

Kósa Zsuzsanna

SZABÁLYOZÁSI STRATÉGIA A MAGYAR HÍRKÖZLÉSI SEKTORBAN

Budapesti Corvinus Egyetem, Közszolgálati tanszék

Témavezető: Kemenes Ernő

Budapesti Corvinus Egyetem
Gazdálkodástani Ph.D. program

SZABÁLYOZÁSI STRATÉGIA A MAGYAR HÍRKÖZLÉSI SZÉKTORBAN

Ph.D. értekezés

Dr. Kósa Zsuzsanna Mária

Budapest, 2006

Tartalom:

1. Bevezetés	11
1.1. Témaválasztás	11
1.2. Munkamódszer	12
1.3. Szakirodalmi kiindulópontok	12
1.4. A tanulmány szerkezete	16
2. A szabályozási feladat	18
2.1. A szabályozási célok	18
2.1.1. Állami tevékenységek, és a piac egymásra hatása.....	18
2.1.2. Közszolgáltatási szektorok.....	19
2.1.3. Közszolgáltatási szabályozás.....	21
2.1.4. Szolgáltatási piacok átalakítása.....	22
2.1.5. Versenyszabályozás a szolgáltatásokban.....	23
2.1.6. Fogyasztóvédelem és adatvédelem.....	24
2.1.7. Korlátos erőforrások és környezetvédelem.....	24
2.2. Piacszabályozási tevékenység	25
2.2.1. Szabályozási folyamat.....	25
2.2.2. Szabályozás nemzetközi vonatkozásai.....	26
2.2.3. Regionális áttekintés.....	27
2.2.4. Nemzetközi szakmai szervezetek a hírközlés-szabályozásban.....	29
2.2.5. Egyetemes szolgáltatás.....	30
2.2.6. Több szektor konvergenciája.....	31
2.3. Szektorszabályozási eszközök	32
2.3.1. Jogi normaalkotás.....	32
2.3.2. Biztonsági kötelezettségek.....	34
2.3.3. Belépési korlátok befolyásolása.....	34
2.3.4. Regisztrált üzletág kialakítása.....	36
2.3.5. Korlátos erőforrások hozzáférése.....	37
2.3.6. Piaci együttműködések szabályozása.....	38
2.3.7. Aszimmetrikus szabályozás.....	39
2.3.8. Egyetemes szolgáltatás.....	41
2.3.9. Árszabályozás.....	42
2.4. Szabályozási intézményrendszer	44
2.4.1. Jogalkotó kormányzat.....	44
2.4.2. Hírközlési szektor nemzeti szabályozó hatósága.....	46
2.4.3. Szabályozás globalizációja a hírközlésben.....	47
2.4.4. Szabályozási- és hatósági együttműködés a közigazgatásban.....	48
2.4.5. Szabályozási intézményrendszer eredményessége.....	50
2.4.6. Szabályozási intézményrendszer gazdálkodása.....	51
2.4.7. Szektorszabályozás tudásbázisa.....	52
3. Magyar hírközlési szektorszabályozás története	53
3.1. Szabályozási intézményrendszer kialakítása 1989-1993	53
3.1.1. Szabályozó intézmények leválasztása az operátorról.....	53
3.1.2. Jogi keretek megteremtése 1992-ben.....	54
3.2. Koncessziós rendszer szabályozása 1993-1997	55
3.2.1. Piacszabályozás koncessziós alapon.....	55
3.2.2. Piacfelügyelet.....	55
3.2.3. Műszaki szabályozás.....	56
3.2.4. Frekvenciagazdálkodás.....	56
3.2.5. Hírközlési Főfelügyelet megerősítése.....	56
3.3. Latens verseny megindítása 1998-2001	57

