Both Vilmos – Ludányi Arnold

Három kérdés a digitális átállásról

Magyarország éveken át komoly erőfeszítéseket tett, hogy az analóg földfelszíni műsorszórást a Digitális Átállás Stratégiájában (DÁS) foglaltakkal, illetve az átállásról szóló törvény (Dtv.) előírásaival összhangban, legkésőbb 2011. december 31-éig lekapcsolja. Bár a szerzők szerint az átállási menetrend megalapozott, takarékos és reális volt, az analóg lekapcsolás legkésőbbi időpontját a szabályozó 2011-ben 2014 végére halasztotta. A lekapcsolási véghatáridő módosításának világos indoklására azóta sem került sor, ahogy a digitális átállás stratégiájának felülvizsgálata, újragondolása is várat magára. A cikk az utóbbi feladat fontosságára kívánja felhívni a figyelmet azzal, hogy három egyszerű kérdés mentén elvégzi a digitális átállás eddigi történéseinek gyorsértékelését: (1) mi valósult meg a DÁS célkitűzéseiből, és mi nem, (2) mit kellett volna másként csinálni, és (3) milyen feladatok állnak előttünk? A műfaj leginkább a résztvevő megfigyeléshez áll közel, mivel a szerzők aktív szerepet vállaltak a digitális átállás folyamatának stratégiai, szabályozási és intézményi előkészületeiben.

1. Bevezetés

A 2007-ben elfogadott[1] Digitális Átállás Stratégiája és a digitális átállásról szóló törvény (Dtv.[2]) – az uniós elvárásokkal összhangban – 2011. december 31-ét határozta meg az analóg lekapcsolás céldátumaként. A határidő betartásához a 2010. évi választásokat követő másfél évben intenzív és céltudatos munkát kellett volna végezni. Sokáig úgy tűnt, erre van is esély: az egyértelmű mandátummal és megfelelő politikai érdekérvényesítő képességgel rendelkező konvergens szabályozó hatóságtól sokan várták a folyamat felgyorsítását. Azonban ennek éppen az ellenkezője történt. A kormányváltást követő évben ellenőrizhetetlen félinformációk uralták a szakmai közvéleményt a digitális átállás várható fejleményeiről, az új szabályozó hatóság terveiről. A hírek szerint a döntés-előkészítő tevékenység elbizonytalanodott, a szükséges döntések halasztást szenvedtek, a piaci szereplők és a hatóság közötti kommunikáció akadozott, a digitális átállás alacsony prioritású dossziénak tűnt. Ennek ellenére mégis sokakat meglepetésként ért, hogy a Dtv. 2011. évi augusztusi módosítása a lekapcsolás legkésőbbi időpontját két évvel későbbre, 2014. december 31-re halasztotta.[3]

Nem feltétlenül értünk egyet azokkal a leegyszerűsítő véleményekkel, amelyek szerint a digitális átállás folyamata az új, konvergens média- és hírközlési hatóságnak az elődökkel szemben táplált bizalmatlansága miatt lassult le, vagy a kereskedelmi médiumokkal, illetve a hálózatüzemeltetést végző szereplővel folytatott kétoldalú egyeztetések útvesztőjében feneklett meg.

Az viszont nehezen vitatható, hogy a szabályozó hatóság nem sok erőfeszítést tett az ilyen balsejtelmek eloszlatása, a döntéshozatali folyamat transzparenciájának biztosítása érdekében. Eddig még a lekapcsolási véghatáridő módosításának világos indoklására sem került sor, és a digitális átállás stratégiájának felülvizsgálata, újragondolása is várat magára. Erre pedig mind a gyorsan változó technológiai és piaci környezet miatt, mind pedig egy sor nyitott kérdés megválaszolása érdekében nagy szükség volna. Ilyen eldöntésre váró kérdések például az alábbiak:

- A digitális hozadék felhasználásának stratégiai megalapozása: mikor, milyen szolgáltatások részére és milyen feltételekkel lesznek elérhetőek a digitális átállás során a 792–860 MHz-es sávban felszabaduló frekvenciák?
- Az elhúzódó lekapcsolási folyamat költség-haszon elemzése:
  – *mekkora többletköltséget* jelent a költségvetésnek a simulcast (párhuzamos analóg és digitális) sugárzás a 2012–2014 közötti időszakban?

1 1014/2007 (III. 13.) kormányhatározat.

2 2007. évi LXXIV. törvény a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól (Dtv).

3 2011. évi CVII. törvény egyes elektronikus hírközlési tárgyú törvények módosításáról.

– *mekkora bevételkiesést* jelent a költségvetésnek a digitális hozadék felhasználásának késlekedése?

– *milyen megtakarítások* származhatnak a folyamat elhúzódásából (például kisebb set-top box támogatási igény a berendezések csökkenő ára és a rászoruló fogyasztók számának folyamatos apadása miatt)?

A jelen írásban – a 2007-ben elfogadott DÁS kontextusában – végezzük el a digitális átállás eddigi történéseinek gyorsértékelését. A műfaj leginkább a résztvevő megfigyeléshez áll közel, mivel a szerzők aktív szerepet vállaltak a digitális átállás folyamatának stratégiai, szabályozási és intézményi előkészületeiben. Az önkényes műfajválasztás és a hangsúlyozottan szubjektív közelítés lehetőséget ad arra, hogy a teljesség igénye nélkül csak azokra a kérdésekre koncentráljunk, amelyeket a leginkább érdeminek tartunk:

- Mi valósult meg a digitális átállás célkitűzéseiből – és mi nem?
- Mit kellett volna másként csinálni?
- Milyen feladatok állnak előttünk?

2. Mi valósult meg a DÁS célkitűzéseiből – és mi nem?

A kormányváltást követően a digitális átállás stratégiai felülvizsgálatának kiindulópontját annak áttekintése jelenthette volna, hogy a 2007-ben meghatározott célokból mi valósult meg, illetve milyen hiányosságok, elmaradások azonosíthatók (akár magában az átállási stratégiában, akár annak addigi implementációja során). Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül ezzel a feladattal kapcsolatban fogalmazunk meg néhány vázlatos következtetést, feltevést.

