független működést?	13
Milyen különleges feladatai és felelőssége van a közszolgálati újságírónak?	15
Van-e életképes alternatív intézményi megoldás a közszolgálati feladatok ellátására?	16

Milyen okok vezettek a közszolgálati médiaszolgáltatás magyarországi kudarcához?

A közszolgálati média a rendszerváltást követően nem tudott az átfogó és pártatlan tájékoztatás, a kulturális értékteremtés, a társadalmi párbeszéd megkerülhetetlen fórumává válni. Ehelyett – az egyes közszolgálati műsorszolgáltatók és az egyes időszakok esetében természetesen eltérő mértékben – politikai és finanszírozási kényszerek között mozgó, világos küldetéssel nem rendelkező, megújulásra és innovációra alig képes, átláthatatlan, korrupcióval fertőzött intézményrendszer jött létre. A közmédia közszolgálati feladatainak ellátása 2010 után teljesen ellehetetlenült, a jelenlegi helyzet azonban nem alakulhatott volna ki, ha a politikai és a szabályozási környezet változásával szemben erős intézményen belüli szervezeti, szakmai, etikai biztosítékokra, illetve a közszolgáltatóság jelentős társadalmi támogatására lehetett volna támaszkodni. Ezeknek a belső és külső garanciáknak a hiánya számos kulturális, politikai és szervezeti problémára vezethető vissza.

A magyar helyzet nem egyedi, sőt – az olasz vagy akár a francia közszolgálati médiával kapcsolatos hírekre utalva – még az sem állítható, hogy regionális. Mára sajnos világossá vált, hogy a „közszolgáltatóság”, mint valamely közszolgálati médiaszolgáltató által nyújtott tartalomszolgáltatás sikeresen csak meghatározott kulturális, társadalmi, politikai feltételek teljesülése esetén valósítható meg, amely általában is értéknek tekinti az autonómiát, a párbeszédet és a toleranciát. Ebből számunkra az következik, hogy a jelenlegi hazai környezetben fel lehet vetni olyan alapvető kérdéseket is, amelyek Nyugat-Európában már hosszú ideje nincsenek napirenden: szükség van-e egyáltalán közszolgálati médiára, önálló, országos lefedettségű közszolgálati médiainstítúciónak van-e szükség, kiiktatható-e a politikai jellegű felügyeleti rendszer?

A magyar közszolgálati médiára a rendszerváltást követően a politikai szereplők – eltérő mértékben és eltérő eszközökkel – megszerzendő, elfoglalandó zsákmányként tekintettek. Gyakorlatilag a rendszerváltást követő időszak egészéből hiányzott az a politikai kultúra, ami a közszolgálati médiaszolgáltatást a társadalmi viták és a kulturális alternatívák fórumának tekintették volna. Még a folyamatos médiaháborúk legcsendesebb pillanatát jelentő 1996-os médiatörvény is nagyrészt politikai ellenőrzésként értelmezte a társadalmi ellenőrzést, és a törvénnyel kialakított felügyeleti intézményrendszer rövid időn belül teljesen csődöt mondott. Az átpolitizált felügyeleti rendszer szükségszerűen ellehetetlenítette az intézmények normális vezetését és működését, így néhány kivételtől eltekintve – ide alapvetően a közszolgálati rádió szerkezetváltását értve – érzékelhető innovációt a közszolgálati médiaszolgáltatás rendszerében nem sikerült keresztülvinni. Ennek szükségszerű velejárója, hogy a közszolgálati média gazdálkodását folyamatos gyanakvás övezte és övezi. Az átpolitizált intézményrendszer ezen túl a közszolgálati újságírók egyre nagyobb részének

szakmai tartását is felőrlötte. Mindez 2010-ben egy nyíltan egyoldalú, az intézményi és szakmai autonómiát teljesen kiiktató politikai irányítás kialakításában teljesedett ki, aminek feltartóztatására lényegében kísérlet sem történt a közszolgálati szféra részéről.

A médiatörvény elfogadása után a közszolgálati televízió képtelen volt választ adni a kereskedelmi televíziók megjelenésével kialakult új feltételekre, nézettsége igen gyorsan igen nagy mértékben zuhant. A rádiós piacon ez az összeomlás nem következett be, mivel ott a közszolgálati csatornák kínálata hosszú időn keresztül egyedi tartalommal egészítette ki a kereskedelmi rádiók kínálatát. A közszolgálati médiát ért legnagyobb veszteség, hogy – a televízió már jóval korábban, a rádió alapvetően 2010-től – teljesen elveszítette a hitelességét. A közönség nem tekint rá pártatlan, megbízható tájékoztatói forrásként, a közügyek megvitatásának fórumaként, hanem besorolja az egyébként is teljesen megosztott médiarendszer megfelelő politikai oldalára. A 2010 után érdemben megnövelt költségvetés nem volt alkalmas sem arra, hogy az elveszített közönség egy részét visszanyerje, sem arra, hogy a közszolgálati médiát a hazai minőségi tartalomgyártás központjává tegye.

