

MÉRTÉK MÉDIAELEMZŐ MŰHELY

FREKVENCIA- OSZTOGATÁS

Rendezetlenség, diszkrimináció
és politikai megfontolások
a frekvencia-pályáztatásban



MÉRTÉK FÜZETEK

6. szám



MÉRTÉK FÜZETEK

6. szám

2016. március

Szerző:
Nagy Krisztina

FREKVENCIAFOSZTOGATÁS

RENDEZETLENSÉG, DISZKRIMINÁCIÓ
ÉS POLITIKAI MEGFONTOLÁSOK
A FREKVENCIA-PÁLYÁZTATÁSBAN –
2016.



MÉRTÉK MÉDIA MŰHELY

A szerkesztőség tagjai

Mong Attila, Nagy Krisztina
Polyák Gábor, Urbán Ágnes
Uszkiewicz Erik

Kérdésével forduljon hozzánk:

info@mertek.eu
www.mertek.eu

Kiadja

Mérték Médiaelemző Műhely
Közhasznú Nonprofit Kft.
[Mertek Media Monitor
Nonprofit Ltd.]
H-1042 Budapest, Árpád út 90-92.

Felelős kiadó

Urbán Ágnes, ügyvezető igazgató

Felelős szerkesztő

Polyák Gábor



ISBN 978-963-12-7981-8
ISSN 2559-8937

6. Frekvenciaosztogatás (pdf)

Nagy Krisztina

Mérték Médiaelemző Műhely Közhasznú
Nonprofit Kft.

**További információkért
lépjön kapcsolatba velünk!**

MÉRTÉK MEDIA MONITOR

1042 Budapest, Árpád út 90-92., Hungary
<http://mertek.eu> • info@mertek.eu

ELŐZMÉNYEK

AMérték 2011 óta rendszeresen vizsgálja a Médiatanács frekvenciaelosztási, pályáztatási gyakorlatát. Elemzéseink dokumentálták és bemutatták azt a folyamatot, hogyan rajzolta át a médiahatóság az elmúlt években a rádiós piaci térképet. Az átalakítási folyamatot a piaci koncentráció erősödése, a korábban komoly piaci pozíciókkal rendelkező szereplők visszaszorulása, sőt eltűnése, illetve ezzel párhuzamosan új piaci szereplők megjelenése jellemezte. A frekvenciapályáztatás eredményeként látványosan terjeszkedtek és megerősödtek a vallási rádiós hálózatok és a kormányhoz közeli gazdasági körök által működtetett rádiók. Visszaszorult a korábban virágzó, szabad (kisközösségi) rádiózás, csökkent a valóban helyi médiumként, a helyi nyilvánosság részeként működő rádiók száma és jelentősége a médiakínálatban.

2010 és 2015 között közel 175 frekvencia pályáztatása zajlott. Az utolsó két évre (2014-2015) a pályázatoknak mindössze alig több mint 15 százaléka jutott. A frekvencia-pályáztatási tevékenység elsősorban a korábban használt és lejáró jogosultságok újrapályáztatására irányult, a hatóság elenyésző számban írt ki új, korábban nem használt frekvenciára pályázatot. A frekvenciák pályáztatását nem előzte meg a Médiatanács médiapolitikai megfontolásait és szándékait rögzítő frekvenciagazdálkodási koncepció, amely – az erre irányuló törvényi kötelezettség ellenére – mind a mai napig nem készült el.

A rádiós frekvenciák¹ pályáztatási gyakorlatáról szóló, évről évre elkészülő elemzésünk rögzíti a Médiatanács tevékenységének legfontosabb jellemzőit, illetve értékeli a pályáztatási folyamat hatását a médiapiac működésére. Az elemzésekben elsősorban azt vizsgáljuk, hogy a frekvenciaelosztás eredményeként kialakuló tartalomkínálat mennyire biztosítja a médiapluralizmust, a sokszínű tájékozódás lehetőségét, és a pályáztatási gyakorlat mennyiben felel meg az állami frekvenciakincsel való hatékony gazdálkodás követelményének.

Az elemzés a hatóság honlapján nyilvánosságra hozott pályázati felhívások, határozatok és egyéb dokumentumok alapján a 2015-ben lefolytatott pályázati eljárásokat vizsgálja.

1 A digitális átállás eredményeként a földfelszíni televíziós frekvenciák önálló pályáztatása megszűnt.

FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK

A pályázati eljárások rendszeresen elhúzódnak, sok esetben meg kell ismételni őket. Ennek háttérben a bonyolult, túlformalizált pályázati rendszer, az ennek eredményeként megjelenő számos, formailag hibásnak értékelt pályázat, az ezeket követő bírósági eljárások állnak.

A bírósági felülvizsgálati eljárások és a Mérték által közérdekű adatigény alapján megtekintett pályázatok egyértelműen mutatják, hogy a Médiatanács diszkriminatív eszközként használja az általa működtetett pályázattási rendszert.

A Médiatanács egyes döntéseiben megjelennek a kormányzati médiapolitika célkitűzései.

Továbbra is hallgatólagos frekvenciamoratórium érvényesül az elmúlt években a piacról kizorított szereplők korábban használt frekvenciáira. A hatóság e frekvenciákra 2015-ben sem írt ki újabb pályázatot, a frekvenciák hasznosítása elmaradt.

Az eredményes pályázatok egyharmadában a korábban is preferált vallási rádiók szereztek jogosultságot.