3.3.1.	Kínálati piac kialakulása	57
3.3.2.	Különhálózatok piacra lépése	57
3.3.3.	Piacnyitások: VOIP, DCS 1800	58
3.3.4.	Piaci hatások 1998-2001	59
3.3.5.	Szabályozási és intézményi hatások 1998-2001	60
3.4.	Piacnyitás 2002-2003	60
3.4.1.	Jogi keretek megteremtése	60
3.4.2.	Piaci hatások 2002-2003	61
3.4.3.	Intézményi tapasztalatok 2001-2003	62
3.5.	2004 évi EU csatlakozás hatásai	62
3.5.1.	Jogi keretek megteremtése	62
3.5.2.	Felhatalmazott hatóság	63
3.5.3.	Intézményi tapasztalatok 2004-2005	63
4.	<i>Empirikus Kutatás</i>	64
4.1.	Mélyinterjúk a szabályozási tevékenység feltárására	64
4.1.1.	Interjúalanyok	65
4.1.2.	Kérdések a személyes interjúkhoz	65
4.1.3.	Az interjúk eredménye	66
4.2.	Kérdőíves felmérés a hírközlési szakértők körében	68
4.2.1.	Kérdőív szerkezete	68
4.2.2.	Megkérdezés és feldolgozás módszere	69
4.2.3.	Beérkezett válaszok	70
5.	<i>A szabályozás közgazdasági megközelítései</i>	71
5.1.	Iparági gazdaságtan (Industrial Organisation) megközelítése	71
5.1.1.	Verseny a hálózatos üzletágakban	72
5.1.2.	Szabályozás főbb feladatai	72
5.1.3.	Szabályozó helyzete és csapdája	73
5.2.	Stratégiai menedzsment szabályozási megközelítése	74
5.2.1.	Piacok életciklusa	74
5.2.2.	Állam érdekcsoport-modellje	74
5.2.3.	Nemzetek gazdasági versenye	75
5.3.	Közgazdasági elméletek felhasználása	76
6.	<i>Szabályozási tevékenység, mint igazgatási szolgáltatás</i>	76
6.1.	Szabályozási tevékenység értéklánca	76
6.2.	Szabályozás szolgáltatási jellegű produktumai	77
6.2.1.	Hatósági „szolgáltatások”	77
6.2.2.	Hatósági „szolgáltatások” pozíciója	78
6.3.	Szabályozási tevékenység ráfordítás-haszon elemzése	80
6.3.1.	Szabályozási ráfordítások	80
6.3.2.	Szabályozási hasznok	80
6.3.3.	Érdekeltségi paradoxon a szabályozásban	81
7.	<i>Nemzetközi hatások</i>	82
7.1.	Globalizáció és lokalizáció változásai	82
7.1.1.	Globalizáció hatásai	82
7.1.2.	Lokalizáció hatásai	84
7.1.3.	Globalizáció és lokalizáció ciklusa a világgazdaságban	85
7.2.	A piacok nemzetközi kiterjedése	85
7.2.1.	Nemzeti piac külkereskedelemmel	85
7.2.2.	Működő tőke nemzetközi áramlása	86
7.2.3.	Földrészek, nagyobb régiók piaca	86
7.2.4.	Világméretű piacok	86
7.2.5.	Piac globalizációja	87