A Mérték korábbi vitaanyagai nem számoltak a hazai politikai kultúra és társadalmi környezet gyors változásával, ezért koncepciójukat a szabályozással és a szabályozó intézményekkel szembeni bizalmatlanság határozta meg. Ugyanakkor már az első vitaanyagunkban rögzítettük: „A társadalmi párbeszéd, a társadalmi nyilvánosság elsődleges fórumává a közszolgálati médiának kell válnia.”¹ E két kiindulópont olyan szabályozási koncepciót alapol meg, amelynek célja a közszolgálati feladatok ellátásának megerősítése, de amely a korábbiaktól eltérő szabályozási és intézményi garanciákkal kísérletezik. A Mérték szabályozási koncepciójából olyan közszolgálati szféra vezethető le, amely

- műsorkínálatát nem elsősorban a terjesztési csatornák bővítésével, hanem a tartalomgyártással színesíti,
- gazdálkodásában átlátható, műsorpolitikai döntéseit minden esetben megalapozott gazdasági tervezéssel is alátámasztja,
- külső, politikailag szükségszerűen befolyásolt kontroll helyett a belső, szakmai jellegű kontroll alatt áll,
- szervezetrendszerében érvényesül az újságírói és szerkesztői autonómia és felelősség.

¹ Mérték Médiaelemző Műhely: Mit várunk a médiaszabályozástól? <http://mertek.eu/mediavita>

Milyen feladatai vannak a közszolgálati médiaszolgáltatásnak a jelenlegi médiarendszerben?

Hogyan fogalmazható meg a közszolgálati küldetés a digitális médiarendszerben?

A közszolgálati tartalmának és jelentőségének újragondolása a médiapolitikai dokumentumok és elemzések állandó témája. A közszolgálati küldetés a médiakörnyezet folyamatos változása ellenére jelentős részben állandó elemeket tartalmaz – pártatlan, kiegyensúlyozott tájékoztatás, minőségi szórakoztatás, a kisebbségi csoportok szempontjainak megjelenítése, kulturális értékek bemutatása – , ugyanakkor megoldatlan, megoldhatatlan az a dilemma, hogy a közszolgálati médiumok a lehető legszélesebb műsor-spektrummal a lehető legszélesebb közönséget célozzák-e meg, vagy – mint a piaci kudarcokat kompenzáló szolgáltatás – azokra a rétegtartalmakra koncentrálnak, amelyek más tartalomszolgáltatásokban nem vagy nem elég hangsúlyosan jelennek meg. Az első értelmezés drága, a politikai csatározásoknak kitett, a kereskedelmi médiától egyre kevésbé megkülönböztethető tartalomkínálathoz vezet, a második értelmezés pedig azt a kérdést veti fel, hogy a mai médiakínálatból mely tartalmak hiányoznak, és e tartalmak önmagukban képesek-e szélesebb közönséget és társadalmi hatást elérni. A sikeres, közönségüket a digitális médiarendszerben is megőrző közszolgálati médiaszolgáltatások átfogó, sőt folyamatosan bővülő tartalomkínálattal rendelkeznek. Ugyanakkor korántsem ez az egyetlen elem, amiben különböznek a hazai közszolgálati rendszertől, tehát biztosan nem elegendő ebbe az irányba elmozdítani a hazai közmédiát.

Számunkra a közszolgálati küldetés alapvetően a társadalmi párbeszéd előmozdításában, kiteljesítésében áll. Az így értelmezett közszolgálati bármely releváns társadalmi kérdésre bármely megfelelő kifejezési formában és bármely, az adott kommunikációs célt hatékonyan szolgáló platformon reagálhat. Ebben az értelemben a társadalmi párbeszéd előmozdítása a műsorpolitika egészét alakító koncepció, amely egyetlen konkrét műsorpolitikai, szerkesztői döntést sem korlátoz, mégis lehetővé teszi egy minden más tartalomszolgáltatástól megkülönböztethető közszolgálati tartalomkínálat kialakítását.

Közszolgálati a tömegkommunikációs rendszernek azt az elemét tartjuk, amely

- a rendelkezésre álló minden elektronikus kommunikációs platformon, az egyes platformok sajátosságait figyelembe vevő szolgáltatásokkal,
- a különböző forrásokból – akár más médiumok tájékoztatásaiból – származó információkat társadalmi, gazdasági, kulturális, politikai összefüggéseiben megjelenítve, a kevésbé tudatos, passzív hírfogyasztási szokásokkal rendelkező közönség részére is hozzáférhetővé, értelmezhetővé és megvitathatóvá tesz,

- a különböző társadalmi csoportok, kisebbségek, kulturális alternatívák számára is megjelenési lehetőséget és értelmezési kereteket biztosít, ezzel elősegíti az egyéni és közösségi identitások megfogalmazását, felmutatását, párbeszédét és integrációját,
- jelentős új, saját tartalommal, illetve széles körben elérhető archívumokkal bővíti a médiakínálatot,
- és mindezek kísérőjeként jelentősen hozzájárul a média és a nyilvánosság társadalmi szerepének tudatosításához, megértéséhez.