A budapesti rádiós piacon tovább erősödött az a folyamat, amely nem a hallgatói igényekre reagáló piaci logikát részesíti előnyben, hanem a Médiatanács által elvárt, kvázi közszolgálati, a hatóság által folyamatosan kontrollált rádióknak enged teret. Az ilyen feltételek mellett működő rádiók töltik ki a budapesti lehetőségek több mint négyötödét.

A pályázati eljárások nyilvánossága nem megfelelő, nem biztosított a pályázattási folyamat átláthatósága. A hatóság honlapján közzétett határozatok alapján nincs mód az eljárásokban hozott hatósági határozatok teljes körű, érdemi értékelésére.

Eredmények az adatok tükrében

2015-ben összesen 27 rádiós frekvencia pályázattása zajlott, és ebből csak 12 eljárásban született eredmény². 13 pályázati eljárás eredménytelenül zárult, ezekben az eljárásokban – egy kivétellel – minden pályázatot formai okokra hivatkozott utasított vissza a hatóság. Két pályázatban az elemzés lezárásakor még nem született érdemi döntés.

A 12 eredményes pályázat közül kilenc pályázat korábban használt frekvencia újrahasznosításáról szólt. Ezekben az eljárásokban az volt a fő kérdés, vajon a korábbi szereplő kap-e lehetőséget újabb hét évre a rádiózásra, vagy a hatóság inkább az új szereplőket preferálja. Négy esetben szerezte meg újra a frekvenciát a korábbi jogosult, a fennmaradó öt pályázaton új szereplő nyert, noha – egy frekvencia kivételével – a korábbi szereplő is pályázott a frekvenciára. A korábban nem használt frekvenciák közül az egyik a Katolikus Rádió vételi lehetőségét javította tovább, a másik kettőn új szereplő lép a piacra. Az eredményes pályázatok egyharmadában vallási tematikájú rádió nyert, három újabb frekvenciát nyert el a korábbi években sok frekvenciát szerző Katolikus Rádió.

Ellentmondásos feltételeket megfogalmazó, bonyolult pályázati felhívások

A sokszínű tartalomkínálatot célzó, a pályázók esélyegyenlőségét biztosító frekvencia-kiosztási rendszer alapja az átlátható formai és tartalmi követelményrendszer előíró pályázati eljárás. Az egyszerű, követhető, lényeges elemekre koncentráló pályázati felhívások nagyobb eséllyel biztosítják mind a valós versenyen

² A helyi, körzeti frekvenciák mellett hat kisközösségi rádiós lehetőség pályázattása zajlott 2015-ben, amelyek közül két vételkörzetben zárult eredménnyel a pályázattás.

alapuló elbírálást, mind a hatóság pályáztatási tevékenységének kontrollját. Óriási jelentősége van tehát annak, hogy a pályázati eljárásokban a feltételek átláthatóságát, a versenyt, a hatósági tevékenység számon kérhetőségét erősítő pályázati keretet alakít-e ki a hatóság.

A frekvenciapályáztatás jelenleg nem felel meg a fenti követelményeknek, mivel egy túlkomplicált, a formális elemek túlsúlyára épülő, az érdemi versenyt kevésbé ösztönző rendszer. Az elmúlt években több bírósági határozat is megállapította, hogy a pályázati felhívások szövege önellentmondásos elemeket tartalmaz, és előfordul a követelmények következetlen rögzítése is.³ Enne ellenére a hatóság nem alakította át érdemben a pályázati rendszert. Lényegében ma is azt a pályázati felhívás szöveget használja, amelyet még a korábbi médiahatóság (ORTT) alakított ki az 1990-es évek végén. A közel 50 oldalas pályázati felhívások rendkívül részletes, sok kereszthivatkozást tartalmazó, bonyolult feltételrendszert felállító dokumentumok, amelyek nem segítik, inkább nehezítik a sikeres pályázat beadását. Láthatóan a médiahatóság nem érdekelt az egyszerű, átlátható, könnyen kitölthető forma kialakításában, sőt az elmúlt évek történései alapján egyértelműen beigazolódott, hogy a hatóság visszaélt a formai követelmények szigorú alkalmazásával: diszkriminatív módon kérte azokat számon a különböző szereplőkön.

Az elmúlt két évben egyre többször fordult elő, hogy a pályázati felhívás kódolt hibái, ellenmondásai miatt sok eljárást meg kellett ismételni, mivel a pályázók képtelenek voltak megfelelni a túlburjánzó formai követelményeknek. Ezt észelve a hatóság ahelyett, hogy egyszerűsítette volna a formai követelményeket, meghagyta azokat a felhívások részeként, csak a kezelésüket toltta át a hivatali apparátusra, illetve az eljárásba bevont közjegyzőre.

Korábban a pályázatokat sok példányban, felesleges formai feltételeket teljesítve kellett benyújtani, ami sok pályázó számára lehetetlen kihívást jelentett. A 2014 végén bevezetett új pályázati rend szerint már csak egy, oldalszámok nélküli példányt kell benyújtania a pályázóknak, amit aztán a közjegyző „hoz formába”. A szöveg a formalitás paródiájaként is értelmezhető lenne, de ebben az esetben maga a valóság:

„A közjegyző a helyszínen folyamatos oldalszámozással látja el a pályázó pályázati ajánlatának eredeti példányát, és „üres oldal” bélyegzővel látja el a pályázati ajánlat szövegét és ábrát nem tartalmazó oldalait (pályázati felhívás: 1.II.5.II, 1.II.5.I2 pontok⁴). Ezt követően pedig a hivatal készíti el az elektronikus változatot, mégpedig az összes oldal – így „az üres oldal bélyegzővel ellátott” oldalakat is beleértve – beszkenelésével.