7.3.	Az állam szerepe a piacok globalizációjában	87
7.3.1.	Tőkefolyamatok kontrollja	87
7.3.2.	Környezeti- és szociális folyamatok kontrollja	88
7.3.3.	Társadalmi globalizáció	88
8.	Szabályozási érdekviszonyok.....	89
8.1.	Társadalmi optimumkeresés	89
8.1.1.	Jóléti társadalom kiindulópontjai	90
8.1.2.	Politika szerepe a szabályozásban	91
8.1.3.	Többdimenziós optimumkeresés	91
8.2.	Jövedelem átcsoportosítás a szabályozásban	93
8.2.1.	Szabályozott mozgástér a piacon.....	93
8.2.2.	Szabályozási normaalkotás.....	93
8.2.3.	Jövedelem-átcsoportosítások irányai.....	94
8.2.4.	Érdekcsoportok elvárásai a szabályozástól.....	94
8.2.5.	Érdekérvényesítő képesség a többes szerepekben.....	97
8.2.6.	A piacméret hatásai az érdekviszonyokra	99
9.	Társadalmi értékrend a szabályozásban.....	101
9.1.	Cserefolyamatok és a társadalmi jólét.....	101
9.1.1.	Cserefolyamatok típusai	101
9.1.2.	A cserefolyamatok és a GDP.....	101
9.2.	Társadalmi értékek.....	102
9.2.1.	Értékképződés	102
9.2.2.	Kultúrafüggő értékek.....	102
9.2.3.	Értékek fejlődése, érték-alapú megítélés	103
9.2.4.	Értékérvényesítés.....	103
9.3.	Társadalmi koordinációk.....	104
9.3.1.	Társadalmi koordináció-típusok.....	104
9.3.2.	Társadalmi koordinációk érték-tartalma.....	105
9.4.	A szabályozás értékérvényesítő vonatkozásai.....	106
9.4.1.	Értékérvényesítés kiterjesztett szabályozási modellje	106
9.4.2.	Értékérvényesítés piaci modellje	107
9.4.3.	Az értékközvetítő szabályozás változásai.....	108
9.5.	Szektorszabályozás az értékérvényesítés modelljében	109
9.5.1.	Harmónia-vizsgálat	109
9.5.1.	Szabályozás-fejlesztési célkitűzés	110
10.	A szabályozás és a társadalmi tanulási folyamat	111
10.1.	Piacfejlesztési tapasztalatok.....	111
10.1.1.	A kiterjedő piac	111
10.1.2.	Verseny a piacon	111
10.1.3.	Beépülő piac	112
10.2.	Piacszabályozási tevékenység tanulása	112
10.2.1.	Felkészülés a feladatra.....	112
10.2.2.	A tevékenység jogszabályba illesztése	113
10.2.3.	Tevékenység beindítása	113
10.2.4.	Hatások érzékelése és vizsgálata	113
10.3.	Szabályozói szerepkör tanulása.....	113
10.3.1.	Egyedi ügyek szabályozója.....	113
10.3.2.	Normatív jogalkalmazó	114
10.3.3.	Visszacsatoló a jogalkotásban	114
10.3.4.	Előrettekintő tudásközpont	114
11.	Magyar hírközlés-szabályozás 2006-2010	115
11.1.	Az érett hírközlési piac jelenségei	115
11.1.1.	Tőkekoncentrációs folyamatok.....	115

11.1.2.	Innovációs verseny.....	115
11.1.3.	Értékláncok összeépülése.....	115
11.2.	A szabályozási tevékenység változása.....	116
11.2.1.	Piaci folyamatok és struktúra figyelése.....	116
11.2.2.	Innováció kezelése a szabályozásban.....	116
11.2.3.	Megbízhatósági és biztonsági követelmények	117
11.2.4.	Fogyasztóvédelmi fókusz.....	117
11.2.5.	Egyetemes szolgáltatások kiterjesztése	117
11.2.6.	Szövetség a szabályozási partnerekkel.....	118
11.2.7.	Részvétel a szabályozási globalizációban	118
11.3.	Tudás- és mechanizmus fejlesztés.....	118
11.4.	Technológiai tudás becsatolása.....	118
11.5.	Piacismereti többlet létrehozása.....	119
11.6.	Társadalomismereti profil létrehozása	119
11.7.	Intézményi tudásközpont	119
12.	Összefoglalás	120
12.1.	Az elvégzett munka	120
12.2.	Új tudományos eredmények.....	121
12.3.	Kitekintés más szektorokra.....	124
1. Melléklet: Empirikus Kutatás – szakmai interjú sorozat.....		126
M.1.1. Interjúk koncepciója		126
Interjú alanyok kiválasztása		126
Interjú általános és egyedi kérdései.....		127
M.1.2. Interjúk személyenként.....		128
Interjú Hidas Istvánnal		128
Interjú Bánhidi Ferencsel		134
Interjú Simon Gyulával		141
Interjú Dömötörné dr. Ács Katalinnal		143
Interjú Dr. Schmideg Ivánnal		150
Interjú Dr. Nagy Mártával		158
Interjú Aranyosné dr. Börcs Jankával		170
Interjú Dr. Bánkúti Erzsébettel.....		172
M.1.3. Az interjúk üzenete		175
Az összetett tudásközösség		175
A feladat értelmezése és határai		176
Vélemény a felszín alatti jelenségekről.....		177
2. Melléklet Empirikus kutatás - Kérdőíves felmérés a szakmai közösségben.....		178
M.2.1. Kiküldött kérdőív:.....		178
M.2.2. A kérdőíves felmérés kiértékelése		185
Megkérdezett szakmai közösség		185
Kiértékelési módszer		186
Kiértékelés eredményei		186
3. Melléklet A hírközlés szabályozásának főbb jogszabályai		189
Fontosabb törvények.....		189
Fontosabb kormányrendeletek:.....		189
Főbb miniszteri szintű rendeletek.....		190
4. Melléklet: Rövidítések jegyzéke		193
Szabályozási szakkifejezések.....		193
Nemzetközi szervezetek		193