A közszolgálati intézményrendszer által jelenleg előállított tartalomkínálat a fenti elvárásoknak nem felel meg. A közszolgálati intézményrendszer ma egyetlen, a politikai többség által helyesnek gondolt értelmezési keretet kínál, kirekeszti már azokat az információkat is, amelyek e keretbe nem illeszthetők be, és bármely társadalmi vagy kulturális alternatívát kizárólag e politikai és többségi értelmezési keret viszonylatában, legfeljebb valamiféle mennyiségi ellenpontosításra törekedve ábrázol.

A közszolgálati feladatok részletes, de szükségszerűen esetleges felsorolása helyett két szempontot emelünk ki.

Álláspontunk szerint a közszolgálati intézményrendszer kizárólag akkor töltheti be a feladatait, ha erőforrásainak nagy részét tartalomgyártásra fordítja. A közszolgálati tartalomgyártásba a hazai alkotók legszélesebb körét kell bevonni. A külső vagy belső gyártás dilemmáját alapvetően az átlátható finanszírozás oldhatja fel, amely mindkét esetben a források hatékony felhasználását erősíti. A műsorgyártási költségek teljes transzparenciája mellett ki kell építeni azt az ellenőrzési rendszert, amely alkalmas és képes a felhasznált források szükségességének, szakmai megalapozottságának vizsgálatára; erre a társadalmi megrendelés összeállításáért és ellenőrzéséért felelős, a későbbiekben bemutatott testület mellett működő szakmai apparátus lehet alkalmas.

A digitális médiarendszerben kiemelkedő társadalmi értéke van a közszolgálati archívumnak, amit álláspontunk szerint a legszélesebb közönség részére elérhetővé kell tenni, jelentős mértékben támaszkodva az új platformok nyújtotta terjesztési lehetőségekre. Az archívumok társadalmi hasznosításához meg kell teremteni a megfelelő szerzői jogi környezetet.

Milyen eljárásban határozhatók meg a közszolgálati feladatok?

Álláspontunk szerint a közszolgálati szabályozása olyan többszintű rendszerben valósulhat meg, amelyben

- a törvény elsősorban annak a döntéshozatalnak a szervezeti és eljárási kérdéseivel foglalkozik, amelyben részletesen meghatározzák a közszolgálati feladatokat és a finanszírozási forrásokat,
- a részletes feladat-meghatározás és ahhoz kapcsolódóan a költségvetési tervezés egy átlátható, a közszolgálati szervezeten kívüli szakmai döntéshozatal eredménye,
- a feladat-meghatározásból következő műsorpolitikai döntéseket pedig világos felelősségi viszonyok mentén a szervezeten belüli vezetők hozzák.

Ez a modell a közszolgálati feladatokat – az azok teljesítéséhez szükséges finanszírozási forrásokkal együtt – egyfajta „társadalmi megrendelés”² keretében határozza meg. E modell legismertebb példája a [BBC Royal Charter and Agreement](#), de – részleteiben persze eltérő formában – ezt a modellt követi a francia és a német szabályozás. A modell előnye a közszolgálati média számára elsősorban az, hogy – kialakításától függően – hosszabb távra műsorpolitikai és finanszírozási tervezhetőséget biztosít, és ezzel segíti a nyomásgyakorlás egyes formáinak csökkentését. A „megrendelő” oldalán ez a modell növeli a tervezéshez elengedhetetlen műsorpolitikai és pénzügyi átláthatóságot, és ebből következően az elszámoltathatóságot.

A társadalmi megrendelés keretében tisztázni kell

- a közszolgálati tartalomkínálat szerkezetét, a közszolgálati feladatellátás körébe tartozó egyes tartalomtípusok arányait (műsorszerkezet, tartalomszolgáltatási koncepció),
- a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges platformok és csatornák számát,
- a közszolgálati tartalomkínálat megvalósításához szükséges finanszírozási forrásokat.

A társadalmi megrendelés hatályának időtartama alatt a tartalomkínálat szerkezetét, a rendelkezésre álló platformok és csatornák számát álláspontunk szerint nem lehet megváltoztatni. Ilyen módon kerülhetők el a médiapolitikai és gazdasági szempontból megalapozatlan, ad hoc döntések, amelyek egyébként a közszolgálati feladatellátást ma jellemzik.

² [Szente Péter: Médiapolitikai vázlat](#), Médiakutató, 2001 tél

A társadalmi megrendelés időtartamát erre tekintettel úgy kell meghatározni, hogy az ne váljon a médiapiaci változásokhoz való alkalmazkodás akadályává. Álláspontunk szerint a három éves időtartam a tervezhetőség és a stabilitás mellett megfelelő, folyamatos felkészülési lehetőséget is teremt a változó médiakörnyezethez való alkalmazkodásra. Hangsúlyozzuk, hogy a társadalmi megrendelés semmiképpen nem zárja ki a műsorpolitikai szabadságot: a mindenkori tényleges tartalomkínálat meghatározása az intézményi vezetők felelőssége. A megrendelő és a közszolgálati médiaszolgáltató közötti három éves, a politikai ciklusoktól elváló megállapodás elvileg a nyomásgyakorlás csökkentésére is alkalmas.