Jól látható, hogy a pályázati felhívás racionalizálása, egyszerűsítése helyett látszatszerű megoldás született, amely ugyan elvileg csökkentheti a formai hibás pályázatok számát, de nem oldja meg a pályázati felhívásokkal szemben megfogalmazott problémákat.

Diszkriminatív pályázati elbírálás

A pályázók helyzetét nehezítő, sok hibalehetőséget magában hordozó pályázati rend mellett a hatóság visszaélészerű gyakorlatára is fény derült az elmúlt évben. A 2013-ban írt elemzésünkben merült fel annak a gyanúja, hogy a médiahatóság a formai követelményeket csak azokon a pályázókon kérte szigorúan számon, akiket nem kívánt nyertessé nyilvánítani az adott eljárásban. 2012 nyarán a hatóság a nagy pályáztatási hullámban a pályázatok felében hirdetett csak nyertest, a pályázatok másik felében alaki hiba miatt visszautasította a pályázatokat. A kifogásolt formai hibák jellege (pl. az üres hátsó oldalak aláírása, beszámozása, amely nem volt egyértelműen kiolvasható a pályázati felhívásból) miatt merült fel annak gyanúja, hogy a hatóság nem azonos szigorral kéri számon a feltételeket. Nehezen volt elképzelhető ugyanis, hogy a pályázati felhívásokból eredetileg nem kiolvasható, csak a hatóság jogértelmezésével előállt, életszerűtlen feltételeket a nyertes pályázók, szemben a formai hibás pályázatok benyújtóival, teljesíteni tudták.

A gyanú igazolása érdekében közérdekű adatigénylést indítottunk, amely a hatóság hallgatása miatt a bíróságon folytatódott. A kérelemben közel húsz, eredménnyel zárult eljárás pályázati ajánlatainak kiadását kértük, amelyeket a pályázók azonos időszakban adtak be, és amelyekkel szemben alaki kifogást

3 Pl. Fővárosi Ítéltábla 2.K.27.441/2012/2., Fővárosi Ítéltábla 2.K.27.439/2012/2.

4 Budapest 88,8 Mhz-ra vonatkozó pályázati felhívás http://mediatanacs.hu/dokumentum/168448/pf_budapest_888_mhz.pdf

nem támasztott a hatóság. A pályázati ajánlatok alapján az alaki vizsgálat jogszerűségét szerettük volna megvizsgálni. A bíróság azonban – a törvény pontatlan, ezért többféle értelmezést lehetővé tevő megfogalmazása miatt – első két fokon elutasította a kérelmünket, és csak a Kúria 2015 tavaszán meghozott pozitív döntése alapján⁵ nyílt lehetőség a kért pályázatokba való betekintésre.

A Kúria döntését követően a hatóság hozzáférhetővé tette a kért pályázati anyagokat, amelyekből egyértelműen kiderült, hogy a Médiatanács a nyertes pályázatokon nem kérte számon ugyanazokat a formai követelményeket, amelyeket az ugyanabban az időszakban visszautasított pályázóktól megkövetelt.⁶ A Médiatanács tehát valóban eszközként, még hozzá igencsak diszkriminatív eszközként használta a formai követelményeket a rádiós piaci térkép átrajzolása során. A nemkívánatosnak tartott rádiós szereplőket nem tartalmi értékelési szempontok alapján, hanem mondvacsinált formai hibákra hivatkozva utasította vissza, és lehetetlenítette el a rádiós piacon. Ahol ilyen szereplő nem vett részt a pályázatban, ott a hatóság nem alkalmazta, figyelmen kívül hagyta a maga által alakított szabályokat.

Nyilvánvalóan felmerül a kérdés, hogy a nyertes rádiók jogosultságait hogyan érinti a feltárt jogszerűtlenség. Erre a kérdésre a médiatörvény egy sokat vitatott szabálya⁷ adhatja meg a választ: a rendelkezés kimondja, hogy ha nem kizárólag a pályázó felelős a jogsértő döntésért, akkor nem kell felmondani a vele megkötött szerződést. Ezekben az esetekben pedig egyértelműen a médiahatóság jogszerűtlen pályázattási gyakorlata eredményezte a jogsértő állapot előállását. A Médiatanács diszkriminatív működése mellett maguk a pályázati felhívások is következetlenül és sok esetben önellentmondó formában fogalmaztak meg követelményeket, ahogy ezt később több bírósági döntés is rögzítette.

Részleges frekvenciamoratórium – a korábbi jelentős piaci szereplők visszaszorulását eredményező pályázattási gyakorlat

A médiahatóság 2015-ben sem írt ki pályázatot arra a tizenkét frekvenciára⁸, amelyet korábban a piacról kiszoruló szereplők (Klub Rádió, Kék Duna Rádió) használtak, és a 2012 és 2013-ban zajló újrapiályázattási során formai hibára alapított érvénytelenség miatt a pályázatok eredménytelenül zárultak. Ezekben a frekvenciákon megszűnt a rádiózás.

A piaci mechanizmusok erősítése továbbra sem szempont

A hatóság látható médiapolitikai szándékaiban nincs változás. Továbbra is a – sajátosan értelmezett – közösségi jelleggel⁹ kiírt pályázatok dominálják a rádiós pályázattási gyakorlatot, és továbbra sem jelenik meg a kereskedelmi rádiók piacra lépését segítő médiapolitikai szándék. Ezzel a Médiatanács látványosan lemond az iparág működéséből várható állami bevételek jó részéről.