Államigazgatási szervezetek és intézmények.....	193
5. Melléklet Szakirodalmi jegyzék.....	194
Nemzetközi szakirodalom:.....	194
Strategic management témakörben.....	194
Industrial Organisations témakörben.....	194
Hírközlés-szabályozási témakörben.....	194
Magyar szakirodalom.....	195
angol nyelven.....	195
magyar nyelven:	195
A szerző saját publikációi a hírközlési szektor témakörében.....	197
Folyóirat cikkek:.....	197
Konferencia előadások:	198
Konferencia előadás és cikk együttesen:	198
Főbb tanulmányok.....	198
6. Melléklet Szerző rövid szakmai önéletrajza.....	199

Ábrák jegyzéke

1. ábra Szabályozási tevékenység értéklánca
2. ábra Hatósági „szolgáltatások” portfoliója
3. ábra Szabályozásban érintett érdekcsoportok és kapcsolataik
4. ábra: Értékvényesítés kiterjesztett szabályozási modellje
5. ábra: Értékvényesítés piaci modellje
6. ábra: A szabályozás helye a társadalmi tanulási folyamatban

Táblázatok jegyzéke:

1. táblázat: Meghatározó érdekcsoportok szerepe a szabályozás kialakításában

Ezúton szeretném köszönetemet kifejezni a disszertáció megszületéséhez hozzájárulóknak.

- ❖ Témavezetőmnek, Kemenes Ernőnek köszönettel tartozom, amiért türelemmel megvárta, hogy a gondolatok tézisekké formálódjanak bennem.*
- ❖ Férjemnek, Bacszinsky Györgynek köszönöm a segítségét az interjúk jegyzőkönyveinek előállításában, a nyelvi lektorálást és a sok biztatást.*
- ❖ Interjúalanyaimnak köszönöm, hogy megosztották velem szabályozási tapasztalataikat, és hozzájárultak a szakmai publikációhoz.*
- ❖ Köszönöm a felmérésben résztvevő kollégák véleményét, és a HTE közreműködését a kérdőívek kiküldésében.*
- ❖ Volt kollégáimnak köszönöm, hogy - az együtt végzett nyolcévnyi munka során - sokat tanulhattam tőlük*
- ❖ Köszönöm Füredi Ágnesnek és Melocco Jánosnak, hogy az angol fordítással hozzájárultak az értekezés nemzetközi megjelenésének lehetőségéhez.*

1. Bevezetés

1.1. Témaválasztás

Az értekezés a hírközlési iparági szabályozás szerepét és megvalósulását mutatja be egy közepesen fejlett, a piacgazdaság kiépülési folyamatában lévő átmeneti gazdaságú, tízmillió lakosú, közép-kelet európai országban.

A magyar hírközlési szektor modernizálásának meg kellett történnie, mert a gazdaság fejlődéséhez szükséges volt az információtechnológiai infrastruktúrát is kiépíteni. 1989-90-ben a korábbi Posta több üzleti cégre és szabályozási intézményre bomlott; 1992-ben a távközlés levált az államról; 1998-ban megindult a latens verseny távközlési szolgáltatók között; 2002-ben megszűnt a jogilag védett monopólium. 2004-től EU konform szabályozása és hírközlési szabályozó hatósága van hazánknak.

A szektor-modernizálás egyik (de nem egyedüli) eszköze a szabályozás. A magyar hírközlés-szabályozás példának vette a fejlettebb országok tapasztalatát, de együtt fejlődött a szektorral. A szabályozási feladatok, eszközök és módszerek az Európai Unió elvárásait veszik figyelembe, támaszkodnak a hazai piacfejlődési tapasztalatokra, és nem hagyják figyelmen kívül az Európán kívüli, főként észak-amerikai tapasztalatokat sem.

A szabályozás stratégiája témakör arról szól, hogy ezt az összetett feladatot milyen módon közelíti meg egy ország szakmai és döntéshozói közössége. A cél, hogy a szektor és vele együtt az ország egésze fejlődjön, és ez a fejlődés megelégedettséget okozzon a lehető legszélesebb körben. Az állam és a piac kölcsönösen hatnak egymásra, és így alakul ki a társadalmi szintű tanulási-, környezetalakítási- és alkalmazkodási- adaptív folyamat.