A modell kialakításának nehézsége és kockázata, hogy létre kell hozni, ki kell jelölni azokat a szerveket, amelyek felelősek a megrendelés tartalmának kialakításáért, meghatározott jogi formában, megrendelőként a közszolgálati médiaszolgáltatók felé közvetítik a megrendelést, és gondoskodnak az abban foglaltak betartásáról. A közszolgálati megrendelés tartalmának kialakítása egyszerre társadalmi, szakmai és gazdasági kérdés. Ennek nemcsak a társadalmi megrendelést előkészítő testület – következő pontokban vizsgált – összetételében kell tükröződnie, hanem abban is, hogy a megrendelés elfogadását érdemi nyilvános vitának kell megelőznie.

E feladat ellátására egy olyan testület felállítását javasoljuk, amelyben a tagok egyik harmada a demokratikus legitimációval rendelkező parlamenti pártok delegáltjaiból, másik harmada a civil, kulturális és tudományos szféra szereplőinek delegáltjaiból, harmadik harmada pedig az újságírói szakma delegáltjaiból áll. A civil, kulturális és tudományos szféra képviselői esetében indokolt egy pályázati rendszer kidolgozása, a közszolgálati médiában létrehozott szakmai szerveződések és a különböző újságíró-szervezetek maguk dolgozhatják ki a rájuk vonatkozó delegálási szabályokat, politikai pártok delegáltjai pedig paritásos alapon kerülhetnek a testületbe. E keretek rögzítésén túl a törvény a testület szakmai összetételét is befolyásolná, és meghatározott arányban vagy számban a média működésével kapcsolatos újságírói, közgazdasági, műszaki, jogi, szociológusi tapasztalattal rendelkező szakemberek részvételét írná elő. A tagok rotációs rendszerben cserélődnek, egy tag legfeljebb két társadalmi megrendelés összeállításában vehet részt. Az egyébként nem folyamatosan működő testület mellett állandó szakértői és adminisztratív háttér működése szükséges. A testület legfőbb feladata a társadalmi megrendelés tartalmának kialakítása, az ehhez szükséges konzultáció lebonyolítása, illetve a közszolgálati médiaszolgáltatóval kötött megállapodás lejárta után az eredmények értékelése. A testület a médiaszolgáltatók napi munkájában nem vesz részt.

A társadalmi megrendelésnek minden esetben magában kell foglalnia egy részletes médiapolitikai és gazdasági elemzést. Abban az esetben, ha a megrendelés új szolgáltatás indítására tesz javaslatot

bármely platformon, a fenti testületnek – az angol és a német szabályozási megoldáshoz hasonló – elemzést kell végeznie, amelyben vizsgálni kell, hogy

- a javasolt szolgáltatás mennyiben járul hozzá a társadalmi párbeszéd előmozdításához,
- a javasolt szolgáltatás tartalmi és minőségi szempontból hogyan viszonyul az elérhető tartalomkínálat és a tartalompiac egészéhez,
- a javasolt szolgáltatás finanszírozási igényei arányosak-e az elérhető eredményekkel.

Ezt a – törvényben részletesen kidolgozott – eljárást a társadalmi megrendelésre vonatkozó megállapodás hatálya alatt is kezdeményezheti a közszolgálati médiaszolgáltató, ha igazolható, hogy a javasolt szolgáltatás elindításának késedelme jelentősen rontaná a közszolgálati feladatellátás esélyeit.

A társadalmi megrendeléshez minden esetben költségvetést is készíteni kell. Ez a társadalmi megrendelést összeállító testület és a médiaszolgáltató igazgatótanácsa közötti kommunikáció eredményeként jöhet létre. A társadalmi megrendelés megvalósításának költségeit a médiaszolgáltató részletesen, műsortípusonként műsorpercre lebontva számolja ki. A tulajdonosi jogokat gyakorló – a következő pontban bemutatott – felügyelőbizottságnak a költségvetési tervet előzetesen jóvá kell hagynia. A költségvetési terv értékeléséhez a társadalmi megrendelést összeállító testületnek megfelelő pénzügyi és műsorkészítési szakértelemmel rendelkező apparátussal kell rendelkeznie. Az így elfogadott költségvetési tervtől a részvénytársaság éves költségvetései nem térhetnek el.