A frekvenciagazdálkodási terv és az abban nyilvánosságra hozott médiapolitikai megfontolások hiányában csak következtetni lehet a hatóság koncepcionális alapvetéseire. Korábbi elemzéseinkben részletesen bemutattuk azt a folyamatot, ahogy a rádiós piac átalakítása során a korábbi nagy kereskedelmi rádiós hálózatok visszaszorítás mellett hogyan támogatta a hatóság a közösségi jelleggel működő, preferált rádiók terjeszkedését. A hatóság egyéb megnyilatkozásaiból kiderült, hogy közösségi rádiózás címen nem az alulról szerveződő „szabad rádiós” világ fejlesztését segíti, hanem erős finanszírozási háttérrel rendelkező, szigorú tartalmi vállalásokkal működő, de a reklámpiacot kevésbé zavaró szolgáltatókat kíván a piacon látni.

5 Kúria Pfv.IV.20.253/2015/4.

6 Bővebben: A médiaszabályozás leghátsó oldala <http://mertek.hvg.hu/2015/08/14/a-mediaszabalyozas-leghatso-oldala>

7 Mttv. 207. § (7)

8 Egy frekvencia (Esztergom 98,1 Mhz) esetében 2015 őszén a pályázattáshoz szükséges frekvenciaterv elkészítésére kérte fel a hatóság a hivatalt. (1422/2015. (X.27) határozat)

9 A közösségi rádiók a törvény definíciója szerint műsoridejük kétharmadában közszolgálati műsorokat sugároznak, nem fizetnek médiaszolgáltatási díjat, emellett hirdetési lehetőségeik is korlátozottabbak, mint a kereskedelmi médiumoknak. Közösségi szolgáltatóként működik az elmúlt négy év pályázattási gyakorlatában preferált Lánchíd Rádió és az összes vallási rádió.

A közösségi rádiós médiatérkép legnagyobb szereplői ma a vallási rádiók és a Simicska Lajos – időközben kegyvesztetté vált oligarcha – médiabirodalmához köthető Lánchíd Rádió. A médiatérkép felvázolt átalakítása nyilvánvalóan a rádiós szegmens piaci mechanizmusainak gyengítését is eredményezte.

A 2015-ben meghirdetett frekvenciák túlnyomó többsége szintén közösségi szolgáltatásra vonatkozott, a 27 frekvenciából csupán 6 eljárásban került sor kereskedelmi jelleggel működő rádiós jogosultság meghirdetésére. Ennek egyik oka, hogy a hatóság korábbi gyakorlata lényegében nem változott: amennyiben a frekvencián korábban közösségi rádió szólt, úgy a jogosultságot közösségi jelleggel írta ki újra a hatóság. Ez történt 17 pályázat esetében. Ez alól két kivétel akadt: két kis vételkörzetű, néhány éve már üresen maradt, korábban közösségként működő frekvencia (Abádszalók 89,2, Villány 100,9) kereskedelmi jelleggel került kiírásra. Volt ugyanakkor ellenpélda is: két olyan frekvencia is volt a csomagban, amelyek korábban kereskedelmi jelleggel működtek, most viszont a hatóság közösségi jelleggel írta ki a jogosultságokat (Sopron 104,2¹⁰, Budapest 95,8). Emellett szerepel még a listán két új frekvencia (Budapest 88,8, Szekszárd 102,5), amelyeket szintén közösségi jelleggel írt ki a hatóság.

Szűkülő lehetőségek a kisközösségi rádiózás¹¹ területén

A közösségi rádiózás támogatása mellett egyre nyilvánvalóbb médiapolitikai szándék olvasható ki a kisközösségi rádiózás visszaszorítására. Szemben a korábbi médiahatóság (ORTT) által a kisközösségi rádiós lehetőségekre kialakított pályázati renddel, a Médiatanács egy, a korábbinál bonyolultabb, nehezebben teljesíthető pályázati felhívást vezetett be a kisközösségi rádiók pályáztatásához 2012-ben.

2015-ben a hatóság tovább szűkítette a kisközösségi rádiózás lehetőségét azzal, hogy nem nyitottan kezeli a rádiózni szándékozók igényeit, hanem maga határozza meg a megpályázható rádiós lehetőségeket. Korábban a pályázók dönthették el, hol szeretnének kisközösségi rádiózás céljára frekvenciát igényelni, és ha megfeleltek a törvényi követelményeknek, megkapták az engedélyt, amely alapján a hatóság kijelölte az igényelt vételkörzetben a frekvenciát. Az eljárás a normál pályázatokhoz képest tehát fordított volt: az igények alapján került sor a frekvencia megtervezésére, és nem a hatóság találta ki előre, hol induljon kisközösségi adó. Következett ez az eljárási rend a kisközösségi rádiózás természetéből, amely egy alulról szerveződő, nonprofit, a helyi közösség önkifejezését szolgáló rádiós forma.