A DÁS a műsorterjesztési értéklánc alapján határozta meg stratégiai pilléreit (tartalom, átvitel, fogyasztók) és legfontosabb céljait, így mi is ezt a logikát követjük (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat. A digitális átállás stratégiájának célrendszere

A stratégia „filozófiája" és eszközei	A stratégia általános célkitűzése, hogy világos, az EU irányelvekkel összhangban lévőszabályozási feltételrendszerrelés gyakorlattal, határozott közpolitikai fellépésselés célirányos, a technológia semlegesség elveivel összhangban állótámogatáspolitikávalsegítse előa digitális átállás során
1. prioritás	– Amédiapluralizmuserősödését – a televíziós és rádiós archívumok digitalizálását – a magas hozzáadott érték tartalmú, interaktív szolgáltatásokterjedését
2. prioritás	– a korlátos erőforrásokcélszerűfelhasználását – a fenntarthatóés hatékony piaci versenykibontakozását a digitális műsorterjesztésben
3. prioritás	– a fogyasztói tájékozottság és tudatosságjavulását – a hátrányos helyzetűtársadalmi csoportok hozzáféréséta digitális televíziós alapszolgáltatáshoz

Forrás: A Digitális Átállás Stratégiája, a konzultációs észrevételek alapján véglegesített cél-, eszköz és feltételrendszer a 2007–2012-es időszakra, 10. o.

A lassú indulás, illetve a vártnál kedvezőtlenebb piaci fogadtatás és üzleti életképesség miatt a célkitűzések megvalósulása eltérően alakult az egyes stratégiai pillérek esetében.

2.1. Tartalom

A stratégiai várakozásokkal szemben a digitális földfelszíni televíziózás elindulása – részben az alacsony penetráció, részben az új csatornák piacra lépésének elmaradása miatt – csak mérsékelt közvetlen hatást tudott gyakorolni a médiapluralizmus erősödésére; mára az is nehezen kérdőjelezhető meg, hogy a platform alapvető technológiai

adottságai miatt (korlátos kapacitás, visszirány biztosításának nehézkessége, a *triple play*-képesség hiánya stb.) önállóan nem fog meghatározó szerepet játszani a magas hozzáadott értékű, interaktív szolgáltatások terjedésében sem.

Ugyanakkor az is igaz, hogy a DÁS megszületése óta a háztartások jelentős többsége két-három, esetenként akár négy (DTH, DVB-T, DVB-C, IPTV) különböző platformon számos digitális műsorszolgáltatás közül választhat, és a lehetőségeket az internetes audiovizuális médiafogyasztás elérhetősége is mind jobban kiegészíti. Ebben a digitális földfelszíni platform – már jóval a tényleges elindulása előtt, pusztán az átállás közeledése által jelentett fenyegetettség formájában – feltehetően szerepet játszhatott.

A stratégia tartalom pillére tekintetében fontos rámutatni arra az alapvető hiányosságra is, hogy a digitális átállás a médiaszabályozásban nem kapott megfelelő figyelmet. Noha a DÁS az átállással, illetve az analóg lekapcsolással kapcsolatos valamennyi részterület vonatkozásában kijelölte a feladatokat (például monitoring, lakossági kommunikáció, kereskedelmi forgalomba hozott set-top boxok és beépített digitális tunerrel szerelt tévékészülékek felcímkézése, a rászoruló lakosság részére szociális alapon set-top box-támogatás stb.), a stratégiának viszonylag hamar megmutatkozott a gyenge pontja: a médiaszabályozás elmaradt reformja.[4]

Bár a DÁS elfogadását övező politikai konszenzus egyik kulcseleme éppen az volt, hogy a digitális átállásról szóló stratégia további halogatást (például a nemzetközi frekvencia-koordinációval kapcsolatos kötelezettségek miatt) nem tűrő elfogadása után az érintettek a médiaszabályozás kérdéseiben is megállapodnak, és a két törvény együtt határozza majd meg a digitális korszakba való átmenetet, a többpárti konszenzuson alapuló médiatörvény reménye hamar szertefoszlott. Ez leginkább az alábbi szabályozási kérdések tekintetében érintette hátrányosan a digitális átállás folyamatát:

- a közszolgálat tartalmának és intézményrendszerének újragondolása
- *ex ante* és *ex post* versenyszabályozási kihívások elemzése a médiapiacon
- a médiafinanszírozás rendszerének átalakítása az új technológiai és piaci környezethez igazítva.

2.2. Átvitel

A műsorterjesztés tekintetében a legfontosabb stratégiai elvárás *a verseny erősödésére* vonatkozott. Ehhez a földfelszíni digitális platform megjelenése kétségtelenül hozzájárult. A fizetős televíziós szegmens élénkülése azonban – sajátos módon – elsősorban nem a DTT-ajánlat kedvező fogyasztói fogadtatása miatt következett be. Ebben sokkal nagyobb szerepe volt annak, hogy a DTT megjelenésének reális lehetősége „megtámadhatóvá tette" a fizetős televíziós piacot; így már a DTT-tendert megelőzően bekövetkezett a műholdas kínálat szélesedése (az új csomagok és az új szereplők megjelenése) és ár-versenyképességének javulása (az árcsökkenés és a halasztott fizetési konstrukciók általánossá válása), illetve a kábeltelevíziós piac konszolidációs és hálózatfejlesztési aktivitásának erősödése.

A verseny erősödését a fizetős szegmensben egyértelműen mutatja, hogy a DÁS kidolgozásakor (2005–2006), Magyarországon csak egy digitális (előfizetéses) műholdas szolgáltatás (DTH) volt elérhető (UPC Direct),[5] és az összes háztartás kevesebb, mint nyolc százaléka rendelkezett ilyen vételi móddal. Ma viszont már a lakosság közel negyede fizetős műholdas platformon televíziózik, és az egykori inkumbens UPC Direct csak a harmadik legnagyobb szolgáltató ezen a részpiacon a Digi TV és a Magyar Telekom mögött.

A műholdas piac élénkülésével párhuzamosan a kábelpiacon is jelentős konszolidáció ment végbe, valamint intenzív technológiai, hálózat- és szolgáltatás-fejlesztés zajlott, a vezetékes távközlési cégek pedig komoly összegeket fektettek az IP-alapú televíziózás és az optikai hálózatok fejlesztésébe. Nem állíthatjuk, hogy az organikus technológiai és piaci fejlődés keretében minderre a DÁS elfogadása – s így a digitális földfelszíni platform homályos „fenyegetésből" kézzel fogható versenytárssá válása – nélkül nem került volna sor, de véleményünk szerint a digitális átállás értékelhető kockázattá válása hozzájárult a műholdas, a kábeles és a vezetékes piac fejlesztési döntéseihez.