A társadalmi megrendelést olyan formában kell rögzíteni, ami a megrendelőre és a közszolgálati intézményekre nézve egyaránt kötelező, kikényszeríthető. Olyan megállapodásról, szerződésről van szó, amelyben a megrendelő meghatározza a közszolgálati médiaszolgáltatással kapcsolatos számonkérhető feladatokat, és ennek fejében a feladatok ellátásához arányos finanszírozási forrásokat biztosít, a közszolgálati intézmények pedig az adott források fejében a közszolgálati feladatokat megvalósító tartalomszolgáltatásokat nyújtanak. A szerződés álláspontunk szerint három fél között jön létre: a közszolgálati médiaszolgáltató látja el a közszolgálati feladatokat, az Országgyűlés biztosítja az ehhez szükséges finanszírozási forrásokat, a közszolgálati feladatokat meghatározó testület pedig ellenőrzi a feladatok teljesítését.

A társadalmi megrendelés első összeállítása, illetve azzal párhuzamosan az új intézményrendszer kialakítása hosszabb folyamat, amire egy éves átmeneti időszakot célszerű fenntartani, és amely alatt a közszolgálati médiaszolgáltatás a megelőző időszakban kialakított szolgáltatáskínálattal működik.

Milyen biztosítékokkal garantálható a közszolgálati médiaszolgáltatás függetlensége?

Milyen szervezeti garanciák biztosíthatják az átlátható és egyoldalú befolyástól mentes működést?

A közszolgálati médiaszolgáltatás elvileg ellátható gazdasági társasági és közintézményi formában egyaránt. Önmagában az e formák közötti választás nem határozza meg a működés hatékonyságát és függetlenségét. A gazdasági társasági forma mellett szól, hogy annak működése részletes külön szabályozás nélkül is megfelelően szabályozott, és ez a szabályozás az átláthatósággal kapcsolatban is megfogalmaz elvárásokat. Nem látunk olyan indokot, ami a gazdasági társasági, részvénytársasági forma ellen szólna.

Az önálló médiaszolgáltatók számával kapcsolatban a hatékonyság és az autonóm, szakmai felelősségvállaláson alapuló működés közötti egyensúly megteremtésére kell törekedni. Elvileg gazdálkodási és műsorpolitikai szempontból is lehet előnye a teljesen egységes közszolgálati médiaszolgáltatásnak – amibe viszont semmiképpen nem értjük bele a hírügynökséget –, de a függetlenség, befolyásolhatóság szempontjából nagyobb védettséget jelent a kevésbé központosított, szervezeti önállóságra és világos felelősségi viszonyokra épülő intézményrendszer. Azokat az előnyöket, amelyeket az összevont intézményrendszer nyújthat, részben az önálló szervezetek közötti együttműködés is biztosíthatja. Az önálló médiaszolgáltatók száma és az elérhetővé tett szolgáltatások száma között nincs közvetlen összefüggés.

A közszolgálati intézményrendszer általános modellje szerint a működés felügyeletét a társadalmi sokszínűséget megjelenítő testület látja el, amely egyúttal kizárja a közvetlen kormányzati, politikai befolyásolást. A közszolgálati feladatok fenti meghatározásából az következik, hogy ez a testület felelős a társadalmi megrendelés kialakításáért és teljesítésének ellenőrzéséért.

A fentiek szerint a közszolgálati intézményrendszer működési feltételeinek meghatározásában jelentős szerepe van a társadalmi megrendelést összeállító testületnek. Konceptiónkban a társadalmi megrendelés és az ahhoz kapcsolódó költségvetés rögzítése a politikai befolyás kizárásának legfontosabb garanciája. Álláspontunk szerint célszerű a társadalmi megrendelést összeállító és ellenőrző testülettől elkülöníteni a tulajdonosi jogokat gyakorló, állandóan működő szervet. Abban az

esetben, ha a társadalmi megrendelés összeállítása és teljesítésének ellenőrzése nem jelent állandó, főállású elfoglaltságot, és megfelelő szakmai és adminisztrációs apparátus támogatja a munkáját, nagyobb esély van a szakemberek szélesebb körének bevonására.

Álláspontunk szerint a bonyolult intézményrendszer, a politikai döntések elfedése nem jelent garanciát az egyoldalú politikai befolyással szemben. A társadalmi megrendelésért felelős testületen kívül ezért nem is javasolunk további komplex intézményi megoldásokat. Konceptiónk szerint – ami ezen a ponton lényegében megegyezik a 2007-ben elfogadott Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia javaslatával – a tulajdonosi jogokat a demokratikus legitimitációval és a költségvetési kérdésekben döntési jogkörrel rendelkező Országgyűlés, illetve annak valamely bizottsága gyakorolja. A zártkörűen működő részvénytársaságokra vonatkozó szabályozás lehetővé teszi ún. ügydöntő felügyelő bizottságok létrehozását, amelyek jogosultak az igazgatóság tagjainak megválasztására és visszahívására, és egyes ügydöntő határozatok meghozatala is a felügyelőbizottság előzetes jóváhagyásához köthető. A felügyelőbizottság tagjaira szigorú felelősségi szabályok vonatkoznak, ami feladataik szakszerű és jogszerű ellátásának fontos garanciája. Konceptiónk szerint tehát az Országgyűlés meghatározott eljárásban megválasztja az ügydöntő felügyelőbizottság tagjait, és a közgyűlési hatáskörök jelentős részét e felügyelőbizottság jóváhagyásához köti. A tulajdonosi döntést igénylő kérdésekben a felügyelőbizottság álláspontjától a hatáskörrel rendelkező országgyűlési bizottság csak a kormánypárti és az ellenzéki frakciók képviselőinek meghatározott arányú szavazatával térhet el.