A hatóság által 2015-ben kiírt pályázati felhívás lényegesen szűkebbre vonja a kis vételkörzetben rádiózni szándékozók lehetőségeit, mivel a felhívás alapján csupán hat településen lehetett kisközösségi rádió indítására pályázatot benyújtani. A pályázati felhívásra összesen négy pályázat érkezett, és két eljárásban hirdetett eredményt a hatóság.¹²

Preferált szereplők

A 2011-2013 közötti pályázatokban kiemelt szereplőként jelent meg néhány rádió, amelyek vételkörzetük bővítésére egymás után nyerték el a frekvenciákat. Korábbi elemzéseinkben részletesen bemutatuk a terjeszkedés állomásait, illetve a terjeszkedés támogatása mögött meghúzódó médiapolitikai megfontolásokat. A kiemelt szereplők közül 2015-ben a Katolikus Rádió sikeres szereplése említhető elsősorban. A rádió a vizsgált időszakban hat pályázati felhívásra adott be pályázatot (Dabas, Komló, Komárom, Szekszárd, Orosháza, Sopron), és három eljárásban nyert (Komló, Szekszárd, Sopron). A másik három eljárás vegyes eredményt mutat: egy eljárásban a rádió visszavonta a pályázatát, két pályázatnál, viszont a hatóság alaki, illetve tartalmi hibát észlelt. Önmagában ez az eredmény is a pályázati felhívás hibáira, fonákosságaira utal: azt jelzi, hogy a felhívás buktatóin még egy rutinos, sok pályázaton nyertes szereplő is el tud botlani. Mindhárom elnyert helyi frekvencia a rádió vételkörzetének bővítését célozza, tehát azokon a központi műsor lesz hallgatható. Jelenleg a rádió 19 frekvenciát használ.

Közel sem ilyen egyértelmű a hatóság viszonya a szintén katolikus hitéleti műsort sugárzó Mária

10 Ugyan a Sopron 104,2 Mhz frekvencián az eredeti jogosult megvásárlása eredményeként már évek óta a Katolikus Rádió volt hallható.

11 Az adóállomástól 1 km-nél nem nagyobb vételkörzetben működő meghatározott helyi közösség számára sugárzó rádió.

12 Nyíregyháza belváros; Szarvas

Rádióhoz.¹³ Ugyan a rádió 2010-2011-ben még jelentős számú frekvenciát nyert el, az elmúlt években a Médiatanács több pályázati eljárásban is inkább a Katolikus Rádiót preferálta a Mária Rádióval szemben. Az elmúlt két év azért is volt különös jelentőségű a Mária Rádió működése szempontjából, mert 2014-ben járt le a budapesti központi adóval működő lényegében egész Pest megyét és a Dunakanyart lefedő 11 frekvenciából álló körzeti jogosultsága. A Médiatanács erre a jogosultságra – a korábbi gyakorlatához igazodóan – nem egy pályázatot írt ki, hanem minden egyes frekvenciára önálló pályázatot hirdetett. Korábbi elemzéseinkben már rögzítettük, hogy ez a gyakorlat kezdettől fogva idegen a piaci logikától. Vagy egy rendkívül formális és éppen ezért alkalmatlan hatósági tevékenységről árulkodik, vagy arról, hogy a hatóság az addig működő – több frekvenciára épülő – rádió helyett mást kíván helyzetbe hozni a rádiós piacon. Önmagában ez utóbbi is legitim hatósági szándék lehet, abban az esetben, ha ez egy transzparens folyamatban zajlik. A „mindenki pályázhat” szlogen mögé bújva csak ideig-óráig lehet eltitkolni a média-politikai szándékot, de a pályáztatás tisztaságát mindenképpen meg lehet zavarni.

A Mária Rádió minden általa korábban használt frekvenciára benyújtotta pályázatát. A kiírások legértékesebb darabja természetesen a budapesti 94,2 Mhz frekvencia volt, amelyre összesen három pályázati ajánlat érkezett. Első körben a hatóság a Mária Rádió pályázatát hirdette ki nyertesként¹⁴, de a jogosítási eljárás itt megakadt, mivel egy másik pályázó bíróságon támadta meg a hatóság döntését. A bíróság felülbírált a Médiatanács érdemi döntését: egyrészt kimondta, hogy a Mária Rádió pályázata formai hibában szenved, ezért ki kell zárni a pályázati eljárásból, másrészt a keresetet benyújtó rádióra (Műsor-Hang Zrt.) vonatkozó hatósági döntést hatályon kívül helyezte és új eljárásra utasította a Médiatanácsot. A hatóság az új eljárásban a Műsor-Hang Zrt. pályázatát nyilvánította nyertesnek,¹⁵ így a Mária Rádió elveszítette a rádiós hálózatának központi adójaként működő budapesti frekvenciáját. Időközben a Médiatanács a Mária Rádió összes többi frekvenciára beadott pályázatát is alakilag érvénytelennek nyilvánította, ami kilenc pályázat esetében az egész pályázati eljárás eredménytelenségét vonta maga után. A Médiatanács nem sokkal később újra pályázatot hirdetett ezekre a frekvenciákra. Az elemzés lezárásakor hozzáférhető nyilvános adatok alapján az új pályázatokra már sikerült a Mária Rádióknak alakilag érvényes pályázatokot benyújtani, de ezek az eljárások az elemzés írásakor még nem zárultak le.

Az elmúlt években stabilan eredményesen pályázó Európa Rádió – amely református hitéleti műsort sugároz hálózatos formában – a vizsgált időszakban sikeresen pályázott a korábban általa használt nyíregyházi frekvenciára. A Médiatanács tehát fenntartotta a rádió korábbi piaci pozícióját.

Budapesti rádiós piac

A budapesti frekvenciák pályáztatását mindig nagy figyelem kíséri, hiszen az országos rádiós piac után ez a második legértékesebb piac, és egy komolyabb terjeszkedést célzó rádió aligha működhet piacképesen budapesti adó nélkül.