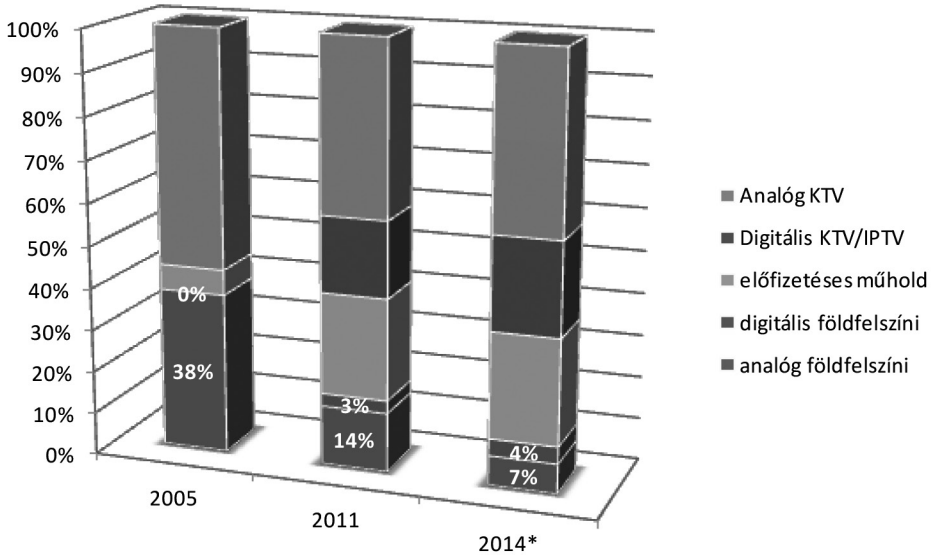
Az idősoros platformszerkezeti adatok vizsgálata azt mutatja, hogy a DTH-szolgáltatások előfizetői körének bővüléséhez elsődlegesen a földfelszíni platformot elhagyók jelentették az alapot. Földfelszíni vételi móddal 2005-ben

4 Visszatekintve feltehetőleg naivitás volt abban bízni, hogy a szakpolitika és a nagypolitika röpke egymásra találása tartós kapcsolatnak bizonyul, nem pedig egyéjszakás kaland lesz, amelynek egyetlen gyümölcseként a digitális átállásról szóló törvény (Dtv.) utóbb az elvált szülők gyermekének mostoha sorsára jut, a remélt testvér pedig csak jóval később, egészen más körülmények között jön világra.

5 Nem számítva a csak Budapesten elérhető AntennaMikro (később Antenna Digital) szolgáltatást.

még a háztartások közel 40, ma viszont már csak kevesebb, mint 17 százaléka rendelkezik. A földfelszíni vételi mód a mai napig döntően analóg: csak minden hatodik földfelszíni háztartás digitális (lásd az 1. ábrát).

1. ábra. A platformszerkezet alakulása (2005–2014*)



**előrejelzés*
Forrás: Digitális Átállás Monitoring (NMHH, 2012. tavasz)

A jelenleg hivatalos (2014 végi) lekapcsolási időponthoz közeledve várhatóan ezek a trendek folytatódnak. Ennek eredményeként a földfelszíni platform súlya tovább csökken: a következő két évben az analóg földfelszíni háztartások részaránya várhatóan megfeleződik (14-ről hét százalékra), miközben a digitális földfelszíni vétellel rendelkezők részaránya csak egy százalékponttal nő. Így az előrejelzés szerint az analóg lekapcsolással érintett magyar háztartások száma a mai mintegy 600 ezres szintről két éven belül 300 ezer alá csökkenhet. Figyelembe véve, hogy 2014-ben digitális földfelszíni vételi lehetőséggel mintegy további 160 ezer háztartás fog rendelkezni, az látszik, hogy a digitális átállás során Magyarországon a földfelszíni platform nézőinek mintegy 70 százalékát (!) fogja elveszíteni.

Ezért is tűnik visszatekintve egyértelműen helyes választásnak, hogy a jogalkotó 2007-ben az erős multiplex modell mellett tette le a voksát: az a döntés született, hogy fő elemeiben a digitális földfelszíni hálózat üzemeltetőjére kell bízni a kereskedelmi ajánlat kidolgozását. Ha ez nem így történt volna, akkor ma minden alapja megvolna azoknak a kritikáknak, amelyek szerint a platform térvesztéséért elsődlegesen a rugalmatlan szabályozás a felelős.

Utólag szintén helyes döntésnek bizonyult az MPEG-4-es kódolásra vonatkozó szabályozói döntés. Ma már ez a – spektrum-felhasználási szempontból hatékony – megoldás számít nemzetközileg elterjedtnek.

Az a tény, hogy a verseny erősödése a digitális televíziózásban a földfelszíni platform erőteljes zsugorodásával járt együtt, fontos következményekkel bír az „átvitel-pillér" (műsorterjesztés) esetében megfogalmazott másik célkitűzésre, a korlátos erőforrások racionális felhasználására is. Ezen a területen a stratégia fontos prioritásként jelölte meg, hogy a korlátos erőforrásnak számító frekvenciavagyon a magasabb jövedelmezőségű tevékenységekre legyen allokálva (a felszabaduló frekvenciák sorsáról piaci döntés szülessen). Ebben a kérdésben a platform relatív súlyának tartós csökkenése egyértelműen a 800 MHz-es sáv alternatív – a nemzetközi tapasztalatok és az uniós ajánlások alapján elsősorban mobil szélessávú – felhasználására irányítja a figyelmet.

Ha erre a döntésre sor kerül, kedvező kiinduló helyzetet jelent, hogy a szabályozó a digitális műsorszóró hálózatok üzemeltetési jogosultságainak pályáztatásakor nem konkrét frekvenciák, hanem a multiplex üzemeltetéshez szükséges kapacitások odaítéléséről döntött. Emiatt, amikor az analóg lekapcsolást követően szükségessé és lehetségessé válik a 790–860 MHz-es sávban található csatornákról a műsorszórási szolgáltatás migrációja, nem támaszthatók feltételek és kompenzációs követelések a hálózatüzemeltető részéről.