Empirikus megfigyeléseimet öntöm formába a hazai szabályozási eszköztár kialakulásáról, felhasználásáról, megvalósulásáról és hatásairól. Mi a szektor-specifikus szabályozás szerepe egy szektor fejlődésében? Milyen elvárásokat, érdekeket és értékeket érvényesít a szabályozási rendszer? A valóságban hogyan alakul ki- és hogyan érvényesül a szabályozási célkitűzés? Ilyen kérdésekre keresem a választ az értekezésben. 1996 és 2004 között a hírközlési hatóságban dolgozva, stratégiai szakértőként és vezetőként a gyakorlatban is erre kerestem a választ. Jelenleg, egyetemi oktatóként, a tapasztalat elméleti háttérét is vizsgálom.

1.2. Munkamódszer

Az értekezés, az elméleti alapokon túlmenően, a *résztevő megfigyelés* módszerével, a saját munkatapasztalataimra épül. 1990-1995 között részt vettem a MATÁV stratégiai döntéseinek előkészítésében, a privatizáció és a koncessziós rendszer kialakulásának időszakában. 1996 elejétől a Hírközlési Főfelügyelet nemzetközi-, később a stratégiai területén dolgoztam. Közeli megfigyelhettem a hatóság 1998 évi liberalizációs döntését az alternatív beszédátvitel piacra engedéséről. Részt vehettem a 2001 évi Hírközlési törvény előkészítési folyamatában, amely már 1999-től már megindult. 2002-2004 között a nemzetközi társhatóságok hasonló szabályozási feladatait és különböző gyakorlatát láthattam közelről. A hírközlés és az informatika összeforrását már egyetemi oktatóként van módom megfigyelni.

Ezen kívül, empirikus kutatásokat is folytattam a szabályozásban ill. a hírközlési szektorban dolgozó kollégák körében.

- *Interjúkat készítettem* 8 szakemberrel, akik jelentős szerepet töltek be a magyar hírközlés-szabályozás fejlődésében. A sajtóban kevésbé szereplő szakértők interjúinak bemutatásával a szabályozási munka összetettségét és a szakértők sokszínűségét szeretném bemutatni. Interjúalanyaim közös vonása, hogy interdiszciplináris tudással rendelkeznek, és tudnak kommunikálni egymással.
- *Kérdőíves felmérést* is készítettem olyan kollégákkal, akik ismerik a hírközlési szektort, benne dolgoznak, időnként a szabályozás egyes elemeinek előkészítésébe is bevonják őket. A válaszadók tapasztalatát és szakmai véleményét kérdeztem szektor-szabályozási kérdésekről. Az E-mailon érkezett válaszokat anonim módon dolgoztam fel.

Az előbbieket megalapozta és kiegészítette egy sor szakirodalmi kutatás is, amelyben egyrészt a szabályozás közgazdasági elméletét, másrészt a hírközlésre vonatkozó szabályozási anyagokat dolgoztam fel.

1.3. Szakirodalmi kiindulópontok

Az értekezés témájához tartozik az iparági, ezen belül a távközlési-, hírközlési-, infokommunikációs szektor fejlődését, változásait leíró szakirodalom. A trendelemzések bemutatják a kiterjedő szektor fejlődését, technológiai lehetőségeit, keresleti és kínálati viszonyait és belső szerkezetét. Az *iparági versenyelemzést*, a piacok fejlődésének leírását először *M. E. Porter* adta meg, aki stratégiai munkáiban leírta, hogy figyelembe kell venni nemcsak a mai piacon levőket, hanem az adott piacba belépni szándékozókat is (új belépőket, helyettesítő-terméket kínálókat, a szállítókat és a vevőket is). Szintén

M. E. Porter vizsgálta a *Nemzetek Versenyelőnyeit*, amelyben bemutatja az államok világméretű versenyét a tőkeimportért, az infrastruktúra megteremtésével és a kedvező szabályozási környezettel. A szabályozás, tehát mint eszközrendszer jelenik meg a tőkebefektetések érdekében. *M. E. Porter* vizsgálta az Internet hatásait is a gazdaságra: elsősorban a közvetlen vevőkapcsolatot, a felgyorsuló pénzmozgásokat és a piaci információkhoz való széleskörű hozzáférés lehetőségét elemezte. Mindezek a hatások általánosak a gazdaságban, és az info-kommunikációs szektor terjedésének pozitív externália hatásaiként értelmezhetők.