A 2015-ben lezajlott pályázatok azt jelzik, hogy továbbra sem tapasztalható a piaci mechanizmusok erősítését célzó, a piaci alapon működő kereskedelmi rádiózásnak nagyobb teret engedő médiapolitikai szándék. Összesen nyolc budapesti frekvencia pályáztatása zajlott, és a nyolcból csak egy szólt kereskedelmi jogosultságról, a többi frekvenciát közösségi jelleggel írta ki a hatóság. A budapesti piacon az az abszurd helyzet alakult ki, hogy a rádiók 4/5-e közösségi jelleggel működik, és csak két kereskedelmi rádió szól. Ezt az arányt a most vizsgált pályázati kiírások tovább rontják. A hatóság a korábban közösségiként működő frekvenciákat újra közösségiként pályáztatta meg, illetve egy korábban kereskedelmi rádió által használt frekvenciát (95,8 Mhz) és egy új frekvenciát (88,8 Mhz) is közösségiként írt ki.

A csomagban öt lejáró jogosultság volt. Ebből egy esetében (Budapest 96,8 Mhz) eredménytelenül zárult az eljárás, a többi négy frekvencia viszont újra gazdára talált. A Tilos Rádió (90,3 Mhz) és Klasszik Rádió (92,1 Mhz) a pályázat alapján újra megszerezte korábbi frekvenciáját. Nem volt ennyire sikeres a Gazdasági Rádió, mivel nem a korábban használt frekvenciáját (105,9 Mhz) nyerte el, hanem egy másik frekvenciát,

13 A Mária Rádió hálózatában működő rádiók mögött többféle jogi személy jogosult azonosítható, amelyek egymáshoz való viszonyának vizsgálata meghaladná e tanulmány kereteit. A vizsgált pályáztatási időszakban a Mária Rádió formátum jövőbeli sugárzására az FM4 Frekvencia Kft. a Mária Rádió Frekvencia Kft. és a Magyar Múzsza Kft. adott be pályázati ajánlatot.

14 100/2015. (I.27.) határozat

15 850/2015. (VII.7.) határozat

a Mária Rádió korábbi frekvenciáját (94,2 Mhz). A Gazdasági Rádió korábban használt frekvenciáján új szereplő a Hang-Adás Kft. piacra lépéséről döntött a hatóság. A cég erős szálakkal kötődött a Századvég kormányközeli kutatóintézethez, illetve az időközben tulajdonost, nevet és tematikát váltott Napi Gazdaság című napilaphoz, amely 2015 tavaszán Liszkay Gábor tulajdonába került. Sajtóhírek szerint a rádió a Simicska-Orbán háború kitörése után szerveződik, a miniszterelnök személyes tanácsadójaként működő Habony Árpád által épített új médiabirodalmat erősíti.

A lezajlott pályázati eljárások átláthatatlan döntéshoztali folyamatokról, a nyilvánosságban nem kommunikált, de a döntések alapján jól megragadható médiapolitikai szándékokról tanúskodnak. A hosszú, jóval a törvényi határidőket meghaladó, bírósági eljárásokkal terhelt pályázati eljárások a Médiatanács eljárási hibáira, a pályáztatás ellentmondásosságára mutatnak rá.

A pályáztatási tevékenység visszásságát jelzi, hogy három pályázatban (90,3 Mhz 94,2 Mhz 105,9 Mhz) módosult érdemben a médiahatóság eredeti döntése a bírósági eljárás eredményeként. A három pályázatot a hatóság a döntéshoztali folyamatban ugyan nem transzparens módon, de jól érzékelhetően összekapcsolta, legalábbis az eredmények erre engednek következtetni.

90,3 Mhz

A Budapest 90,3 Mhz frekvenciára kiírt pályázaton a hatóság a frekvencián korábban működő Tilos Rádió pályázatát első körben alaki hiba miatt visszautasította.¹⁶ A döntés ellen a rádió bírósághoz fordult. A Médiatanács azonban nem várta meg a bíróság döntését, hanem saját hatáskörben visszavonta a határozatot,¹⁷ újraindította az értékelést, majd nyertesnek nyilvánította a Tilos Rádiót.¹⁸ A rádió több mint húsz éve a szabad rádiózás egyik úttörő szereplőjeként szókimondó stílusa, kritikus hangvétele, a civil világban való beágyazottsága miatt okkal tarthatott attól, hogy a Médiatanács nem kívánja újabb hét évre meghosszabbítani a működését. A formai követelmények szigorú, az életszerűség határait átlépő számonkérése jelezte, hogy a Tilos pályázatát a hatóság nem favorizálja. A bírósági eljárás azonban korábbi szándékai felülvizsgálatára sarkallhatta a hatóságot, és az első határozat visszavonása jelezte, hogy a hatóság nem kíván nyílt konfliktusba bocsátkozni. A nyílt konfrontáció helyett végül úgy döntött, hogy újabb hét évre frekvenciát biztosít a Tilos Rádiónak.

94,2 Mhz

A Mária Rádió által korábban használt 94,2 Mhz frekvenciára kiírt pályázaton a hatóság először a Mária Rádiót hirdette ki nyertesként, amely döntés ellen a pályázatot benyújtó másik szereplő, a Gazdasági Rádió (Műsor-Hang Zrt.) fordult bírósághoz. A bíróság felülbírálta és hatályon kívül helyezte a Médiatanács döntését.¹⁹ Kimondta, hogy a Mária Rádió pályázata alaki hibában szenved, és új eljárásra utasította a hatóságot. Az új eljárásban a hatóság – a korábban tartalmi hiba miatt visszautasított – a Gazdasági Rádiót nyilvánította nyertesnek.²⁰ Sajnálatos módon a hatóság sem az első, sem a második közigazgatási határozat indokolással ellátott szövegét nem hozta nyilvánosságra, annak ellenére, hogy az érdemi döntések nagyrészt teljes szöveggel kerülnek ki a hatóság honlapjára. Emiatt valójában nem tudható, milyen tartalmi hibát kifogásolt az első eljárásban a hatóság, illetve miért és miként változott a bírósági döntést követően az értékelése.