Emellett a digitális hozadék realizálását az is könnyíti, hogy Magyarország esetében a 800 MHz-es sávban – szemben számos európai ország gyakorlatával – sem katonai, sem más kormányzati szolgáltatás nem található.

3.4. Fogyasztó

A hazai háztartások 95 százaléka számára már 2010 végére elérhető volt a digitális földfelszíni szolgáltatás, ez mára az Antenna Hungária szerint 98 százalékra bővült. Ugyanakkor a földfelszíni vételi móddal rendelkezők mintegy 40 százaléka még 2012-ben sem hallott az analóg lekapcsolásról. A lakosság felkészületlenségéhez nagymértékben hozzájárul, hogy

- a DÁS-ban javasolt központi kormányzati kommunikációs kampány a mai napig nem indult el, illetve
- a rászorultak számára elérhető set-top box-támogatási (eszközbeszerzési és üzembe helyezési) rendszer kidolgozása csak 2012 őszére ért a nyilvános konzultáció fázisába[6] (noha a konstrukció nagyrészt már 2007-ben kidolgozásra került).

3. Mit kellett volna másként csinálni?

A fenti áttekintés alapján a stratégiai célok megvalósulásával kapcsolatban a következő általános következtetések vonhatók le:

- A digitális átállás folyamata a tervezettnél lassabban (2014 decemberére módosított lekapcsolási időponttal) és költségesebben (a hosszabb simulcast költsége, illetve a digitális hozadék realizálásának késlekedése miatt) alakult Magyarországon.
- Az átállás eddig főként közvetett hatásait tekintve volt sikeres: nem a platform valós piaci vonzereje, hanem az abból fakadó versenyfenyegetés indított el pozitív piaci folyamatokat. Ez elsősorban a műholdas, a kábeles és a vezetékes platform versenyének élénkülésében, s ezzel együtt az árak csökkenésében és a választék szélesedésében érvényesült.

A digitális átállás késlekedése és a stratégiai célok korlátozott megvalósulása több tényező együttes hatására vezethető vissza. Ezek közül elsőként említendő, hogy a digitális átállás stratégiai beágyazottsága csak a DÁS és a Dtv. kidolgozásának és elfogadásának viszonylag rövid időszakára volt biztosított (2006–2007). A több éves előkészítés, széles körű előzetes egyeztetés és folyamatos konzultáció alapján elkészített, és – az utóbb átmenetinek bizonyult – teljes politikai támogatottsággal elfogadott stratégia alkalmasnak bizonyult a digitális műsorszórás céljára felhasználni kívánt frekvenciák pályázati úton történő, jelentős költségvetési bevételt hozó odaítélésének megalapozására, de rendszeres felülvizsgálat és aktualizálás nélkül csak korlátozottan szolgálhatott vezérfonalként a 2008–2012 közötti implementációs szakaszban.

A folyamat lelassulásának és a lekapcsolás késlekedésének minden bizonnyal vannak az egyelőre csak az érintettek és a beavatottak szűk köre előtt ismert politikai, üzleti vagy stratégiai okai, ám ezekkel kapcsolatban nem szeretnénk találgatásokba bocsátkozni. Ugyanakkor több olyan, az átállás szempontjából kritikus tényező is azonosítható, amely az átállás eddigi tapasztalataiból, a változó technológiai és piaci környezetből vezethető le. Ez utóbbiak vizsgálata alapján – az eredeti átállási stratégia elkészítésében közreműködő szakértőként – mai véleményünk szerint az alább részletezett területeket kellett volna másként kezelni.

3.1. A politikai támogatottság szükségességét alulbecsültük

A digitális átállás kérdését a közigazgatás (előbb az Informatikai és Hírközlési Minisztérium, majd a Miniszterelnöki Hivatal) alapvetően szakpolitikai feladatként kezelte, de az érintett intézmények politikai vezetői számára hamar

6 Lásd http://nmhh.hu/dokumentum/153674/digitalis_atallas_tamogatasi_program_altalanos_leirasa.pdf (utolsó letöltés: 2012. november 6.)

világossá vált, hogy egy (akkor még) több, mint egymillió háztartást érintő, választási ciklusokon átívelő folyamat tervezésekor nem lehet eltekinteni a politikai dimenzióktól. E felismerés eredményeként került sor az ötpárti egyeztetésekre. Ekkor úgy tűnt, hogy a folyamat egészét nem veszélyeztető, talán még épp vállalható kompromisszumokkal[7] sikerült biztosítani a digitális átállás egyértelmű támogatottságát.

A szakpolitikai és a politikai párbeszéd tekintetében a szerepek egyébként viszonylag hamar letisztultak. Egyrészt az államigazgatás számos területén és különböző szintjein megjelentek olyan szakemberek, akik megértették a digitális átállás fontosságát, és az ügy elhivatott támogatóivá váltak.[8] Másrészt azonosíthatóvá váltak azok a politikai szereplők, akik megértették, hogy a digitális átállás milyen kihívásokat és lehetőségeket hordoz, és szívesen vállalkoztak az ezzel kapcsolatos üzenetek formálására és közvetítésére.

Csakhogy míg viszonylag egyszerű volt arra kérdésre választ adni, hogy miért jó az átállás az országnak (felszabaduló frekvenciák) és a fogyasztóknak (növekvő választék, csökkenő árak), egyáltalán nem voltak egyértelműek az érvek arra a politikusi kérdésre, hogy „miért jó ez nekünk"? Ez a szempont mindenképp hozzájárult ahhoz, hogy a politika a digitális átállás ügyét se „kiköpni, se lenyelni" nem tudta.

A politikusi érdektelenség elsősorban abból fakad, hogy

- a felszabaduló frekvenciák haszna csak hosszabb távon (a teljes lekapcsolás, a nemzetközi frekvencia-koordináció és a frekvencia-kiosztás után) realizálható (lényegében a jelenlegi az első kormányzati időszak, ahol akár cikluson belül is megvalósítható lett volna)
- az elsődlegesen érintett (kizárólag földfelszíni hozzáféréssel rendelkező) fogyasztók számára az átállás elsőként kellemetlenséget jelent (set-top box-beszerzés, telepítés, antenna átállítás stb.), az előnyök pedig csak ezt követően válnak érzékelhetővé.