Az egyes médiaszolgáltatók vezetését három tagú igazgatóság látja el. Az igazgatóság tagjait a felügyelőbizottság nevezi ki, a társadalmi megrendelésért felelős testület véleményének figyelembevételével. Az igazgatóság elnökét pályázati eljárásban kell kiválasztani. A társadalmi megrendelésért felelős testület az eljárás során azt vizsgálja, hogy a pályázók szakmai elképzelései összhangban vannak-e a társadalmi megrendelés tartalmával. Nem nevezhető ki az a jelölt, akinek a szakmai és gazdasági javaslatát a testület meghatározott többséggel – például a delegáltak mindhárom csoportjának kétharmados szavazatával – elutasítja. A társadalmi megrendelés időtartama alatt az abban foglalt célok súlyos veszélyeztetésére hivatkozva a tagok meghatározott aránya kezdeményezheti az elnök és igazgatóság visszahívását. Az igazgatóság másik két tagját az elnök és a testület véleményének figyelembe vételével a felügyelőbizottság nevezi ki.

A közszolgálati intézményrendszerrel kapcsolatos tapasztalatok világosan megmutatták, hogy a gyakorlatban minden szervezeti megoldás igen sérülékeny. A külső nyomásgyakorlással szembeni legfontosabb garancia ezért végső soron a közszolgálati intézményrendszerben dolgozók

közzszolgálati elkötelezettsége, amit álláspontunk szerint a szervezeten belüli, formális és informális szakmai kontroll kiépítésével erősíthető. Ennek kereteit elsősorban nem jogszabályok, hanem belső szabályozások teremthetik meg, de törvényi szinten is rögzíthetők bizonyos célkitűzések. Ilyen célkitűzés lehet az újságírói és a szerkesztői munka minőségéről folytatott szervezett párbeszéd, a szakmai kiválóság elismerése, a szakmai műhelyek helyreállítása. A közzszolgálati újjáépítése során elsődleges szempont ennek a belső építkezésnek a megvalósítása. A formális munkajogi szervezeteken túl létrehozhatók olyan, szakmai alapon szerveződő testületek, amelyek bizonyos műsorpolitikai és szervezeti döntésekben véleményezési jogot gyakorolnak.

A korábbi tapasztalatok alapján fontos annak biztosítása, hogy a közzszolgálati média átláthatóan működjön. Amellett, hogy az intézmény az információszabadság-törvény hatálya alá tartozik, külön is rögzíteni kell a transzparenciát mint a működés alapelvét. A szerződéses partnereknek is el kell fogadniuk a szerződések nyilvánosságát, üzleti titokra sem a közzszolgálati média, sem a szerződéses partner nem hivatkozhat. A szerződéseket külön adatigénylés nélkül is minden esetben teljes egészében nyilvánosságra kell hozni.

Milyen finanszírozási megoldások szolgálják a hatékony és független működést?

A közzszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása az elmúlt közel két évtized során folyamatosan viták tárgya volt. Az érintettek rendszerint alulfinanszírozottságra panaszkodtak, de legalább ennyire nagy probléma a finanszírozás kiszámíthatatlansága: nehezítette a hosszútávú stratégia kialakítását, hogy pénzügyi forrásról a parlament csak az év végén, a költségvetési vita során döntött.

Az alulfinanszírozottság kérdése relatív: önmagában nem lehet valami alulfinanszírozott, legfeljebb csak az ellátandó feladatok tükrében. Az elmúlt években meglehetősen komoly összegekkel gazdálkodott az MTVA és ez sem a nézettségén sem a műsorok minőségén nem javított, így az alulfinanszírozottság általános mítoszával ideje leszámolni. Tekintettel arra, hogy a közzszolgálati média közpénzből működik, a kormány javaslata alapján a parlamentnek joga van eldönteni, hogy mekkora összegből gazdálkodjon az intézmény, de a céloknak és feladatoknak ehhez nyilvánvalóan igazodni kell. A közzszolgálati feladatokhoz igazodó finanszírozás nemcsak az Európai Unió – eddig a magyar közzszolgálati intézményrendszerben soha nem teljesített – elvárása, hanem az alul- vagy éppen a túlfinanszírozás elkerülésének is a legfontosabb biztosítéka.