105,9 Mhz

A Gazdasági Rádió biztosra kívánt menni, és három párhuzamosan zajló pályázatra is adott be ajánlatot. Megpályázta az általa korábban használt (105,9, Mhz) frekvenciát, valamint a Tilos (90,3 Mhz) és a Mária Rádió (94,2 Mhz) frekvenciáját is. Első körben a hatóság a 105,9 Mhz-re kiírt pályázaton nem őt, hanem a

16 995/2014. (X.14.) határozat

17 1061/2014. (XI.4.) határozat

18 935/2015. (VII.24.) határozat

19 Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.31.049/2015/10. számú ítélete

20 850/2015. (VII.7.) határozat

másik pályázót, a Hang-Adás Kft-t nyilvánította nyertesnek.²¹ A döntést a Gazdasági Rádió bíróság előtt támadta meg. A Médiatanács hasonlóan reagált a perre, mint a Tilos esetében: nem várta meg a bírósági kontrollt, inkább saját hatáskörben visszavonta az eredményről szóló határozatot.²² E döntés indokai sem nyilvánosak. Végül, mivel a három pályázat közül elsőként a 94,2 Mhz-ről döntött a Médiatanács, és ezt a frekvenciát megkapta a Gazdasági Rádió, a 105,9 MHz-en további perek kockázata nélkül hirdethette ki nyertesként az eredetileg is preferált kormányközeli Hang-Adás Kft.-t²³.

A Gazdasági Rádió megpróbálta az új frekvencián a korábban használt név alatt folytatni a rádiózást, és mivel a 94,2 Mhz-re beadott pályázatában nem ez a név szerepelt, névmódosítási kérelmet terjesztett elő. A hatóság azonban nem járult hozzá a névmódosításhoz.²⁴ Kapott ugyan egy budapesti frekvenciát, de az általa használt brand folytatását a Médiatanács már nem támogatta. A korábban sikeresen működő Gazdasági Rádió más frekvencián, más név alatt (Trend Fm) kísérli meg folytatni a rádiózást.

A döntés háttéréről csak találgatni lehet. A hatóság által hozzáférhetővé tett határozatok indokolás nélkül kerültek a honlapra, tehát a hatóság érvei nem jelentek meg a nyilvánosság számára. Sajtóhírek szerint a névmódosítás megtagadása mögött az új piacra lépő Hang-Adás Kft.-vel való érdekellentét állt.²⁵ 2013-ban, amikor a kormányközeli Századvég kutatóintézet megvásárolta a Napi Gazdaságot, a sajtóban megjelent, hogy egy, az újság tartalmához szorosan kapcsolódó rádióadót is indítanának. (Később a napilap Liszkay Gábor tulajdonába került és 2015 őszétől Magyar Idők cím alatt jelenik meg.) A médiahatóság által nyilvánosságra hozott dokumentumokból nem derül ki, hogy eredetileg milyen műsorstruktúrával pályázott a Hang-Adás Kft., és milyen műsorral indul az új rádió. Az eredeti tervekhez képest változást jelez, hogy a rádió névmódosítást kért, amihez a hatóság – ellentétben a Gazdasági Rádió kérelmével – 2015 decemberében hozzájárult.²⁶ Az új rádió nem NG 105,9 rádió néven indul, hanem Karc FM megnevezéssel és a sajtóban megjelent hírek szerint hírrádiókként jelentkezik. A nyilvánosságra hozott határozatból ebben az esetben sem derül ki, milyen indokok alapján járult hozzá a névmódosításhoz a hatóság.

Ez a döntéssorozat is világosan mutatja, hogy a pályáztatási rendszer nem egy nyílt versenyre épülő rendszer, amelyben a szereplők a médiahatóság által megfogalmazott és közzétett médiapolitikai preferenciáknak igyekeznek megfelelni. Egy korábban bevezetett brand egy adott frekvencián nyilvánvalóan sokat ér. Ha a pályázatok kiírása és elbírálása során ez a szempont nem jelenik meg a Médiatanács döntéseiben, az transzparens és versenyalapú pályázati rendnek egyáltalán nem nevezhető eljárás.

A meghirdetett további három pályázat üresen álló frekvenciára vonatkozott. A hatóság a két nagy vételkörzetű frekvenciára kiírt pályázati felhívás alapján a zenei formátumú rádiók piacra lépését preferálta. A nagyobb vételkörzetű frekvenciára (95,8 Mhz) magyar rockzene formátummal volt beadható a pályázat, a kisebb vételkörzetű (96,4 Mhz) frekvenciára nagyarányú magyar zenét sugárzó, elsősorban fiatalokat megszólító rádióval lehetett sikerrel pályázni. A harmadik, sokkal kisebb vételkörzetű frekvenciát (88,8 Mhz) általános tematikájú, közösségi szolgáltatásként hirdette meg a Médiatanács.