A második szakirodalmi réteg az *iparági szabályozás* feladat- és eszközrendszerét leíró rész. Ebben a csoportban kiemelkedő munkát végzett a *J.J. Laffont - J. Tirol* szerzőpáros, akik a piacba való állami beavatkozáshoz alkottak közgazdasági modellt; leírják az iparágon belüli versenyt- és a piaci struktúrákat, az iparág gazdaságtanát.

J. Tirol műveiben a nem tökéletes versenyt vizsgálja, ami a hálózatos üzletágakban sokkal közelebb van a valósághoz, mint az egyéb üzletágakban. A hálózat megépítésének és üzemeltetésének terhei magas belépési korlátot, állandó fix költséget, és kilépési veszteséget okoznak. Ennek következtében a piacokon csak néhány szereplő van jelen hosszú távon. Még a *szabályozó* (intézmény) is „csapdába esik”, mert a szabályozási intézkedéseit alku-folyamatokon keresztül kell kialakítania, és nehéz az objektivitást megőriznie. A szabályozási témakörökön belül, az árszabályozás nagymestere *Baumol* és *Rampsey*, akik a költségalapú ill. a kereslet alapú árszabályozás modelljeit alakították ki.

A magyar gazdaságszabályozás meghatározó elemének tekinthető az *Európai Unió szabályozása*. Az EU több országra kiterjedő gazdasági integráció, amely a belső piac egységesítéséhez szabályozási rendszert alakít ki, és elvárja a tagországoktól az alkalmazkodást.

Tapasztalataim szerint, a szabályozási folyamat többdimenziós, piacalakító hatású szakmai együttműködési folyamat. A szabályozás elsősorban érdek- és érték-érvényesítő, gazdaság-fejlesztő tevékenység. A szabályozási célok, eszközök és módszerek fejlődése mögött egyrészt stratégia-alkotás, másrészt társadalmi tanulási folyamat is megtalálható. Ezért, a *stratégiaalkotás, az érdekérvényesítés, az értéktudat és a társadalmi tanulás témakörei is* a tanulmány szakirodalmához sorolható. Itt kell megemlíteni *Mintzberg* és *Simon* munkáit: *Mintzberg* a stratégiaalkotási iskolákat dolgozta fel 10 különböző csoportra osztva szemléletük, módszereik és eszközrendszerük alapján. *Simon* legfontosabb munkájában írta le a *korlátozott*

racionalitás elvét, amely különösen igaz a szabályozásban: ellenérdekű felek kompromisszumkereséséről van szó, és célszerű elfogadnunk az első kölcsönösen elfogadható megoldásokat. A *társadalmi jövőképek* közül Masuda Yonei Információs Társadalom c. alapműve érdemel megemlítést. A globalizáció és regionalizáció új felfogása található Samuel Huntington Civilizációk összeütközése c. munkájában, amely az értékek érvényesítésén keresztül kapcsolódik a szabályozási témakörhöz.

A hazai hírközlési szektor és a szektorról való köz- és szakmai gondolkodás fejlődését mutatják az irodalomjegyzékben található munkák. Közülük néhány gondolkodási iskolát ki kell emelni.