További fontos tényező, hogy a meghatározó média- és hírközléspiaci szereplők jobbára a folyamat lassításában voltak érdekeltek. Ezért a politikát minden bizonnyal megkísértette, hogy javuló alkupozícióját minél inkább kihasználja. Ebből a jelenségcsoportból mindenképp kiemelésre érdemes az a mozzanat, amikor az ORTT 2005-ben az országos kereskedelmi televíziók analóg műsorszolgáltatási jogosultságát – a digitális átállással kapcsolatos bárminemű feltétel alkalmazása nélkül – 2012-ig meghosszabbította. Ez a döntés azért tanítható és kutatandó iskolapéldája a szabályozó foglyul ejtésének,[9] mivel

- 2005-ben már folytak a digitális stratégia előkészületei, amiben az ORTT szakértői is részt vettek;
- a műsorszolgáltatási szerződések csak 2007-ben jártak volna le, így semmi nem indokolta a sietséget, hacsak az nem, hogy így a szerződések meghosszabbításáról és annak feltételeiről a DÁS elfogadásával egy időben kellett volna dönteni;
- a kereskedelmi televíziók meghosszabbított műsorszolgáltatási szerződései nem tartalmaztak a digitális átállásban való közreműködésre vonatkozó kötelezettségeket, sőt még a digitális átállásra való utalást sem;
- az ORTT számára is egyértelmű kellett legyen, hogy a meghosszabbított szerződések később fognak lejárni, mint az Európai Unió által megcélzott analóg lekapcsolási időpont.

Ez a döntés a kereskedelmi televíziókat egy mozdulattal a „digitális átállás küzdőteréről a nézőtérre" küldte, és olyan aknát helyezett el a digitális átállási folyamat útjában, amelynek következményeit még ma sem lehetséges pontosan felmérni.

A politikai érdek és érdektelenség falait a folyamat eddigi történetében csak a DÁS és a Dtv. elfogadásának évében, 2007-ben sikerült látványosan áttörni. A szinte példa nélküli egyetértés még elegendő lendületet adott a több szempontból is (például a Dtv-ben éppen a készülő új médiatörvényre hivatkozással nyitva hagyott kérdések megnyugtató szabályozása érdekében vagy a közszolgálati intézményrendszer uniós szabályokkal ellentétes finanszírozása miatt)

7 A HírTV és az ATV bekerülése az első multiplexbe vállalható árnak tűnt annak fényében, hogy az előzetes felmérések szerint a tematikus csatornák vagy a potenciális új piacra lépők körében nem volt tolongás az ingyenes csomagba kerülésért.

8 A 2004 és 2010 közötti időszakban a szakpolitika és a nagypolitika szempontjainak összehangolásában kiemelkedő szerep jutott négy elhivatott szakembernek. Dr. Bánkúti Erzsébet az IHM szakállamtitkáraként, Dr. Rozgonyi Krisztina a Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) alelnökeként, Dr. Sarkady Ildikó a területért felelős kormánybiztosként, Szalai Annamária pedig az ORTT tagjaként komoly energiákat fektetett abba, hogy a digitális átállás szakmailag igényesen és megfelelő politikai támogatás mellett valósuljon meg.

9 Spiller, P. (1990) "Politicians, Interest Groups and Regulators: A Multi-principals Theory of Regulation, or Let Them Be Bribed," *Journal of Law and Economics,* 33(1), 65-101.

elkerülhetetlen médiaszabályozási reform előkészítéséhez, ám a Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia (NAMS) már nem futhatott be a DÁS-hoz hasonlóan szép ívű karriert.

Miközben a pártok média- és hírközlési politikusai az e célra létrehozott parlamenti *ad hoc* bizottságban éberen őrködtek a multiplex-pályáztatás minden apró mozzanata felett, a NAMS és a médiatörvény kérdése lassan lekerült a napirendről. A digitális átállás ügye ezen a ponton akár vissza is kerülhetett volna az „unalmas" szakpolitikai kérdések közé, ám a médiareform kérdésével történt összekapcsolása stigmaként hatott: a közigazgatás (ide értve a szakpolitikai irányítás nélkül maradt NHH-t is) az előző kormányzati ciklus utolsó időszakában nem akarta/merte felvállalni a határozott döntéseket, ha pedig mégis elindult valamerre, akkor a politika hamar leintette, mondván, hogy most már meg kéne várni a választások eredményét.

Konklúzió: a digitális átálláshoz fogható társadalmi és politikai jelentőségű kérdésekben vagy a politikai szempontok teljes kizárásával, pusztán szakpolitikai alapon, vagy a politikai támogatottságot mindvégig fenntartva, lehetőség szerint járulékos témákat az üggyel össze nem kapcsolva célszerű eljárni. Mivel az első lehetőség Magyarország esetében sem az elmúlt 20 évben nem számított, sem a belátható jövőben nem tűnik reális forgatókönyvnek, hazánkban a sikeres átállás feltételének tekinthető a folyamatos, erős és – ideális esetben – a szakpolitikai megfontolások iránt is fogékony politikai támogatottság.

3.2. Nagyobb teret kellett volna biztosítani az alternatív megoldások elemzésének

Bár az átállás előkészítése több évig tartott, és a DÁS elfogadását több intézménynél (egyetemi műhelyek, közigazgatás, piaci szereplők, kutatók stb.) komoly szakmai műhelymunka előzte meg, néhány, az átállással kapcsolatos alapvető kérdés széles körű napirendre vétele elmaradt. Ezt véleményünk szerint alapvetően két tényező magyarázza: egyfelől az előző évtized közepéig nagyjából konszenzus uralkodott szakértői körökben azzal kapcsolatban, hogy az analóg műsorszórást nemcsak technológiai, hanem funkcionális értelemben is a digitális földfelszíni műsorszórással kell felváltani. Másfelől a szakpolitika bízott abban, hogy a földfelszíni digitális platform belépése élénkíti a műsorelosztási piacon a versenyt, és felpezsdíti a „lefölözési" korszakát élő kábelpiacot.