A finanszírozás mértéke mellett legalább ennyire fontos annak kiszámíthatósága és az, hogy a közzszolgálat ne legyen a mindenkor parlamenti többség által zsarolható. Ennek kapcsán kétciklusú (3 és 1 éves) finanszírozást javaslunk. Egyrészt – a társadalmi megrendelést rögzítő szerződésben – 3

évre vállaljon garanciát a parlament összességében a közszolgálati médiának jutatott költségvetési forrásról, és ettől az előzetesen garantált forrástól az éves költségvetési vitában csak +/- 1 százalékkal lehessen eltérni, amennyiben vis maior esemény (pl. államcsőd) nem történik. Másrészt a 3 évre előzetesen garantált forrás is évente csak +/- 5 százalékkal változhat az előzőekhez képest, ami négy éves parlamenti ciklusokkal számolva garantálja, hogy egy politikai váltás esetén is többé-kevésbé kiszámítható forrásokkal működhet a közmédia. Az, hogy ne lehessen egyik évről a másikra 5 százaléknál nagyobb összeggel csökkenteni a költségvetést (és erre is van 3 felkészülési év), alighanem érthető, az talán kevésbé, hogy miért nem növelhető az összeg. Ez biztosítja, hogy az addigi feladatokhoz és működéshez képest ne jelenhessen meg jelentős plusz forrás a közszolgálati médiában egyik évről a másikra, ne válhasson egyik politikai erő kifizetőhelyévé sem, mint ahogy erre oly sokszor volt példa az elmúlt években.

A fentiekből egyértelmű, hogy a finanszírozás eddigi rendszerét javasoljuk fenntartani, vagyis a közszolgálati médiát az *állami költségvetésből* kell finanszírozni. Álláspontunk szerint a finanszírozás kereteinek a társadalmi megrendelésről szóló megállapodásban való rögzítése megfelelő garancia arra, hogy a források csökkentésével vagy éppen növelésével ne lehessen politikai befolyást gyakorolni. A szerződéses forma a törvényi előírásnál akár hatékonyabban kikényszeríthető kötelezettséget is jelenthet a felekre nézve.

A *licence fee* (készülék üzemeltetési díj) rendszer sok országban jól működik ugyan, és fontos biztosítéka a közszolgálati intézmény függetlenségének, de semmi nem támasztja alá – legkevesbé a korábbi magyarországi tapasztalatok – hogy ez önmagában megteremti a közszolgálat függetlenségét. Ráadásul a díj beszedése önmagában is komoly költségekkel jár, a fizetendő háztartások köre, amennyiben azt a tévékészülék tulajdonlásához kötjük, gyakorlatilag meghatározhatatlan. Fontos megjegyezni, hogy egyre kevésbé legitim a díjfizetést a tévékészülék tulajdonlásához kötni, hiszen ma már tévékészülék nélkül, szélessávú hozzáféréssel bármikor fogyaszthatunk közszolgálati tartalmat. (Megjegyzendő, hogy hagyományosan licence fee befizetésre építő országokban is felülvizsgálják a finanszírozási rendszert, lásd Finnország esetét.)

Egy másik gyakori vitatéma, hogy végezhet-e *kereskedelmi tevékenységet* a közszolgálati média, és ha igen, akkor a kereskedelmi bevételekért folytatott verseny nem rontja-e a minőséget. Ezt a kérdést az élet többé-kevésbé eldöntötte: bármi is történik, a kereskedelmi bevételek nem lesznek túl jelentősek, a bevétel szerkezetben ennek csak kiegészítő szerepe van és a közszolgálati tévécsatornák alacsony nézettsége, a reklámpiac zsugorodása miatt nem is várható ebben nagy változás. Mindezek alapján azt javasoljuk, hogy folytathasson kereskedelmi tevékenységet a közszolgálati média, és

annak keretei maradjanak a jelenlegiek (pl. filmet ne szakíthasson meg reklámblokk). Még ha nem is tesz ki jelentős összeget a bevételből, az az évi néhány milliárd forint is számít, ami ezáltal az adófizetők zsebében marad. Ráadásul hagyományosan vannak olyan műsorok a közmédia csatornáin, és ez alighanem a jövőben is így lesz, aminek kifejezetten van kereskedelmi értéke (pl. sportesemények közvetítése).

A kereskedelmi műsorszolgáltatók által fizetett díjból való részesedés nem valós opció. A díj összege jelentősen lecsökkent az analóg földfelszíni televíziós műsorszórás leállításával és így ennek nem lenne érdemi hatása, nem teremtené meg a politikai döntéshozataltól a függetlenséget.

Milyen különleges feladatai és felelőssége van a közszolgálati újságírónak?