A budapesti rádiós kínálat alapján a zenei formátum preferálása önmagában indokoltnak tekinthető, hiszen a pályázatok kiírásakor a működő rádiók kevesebb, mint harmada működött zenei rádióként. Ugyanakkor joggal kifogásolható a pályázatok jellege. A Médiatanács nem indokolta miért döntött úgy, hogy az általa is sokkal értékesebbnek minősített, nagyobb frekvenciát közösségi adóként pályáztatja meg, és ezzel miért mond le a frekvencia után járó állami bevételről. A közösségi jelleg miatt ugyanis a nyertes nem fizet díjat, nem folyik be az az éves szinten 82 millió forint, amelyre a Médiatanács taksálta a jogosultságot. Ahogy ahhoz sem voltak nyilvános érvei, miért döntött úgy, hogy a másik kisebb frekvenciát viszont kereskedelmi jelleggel írja ki, és a hasonló műsort kínáló másik szereplőtől, potenciális versenytárstól beszedi az évi 40 millió forintos díjat. A Médiatanács valódi médiapolitikai szándékait a pályázati felhívások homályban hagyták, és csak a frekvenciák odaítélését követően körvonalazódtak a háttérben meghúzódó médiapolitikai és egyéb megfontolások.

21 997/2014. (X. 14.) határozat

22 1060/2014. (XI. 4.) határozat

23 936/2015. (VII.24.) határozat

24 1326/2015. (X.6.) határozat

25 Mégis Trend Fm a Gazdasági Rádió http://radiosite.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=1800:meg-is-trend-fm-lesz-a-gazdasagi-radio&catid=1:hirek&Itemid=99

26 1693/2015. (XII.15.) határozat

A Médiatanács 2015 decemberében a 95,8 Mhz pályázaton az egyedüli pályázó Favorit Masters Kft.-t nyilvánította nyertesnek. A nyertes közösségi jelleggel, MaRock néven rockzenei rádiót indít.

A másik, kereskedelmi rádiós jogosultságról (96,4 Mhz) a hatóság 2016 elején döntött, de az elemzés lezárásakor a hatósági határozat még nem hozzáférhető. Annyi tudható, hogy a pályázatra beérkezett két ajánlat közül a Médiatanács az Autórádió Kft ajánlatát alaki okokra hivatkozva visszautasította, majd az eljárásban egyedül maradt Radio Plus Kft.-t (DJ FM) nyilvánította nyertesnek. A cég többségi tulajdonosa Andy Vajna kormánybiztos, aki a tavaly megszerzett TV2 országos kereskedelmi csatorna mellett most már saját rádióval is rendelkezik.

A Médiatanács budapesti frekvenciák elosztására vonatkozó döntéseiből egyértelműen kiolvasható a kormányzati médiapolitika támogatása. A korábban frekvenciát szerző Karc Rádió (105,9 Mhz), illetve a DJ FM frekvenciához juttatása a kormányközeli médiaportfólió Simicska-Orbán háborút követő átalakítását célozza. Ahogy a Médiatanács a pályázatok elbírálása során a háború kirobbanása előtt a Simicska Lajos által kézben tartott médiabirodalom terjeszkedését egyengette, most a formálódó, új kormányközeli médiavilág bővüléséhez asszisztál.

Az új szereplők piacra lépésével nyilvánvalóan változni fog a budapesti rádiós kínálat, de ma még nehezen megjósolható a szereplők piaci pozícióinak alakulása.

A pályázati eljárások és a hatósági határozatok szelektív nyilvánossága

A pályázatok nyilvánossága továbbra is komoly hiányosságokat mutat, az eljárások, a döntéshozatal átláthatósága változatlanul nem megfelelő. A pályázati eljárásban hozott egyes határozatok, mint például a formai okra hivatkozó elutasító határozatok teljes szövege nem érhető el. Előfordul az is, hogy a pályázatok eredményét megállapító határozat sem teljes terjedelemben kerül ki a honlapra. Emellett hiányoznak a honlapról azok az információk is, amelyek az eljárásban született hatósági döntések bírósági felülvizsgálatáról adnának képet.

2015-ben a frekvenciapályázatok miatt indult bírósági ügyekkel összefüggésben beadott közérdekű adatigényünket a hatóság nem teljesítette.²⁷ Válaszában arra hivatkozott, hogy a bírósági döntéseket nyilvánosságra hozta a honlapján, illetve azok elérhetőek a birosag.hu honlapon. A megadott internetes elérhetőségeken azonban az általunk kért adatok nem hozzáférhetőek. A vázolt hiányosságok megnehezítik, olykor teljesen ellehetetlenítik az eljárások folyamatos nyomon követését, és ezzel együtt a hatósági tevékenység értékelését, külső kontrollját.

Nem jobb a helyzet a pályázatokot követő döntések nyilvánossága területén sem. Továbbra sem ismerhető meg azoknak a hatósági döntéseknek a pontos tartalma, amelyekben a Médiatanács a megkötött hatósági szerződések (engedélyekben) módosításáról dönt. A hatóság diszkrecionális jogkörébe tartozik a megkötött hatósági szerződések módosítása, például a vállalt műsorstruktúra, vagy a vállalt díj módosítása. Azzal, hogy nem kerülnek ki a honlapra a módosításról szóló teljes határozatok, megnehezül vagy éppen ellehetetlenül a rádiós piac aktuális versenyfeltételeinek, illetve a hatósági tevékenység jogszerűségének értékelése.

27 Közérdekű adatigény http://kimittud.atlatszo.hu/request/frekvenciapalyazatokkal_kapcsola#incoming-6939