Bár néhány országban ekkortájt már történtek próbálkozások például a földi sugárzás műholdas kiváltására, teljes körű, működő modellje nem volt a kísérletnek. A műsorszórás közszolgáltatás-jellege, a lakosság tájékozódáshoz való jogának biztosítása és a nemzetbiztonsági kockázatok emlegetése a pusztán műholdas megoldási alternatívát viszonylag hamar kizárta a vizsgált opciók sorából. Emellett fontos körülmény, hogy a DÁS előkészítésének időszakában a hazai műsorterjesztési piacon még gyakorlatilag nem volt verseny: az egyetlen műholdas szolgáltató az ország jelentős részén saját (analóg) kábeltelevíziós szolgáltatásával versenyzett, máshol szintén nagy távközlési cégek érdekeltségei, illetve magyar magántulajdonban lévő KKV-k nyújtottak változó minőségű (szinte kizárólag analóg) kábelszolgáltatást.

A kábelszolgáltatók „aranykora" volt ez az időszak: a csatornahelyek véges száma miatt erős pozícióban voltak a csatorna-tulajdonosokkal szemben, ahogy a verseny hiánya miatt az előfizetőkkel szemben is. Ekkor kezdték el hálózataikat visszirányúsítani és internet szolgáltatásra is alkalmassá tenni, belépve a szélessávú szolgáltatások piacára, ahol az aszimmetrikus szabályozás szintén nekik kedvezett: a „hagyományos" vezetékes szolgáltatókat a szabályozás a hálózat (helyi/előfizetői hurok vagy last mile) megosztására kötelezte, míg a kábelszolgáltatás szabályozására tett kísérletek rendre elhaltak. Az inkumbens távközlési szolgáltatók még csak tesztelték a kábelszolgáltatás konkurensének szánt IPTV-t, a lineáris és a nem-lineráris internetes médiafogyasztásnak pedig a szélessávú infrastruktúra hiányosságai és a keresleti oldal fejletlensége egyaránt gátat szabott.

Konklúzió: a digitális átállás több évig tartó és több évtizedes társadalmi, üzleti hatású folyamat, amelynek világos célkitűzések mentén, az összes szóba jöhető alternatíva és forgatókönyv lehetőleg teljes körű elemzésével kell végbemennie. Bár az előkészítés alapos volt, és az adott piaci viszonyok között a DÁS-ban körvonalazott átállási folyamat ideálisnak tűnt, a kevésbé nyilvánvaló forgatókönyvek (például a földi sugárzás pusztán műholdas kiváltása, az „egyetemes szolgáltatás" versenyeztetése vagy az ország különböző területeinek valamilyen hibrid, az adott térség ellátottsági viszonyai mellett leghatékonyabb lefedése) érdemi elemzésére is sort kellett volna keríteni. Azaz nyíltan fel kellett volna tenni a kérdést: biztosan a földfelszíni platform a legalkalmasabb arra, hogy a közszolgálati csatornák minden televízióval rendelkező háztartásba

eljussanak? (És nem mellékesen: megéri-e a közszolgálati csatornákat a nagyobb sávszélesség-igény miatt költségesebb HD-minőségben sugározni egy olyan körnek, amelyben a HD-képes televíziók penetrációja szinte mérhetetlen?)

3.3. Világos ütemterv és határozott kommunikáció

A DÁS – részben talán az egyértelmű intézményi felelősségi körök lehatárolatlansága miatt – az indokoltnál több kérdést hagyott nyitva; ezek egy részét a Dtv. rendezte, másokat a Dtv. végrehajtási rendeleteinek kellett (volna) időben rendezniük, ismét másokról szakpolitikai döntéseket kellett (volna) hozni. A közigazgatás kormányváltás-környéki „rendszerszerű" elbizonytalanodását is figyelembe véve szerencsésebb lett volna a lehető legtöbb kérdést már a DÁS-ban rögzíteni, nyitva hagyva a lehetőséget a körülmények változását követő módosításoknak. A teljesség igénye nélkül ilyen kérdés lehetett volna

- az átállás pontos ütemezése, a törvény elfogadásától a teljes analóg lekapcsolásig, figyelembe véve a nagyobb sporteseményeket, illetve a választásokat (ebből a szempontból a DÁS készítésekor még egy 2010. második félévi lekapcsolás is reálisan, a 2011. évi pedig kényelmesen tartható lett volna, akár úgy is, hogy július 1-jétől a kereskedelmi csatornák lekapcsolására kerül sor, majd az év végéig – megfelelő lakossági kommunikáció és legfeljebb három hónappal a teljes leállás előtt a set-top box-támogatás elérhetővé tétele mellett – a közszolgálati lekapcsolásra is sor kerülhetett volna.);
- az analóg lekapcsolás pontos feltételrendszere, a digitális szolgáltatások és készülékek elérhetőségétől a lekapcsolás földrajzi és időbeli ütemezéséig (országos vagy szigetszerű, egy- vagy több lépéses stb.);
- a set-top box támogatások igénybe vételének pontos feltételrendszere (a jogosultak köre, a támogatás igénybe vételének módja, disztribúciós rendszer, a támogatással megvásárolható berendezések köre stb.);
- a közigazgatáson belüli, a piaci, illetve a lakossági kommunikációs teendők pontos köre és ütemezése, megkülönböztetve az analóg lekapcsolással kapcsolatos (egyértelműen állami feladatnak tekinthető) feladatokat (időpont, teendők, választási lehetőségek stb.), illetve a DVB-T választása melletti (jellemzően a multiplex operátor által végzendő) kommunikációs feladatokat (a műsorszórási díjak szempontjából közömbös, hogy hányan választják a földfelszíni digitális platformot az analóg háztartások vagy a jelenlegi kábel-előfizetők közül, hiszen a közszolgálati csatornák műsorszórási díja független az ingyenes DVB-T szolgáltatást igénybe vevő háztartások számától; az állam számára az a fontos, hogy az analóg szolgáltatás lekapcsolása előtt minél hamarabb világosan a lakosság tudomására hozza a lekapcsolás tényét, időpontját, következményeit, illetve az érintettek választási lehetőségeit);
- a digitális hozadék felhasználásának célja és feltételrendszere (műsorszórás vs. mobil-szolgáltatás. pályáztatás vs. koncesszió stb.).