A közszolgálati médiarendszer kudarcához nem csupán politikai, szabályozási, finanszírozási, intézményi okok vezettek. Fontos szerepet játszottak benne azok az újságírók, szerkesztők, szakmai vezetők is, akik tevékenyen részt vettek ennek a korszaknak az alakításában. Az ő tevékenységüknek, mulasztásaiknak is tulajdonítható, hogy közmédia soha sem lett a minőségi, független, pártatlan sajtó letéteményese, szakmai színvonalával, tartásával és etikai hozzáállásával összességében soha nem járt elől jó példával. Jobb korszakok kétségkívül voltak, egyes szerkesztőségek esetenként valóban kiemelkedő teljesítményt produkáltak, csakúgy, mint egyes szerkesztők vagy újságírók. Ezek a példák azonban inkább a rendszer ellenében, mint a rendszernek köszönhetően jöhettek létre. Gyakran éppen az ő példájuk, személyes sorsuk, esetleges marginalizálódásuk, vagy elbocsátásuk is azt bizonyította, hogy a közmédiában uralkodó többségi szerkesztőségi-szakmai közeg soha nem volt képes megfelelő ellensúlyt képviselni a politikával szemben, és képtelen volt arra is, hogy a politikára gyakorolt kellő nyomás árán kikényszerítse magának azokat a működési kereteket, amelyek közepette független, pártatlan és magas minőségi színvonalon tud dolgozni.

Elmaradtak azok a szakmai beszélgetések, amelyek tisztázták volna, vannak-e az újságírás általában vett feladataihoz, felelősségéhez képest különleges kötelezettségei a közszolgálatban dolgozó újságíróknak. Nem jöttek létre azok a viták, amelyek hozzájárultak volna a minőségi színvonal javításához, többnyire el sem kezdődtek, vagy nem lettek kellőképpen végigtárgyalva az egyes etikai problémákból, esetekből eredő dilemmák sem, amelyek a közszolgálati médiarendszer tisztulásához vezettek volna. Ezekhez a belső vitákhoz tipikusan nem lett volna szükség különleges intézményi megoldásra, politikai támogatásra, vagy még kevésbé pénzügyi támogatásra, a diskurzus elmaradása egyértelműen a közmédia szakmai vezetőinek felelőssége.

A Mérték koncepciójának fontos eleme tehát, hogy a jövő közszolgálati médiarendszerében

- egy széleskörű, szervezett vita keretében olyan szakmai etikai-viselkedési kódex szülessen, amely az elmúlt, kudarcos korszak tapasztalatait is felhasználva választ ad a közszolgálati médiarendszerben dolgozó újságírók előtt álló kihívásokra,
- kialakuljon az a belső intézményrendszer, amely koherens keretet ad a különböző szakmai-etikai vitáknak,
- és olyan belső önszabályozás alakuljon ki, amely a közönség számára is egyértelmű eljárásrendet állapít meg az esetleges szakmai-etikai hibák esetére.

Van-e életképes alternatív intézményi megoldás a közszolgálati feladatok ellátására?

A felvázolt közszolgálati intézményrendszer nem tér el gyökeresen a korábbi magyarországi megoldásoktól és a jellemző európai modellektől. Éppen ezért jogosan felvethető, hogy alkalmas-e a felvázolt rendszer a korábbi hibák és kockázatok elkerülésére. Az intézményként működő, közpénzeket felhasználó közszolgálati minden esetben jelentős irányítási és felügyeleti kapacitásokat feltételez, amelyek soha nem függetleníthetik magukat a társadalmi, politikai, kulturális közegtől.

Komoly érvek szólnak amellett, hogy a közszolgálati intézményrendszerre a digitális médiavilágban nincs szükség. Ezt a választási lehetőséget a Mérték már az első vitaanyagában elvetette, alapvetően azért, mert úgy látjuk, hogy egy minden elemében széttagozott nyilvánosság a legszélesebb tartalomkínálat elérhetővé tételével sem képes kiteljesíteni a társadalmi párbeszédet. Ugyanakkor elismerjük, hogy a remélt – nagyon pontosan nem megfogalmazható, idealista – hasznok és a fennálló – sok évnyi tapasztalaton alapuló – kockázatok összeméréséből levezethető a közszolgálati intézményrendszer kiiktatása.

A centralizált, felülről lefelé építkező közszolgálati intézményrendszernek lehet alternatívája egy alulról építkező, az amerikai Public Broadcasting Service-hez hasonló rendszer. Az amerikai modellben a közszolgálati műsorszolgáltatás alapvetően önálló helyi nonprofit műsorszolgáltatók hálózataként működik, amihez – egyfajta hálózatos műsorszolgáltatóként – jelentős műsorgyártási kapacitásokat biztosít egy központi, közpénzzel gazdálkodó szervezet. E modellből sem iktatható tehát ki legalább az a koordinátor szervezet, amely a közpénzek felhasználásáról dönt.

E rendszer működésének alapfeltétele, hogy legyenek életképes, a folyamatos működéshez szükséges – lehetőleg nem csak állami támogatásokból származó – finanszírozási forrásokkal rendelkező nonprofit médiaszolgáltatók. A korábban jól működő hazai közösségi médiaszolgáltatási rendszer az elmúlt években jelentős mértékben visszaszorult, jelen pillanatban nem alkalmas egy ilyen feladat ellátására. Ezzel együtt a szakmai gondolkodásban feltétlenül helye van az alulról szerveződő közszolgálati koncepciónak.