Konklúzió: a digitális átállás olyan sokváltozós folyamat, amelyben célszerű minél több változónak kiindulási és célértéket adni, mivel utóbb kisebb erőfeszítést jelent a célértékek módosítása, mint az adott kérdés újabb és újabb fórumok, testületek elé utalása. A szakpolitikai és nagypolitikai konszenzus ihletett pillanatait érdemes felhasználni arra, hogy minél több nyitott kérdésben döntés szülessen, mert ha egyszer véget érnek a „mézeshetek", sokkal nehezebb újra visszatérni a tárgyalóasztalhoz.

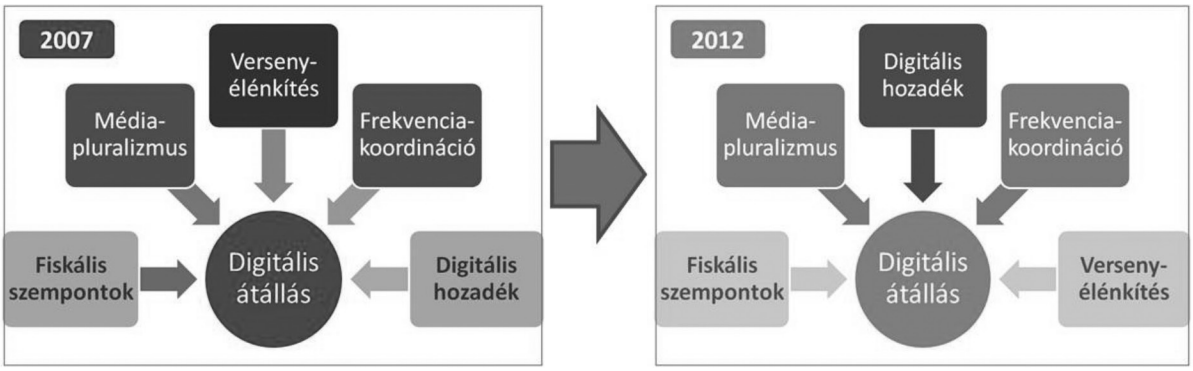
3.4. Folyamatos monitoring és szükség esetén újratervezés

Az előző két ponttal szorosan összefüggő kérdés, hogy a drámai mértékben felgyorsult technológiai fejlődés (az átviteli és a hozzáférési technológiáktól a tömörítési eljárásokig) és a piaci viszonyok, üzleti modellek hasonlóan gyors átalakulása egy ilyen hosszú átállási folyamat esetében mindenképpen dinamikus tervezést tesz szükségessé;

a DÁS monitoring-rendszere természetesen nyomon követi a stratégiában foglalt célok megvalósulását, illetve a platformszerkezet és a használati szokások alakulását, ugyanakkor az átállási stratégia sarkalatos pontjainak elemzésére nem terjed ki.

Mint láttuk, a DÁS elkészítésekor mind a piaci környezet, mind a platformszerkezet, mind pedig a lakossági használat teljesen eltérő mintát mutatott, mint jelenleg, ahogy a mielőbbi digitális átállás mellett szóló érvek is más súllyal estek latba, mint jelenleg (lásd a 2. ábrát).

2. ábra



Noha az előző pontban azt a konklúziót vontuk le, hogy célszerű lett volna minél több kérdésben egyértelmű célértéket és időzítést meghatározni, most pedig a dinamikus tervezés mellett érvelünk, az ellentmondás valójában csak látszólagos: ha az átállási folyamatba sikerült volna beépíteni a monitoringon felül egy rendszeres felülvizsgálatot, az indokolt esetben lehetőséget teremtett volna a célértékek újragondolására, finomhangolására.

Egy ilyen felülvizsgálati protokoll keretében – a technológiai és a piaci változásokat követve – sor kerülhetett volna a prioritások újrasúlyozására (a piaci verseny élénkítése helyett például a frekvenciák mielőbbi felszabadítását és a digitális hozadék érvényesítését vagy a deficit lefaragását szem előtt tartva a párhuzamos analóg-digitális műsorszórást lerövidítve a költségvetési kiadások mérséklését helyezve az első helyre). Egy tervszerű, rendszeres felülvizsgálat során – a monitoring keretében egyébként is folyamatosan gyűjtött adatokon felül – számba kellett volna venni például az alábbiakat:

- a stratégiai és a policy szintű hazai kormányzati törekvéseket és nemzetközi trendeket, sikeres és sikertelen átállási kísérleteket (ide értve az analóg háztartások nem – vagy nem kizárólag – a földfelszíni digitális platformra történő migrációjának példáit is);
- az egyéb műsorterjesztési platformok technológiai és piaci fejlődési trendjeit, piaci súlyát, beleértve a szélessávú infrastruktúra és szolgáltatások elérhetőségét és elterjedtségét;
- az IP-alapú szolgáltatások technológiai fejlődését és üzleti modelljeit (VOD, OTT, Internet-TV stb.)
- a mobil szélessáv elérhetőségét és elterjedtségét, illetve a mobil platformon elérhető médiaszolgáltatások körét, technológiai fejlődését és elterjedtségét;
- a tartalom-előállító, -aggregáló és -csomagoló piac trendjeit;
- a műsorszóráshoz szükséges eszközök (MUX, transmitterek, tömörítési technológiák stb.) piacának trendjeit, technológiai fejlődését;
- a digitális vételhez szükséges eszközök (set-top box, integrált TV, számítógép) technológiai fejlődését és elterjedtségét;
- a médiafogyasztási szokások alakulását, trendjeit, ide értve a digitális szolgáltatásokkal szembeni fogyasztói attitűdök, preferenciák, elvárások alakulását, illetve a non-lineáris médiafogyasztási szokásokat is.

Egy ilyen előrehaladási jelentésnek és felülvizsgálatnak szükséges, de nem elégséges feltétele az évről évre azonos módszertan alapján elvégzett reprezentatív lakossági és intézményi kutatáson és bolti megfigyelésen alapuló monitoring-jelentés. A helyzetelemzés frissítése alapján több változatban – például a szcenárió-elemzés módszerével

– célszerű megvizsgálni a digitális átállás lehetséges további menetét és következményeit, az egyes szcenáriók várható hatását például az alábbi területekre:

- a platformszerkezet alakulása
- a többi platform fejlődési kilátásai
- a mobil szolgáltatások piaca
- az internet-szolgáltatási piac
- a közszolgálati és a kereskedelmi televíziózás
- a digitális hozadék elérhetősége és felhasználási területei
- a lakosság digitális írástudása és média-tudatossága, fogyasztási szokásainak alakulása stb.

Egy ilyen felülvizsgálat már évekkel ezelőtt világossá tette volna, hogy a megváltozott piaci környezetben

- a műsorelosztási piacon a DVB-T platformra már nem a verseny elsődleges katalizátoraként van szükség, sokkal inkább egy olcsó, mindenhol elérhető, magas technológiai színvonalat megtestesítő alternatívaként jelenik meg;
- a DVB-T használati értékét nagymértékben javíthatta volna, ha általános lenne a beltéri vétel lehetősége;
- földfelszíni hálózaton kínált, nagy reményekkel várt mobil televíziózásnak (DVB-H) – nem utolsósorban a technológiai fejlődés, illetve a digitális hozadék felhasználhatóságával kapcsolatos várakozások nyomán – évekkel ezelőtt megkérdőjeleződött a jövője, így nem feltétlenül kellett volna 2011-ig várni az NMHH és az Antenna Hungária közötti szerződés módosításával;

Konklúzió: a világ egyetlen stratégiája sem feltétlenül állja ki az idő próbáját rendkívül gyorsan változó technológiai feltételek és piaci viszonyok között, ezért be kellett volna építeni a rendszerbe egy olyan automatizmust, amely előírta volna – a platformszerkezetre, a keresleti és a kínálati viszonyokra, az átállással kapcsolatos lakossági ismeretekre és attitűdökre, illetve a digitális vételhez szükséges készülékek bolti elérhetőségére vonatkozó alapinformációkra szorítkozó éves monitoring-jelentés mellett – a digitális átállás folyamatának rendszeres felülvizsgálatát, finomhangolását.

Jelképes gombnyomások

„Kovács Kálmán Informatikai és Hírközlési Miniszter kedden délelőtt a tihanyi Internet Hungary 2004 konferencián egy jelképes gombnyomással indította el az Antenna Hungária Rt. digitális földfelszíni televíziós műsorszórását (DVB-T). A megnyitón Kovács Kálmán kiemelte, hogy a digitális rendszerre való átállás nem csak uniós elvárás lehet, hiszen a háztartások 30 százaléka számára – ahol hagyományos antennával tévéznek és így csak három program elérhető – az információs hátrány csökkentését is szolgálhatja majd. »Át fognak alakulni a mindennapi kommunikációról ma alkotott elképzeléseink, és a digitalizáció valódi súlyát lehet, hogy csak évek múlva tudjuk majd igazán értékelni« – tette hozzá az informatikai miniszter." (http://www.hwsw.hu/hirek/27080/hazankban-is-elindult-a-digitalis-foldfelszini-musorsugarzas.html, 2004. október 13.)

„Szalai Annamária, az NMHH elnöke jelezte: az átállás még több ingyen fogható csatornát, még jobb kép- és hangminőséget és új szolgáltatásokat jelent majd. Ráadásul ehhez nem is kell feltétlenül új televíziókészüléket vásárolni, hiszen megvan a megoldás arra, hogy a régi televíziókat alkalmassá tegyék a digitális adás vételére, ahogy ezt Barcson tették, és teszik ezt az ország minden településen – emelte ki Szalai Annamária. Hozzátette: a jogosultak számára a digitális adás vételére képes berendezéseket és a szerelésben segítő szakembereket adnak, miként a technikai részletek iránt érdeklődőket is ellátják információval. A vezérigazgató, az NMHH elnöke és Barcs polgármestere az eseményen közösen, egy gomb megnyomásával jelképesen elindították a digitális adást a barcsi kistérség 26 településén." (http://www.hirado.hu/Hirek/2012/10/31/14/Elkezdodott_az_orszagos_digitalis_atallas_a_televizios_musorsugarzasban.aspx, 2012. október 31.)

4. Milyen feladatok állnak előttünk?

A fentiekkel összhangban véleményünk szerint a digitális átállással (az analóg lekapcsolással, vagy még inkább: a digitális hozadék mielőbbi hasznosításával) kapcsolatos legfontosabb teendő egy „DÁS 2.0" stratégia elkészítése, amely a jelenlegi piaci viszonyok és technológiai lehetőségek figyelembe vételével frissítené a DÁS helyzetelemzését, értékelné a DÁS célkitűzéseinek megvalósulását, áthangszerelné a stratégiai prioritásokat, új célokat tételezne, és azokhoz új eszközöket rendelve orvosolná a DÁS eddigiekben részletezett hiányosságait. Emellett nem utolsósorban átláthatóvá tenné a 2012–2014-es időszakban körvonalazódó kormányzati törekvéseket.

Természetesen a digitális átállás folyamatát a DÁS és a Dtv. alapján, a kapcsolódó Vhr-ek módosításával, a politika és vagy az NMHH mindenkori elvárásaihoz igazodva is be lehet fejezni, sőt sikerre lehet vinni. A lassan célegyenesbe forduló átállási folyamat ugyanakkor még mindig számos kockázatot rejt, amelyek közül társadalmi értelemben kiemelkedő az analóg lekapcsolásban érintett lakosság széles körű tájékozatlansága, gazdasági és szakpolitikai értelemben pedig a digitális hozadék nem kellően átgondolt és stratégiailag nem megalapozott hasznosítása.

Egy átfogó, az átállás és a digitális hozadék hasznosításának minden részletére kiterjedő stratégiai dokumentumnak legalább az alábbi kérdésekben egyértelműen állást kell foglalnia:

- átfogó helyzetelemzés alapján a DÁS cél- és eszközrendszerének elemzése, szükség esetén módosítása vagy cseréje;
- egyértelmű lekapcsolási időpont és módszer, továbbá az oda vezető út pontos leírása (menetrend, határidők, felelősök, visszacsatolás stb.)
- világos és hatékony közigazgatáson belüli, piaci és lakossági kommunikáció;
- a folyamat pénzügyi transzparenciájának biztosítása (alternatív forgatókönyvek és lekapcsolási időpontok költség/haszon-elemzése)
- a 800 MHz-es sáv iránti kereslet felmérése (mobil szélessáv, műsorterjesztés);
- a digitális hozadék felhasználására vonatkozó elképzelések konzultációra bocsátása;
- a digitális hozadék felhasználására vonatkozó akcióterv kidolgozása, beleértve a sáv várható kiosztásának alapelveit és időpontját.