- a.) Az első iskola a PKI távközlés-gazdasági kutatócsoportja volt, amely már a 80-as évek végétől foglalkozott a szektor gazdaságtanával, és az infrastruktúra elmaradottság makrogazdasági hatásaival. Ehhez a csoporthoz sorolhatók *Krupanics Sándor*, Heller Krisztina, *Nyevrikel Emília*, *Csorba Imre*, és *Pap Zoltán* publikációi. A csoport tagjai közül többen kapcsolódtak a hírközlési hatósághoz különböző időpontokban, de ma már nem együtt dolgoznak.
- b.) A másik, főként makro-gazdasági elemző csoport elsősorban az infrastruktúra privatizációjával foglalkozott, és az átmeneti gazdaságok felzárkózásával. Természetes módon jutottak el a szabályozási témakörhöz, mivel az állam tulajdonosi politikája mellett ez volt a másik nagy gazdaság-alakító eszköz. Ide sorolhatók *Major Iván*, *Valentiny Pál*, *Kiss Ferenc* és *Török Ádám* munkái. A csoport ma a Veszprémi Egyetem Közgazdasági- és E-business tanszékeinek magját alkotja.
- c.) A harmadik gondolkodási centrum a témakörben elsősorban a technológiai- és nemzetközi trendek felől közelíti meg a témát. Ez a csapat is a hajdani PKI-ból indult, 1990-től a MATÁV Stratégiai Igazgatóságán erősödött meg módszertanilag, és magába szívta több felbomló kutatóhely tudását. 1995-től a HIF-ben eltöltött ötnyolc év alatt közvetlen kapcsolatba került a szabályozási gyakorlattal, valamint az EU integráció feladatával is. A csoport magja ma a BME Távközlési- és Médiainformatikai Tanszékén található. Ide sorolhatók: *Sallai Gyula*, *Schmideg Iván*, *Takács György*, *Bartolits István*, Borsos Károly, *Simonyi Ernő*, *Lajtha György* és *Kósa Zsuzsanna* publikációi.
- d.) A negyedik gondolkodási vonalat a jogi iskolának lehet tekinteni. Elsősorban a hazai társasági- és versenyjog felől közelítik meg a szektort. Ide lehet sorolni

Sárközy Tamás, Baksa Sarolta, Cseh Gabriella, Rozgonyi Krisztina és Rátai Balázs munkáit. Nem annyira csoport-szerű, inkább csak a megközelítés hasonló.

- e.) A következő gondolkodási iskola az információs társadalom felől közelíti meg a hírközlési szektort: a széleskörű és olcsó hálózatokra szükség van ahhoz, hogy az informatikai szolgáltatások elterjedjenek, ne csak elit szolgáltatások legyenek, és áthassák az egész társadalmat. Ehhez az iskolához többnyire egymással is vitatkozó társadalomtudósok vagy társadalmi informatikusok tartoznak: szociológusok, történészek, média-szakértők. Ide sorolhatók: *Nyíri Kristóf, Z. Karvalics László, Csepeli György, Szekfű Balázs, Székely Iván* publikációi.
- f.) Határterületnek tekinthetők *Gálik Mihály* és tanszékének munkái, akik elsősorban média-gazdaságtannal foglalkoznak. A konvergencia miatt hírközlés-szabályozási munkák is megjelennek ebben a szakmai csoportban.

A témakör hazai irodalmából kettőt tartok kiemelésre érdemesnek:

- 1990 óta publikációk jelentek meg az állami szakmapolitikákról, a szabályozás, elsősorban a *gazdasági szabályozás* szerepéről *Major Iván, Valentiny Pál és Kiss Ferenc* tollából. Hármójuk közös könyve „*Információgazdaság és piacsabályozás*” címmel jelent meg 2000-ben, és az első magyar nyelvű összefoglaló munkának tekinthető. Művükben kifejtik az info-kommunikációs szabályrendszer főbb elemeit: a szabályozási tevékenységet, az árszabályozást, az összekapcsolási szabályozást, az egyetemes szolgáltatási szabályozást; és mindehhez nemzetközi kitekintést is nyújtanak.
- Az *EU integrációval kapcsolatosan* a VGKI szervezésében létrejött az Integrációs Stratégiai Munkacsoport, és műhelytanulmányok készültek az EU csatlakozás szabályozási feladatairól szektoronként: az infrastruktúráról, a távközlésről, a postai szektorról. Itt, az Európai Tükör sorozatban lehet felsorolni *Sallai Gyula, Scmideg Iván, Bartolits István* valamint *Kósa Zsuzsanna* publikációit.

A hazai jogszabályok nem tekinthetők a téma szakirodalmának, viszont jó illusztrációi a szabályozási munkának. Pillanatképet adnak a szabályozásról: értelmezhető a piac állapota és a szabályozási eszközrendszer fejlettsége. Néha a háttér kompromisszumok is kiolvashatók a sorok közül. Időrendben három nagy jogszabálycsomagot találunk: a 1992 évi Távközlési Törvényhez kapcsolódó első szabályozási rezsimit, a 2001 évi Hírközlési Törvényre épülő piacnyitási rezsimit, és a 2003 évi Elektronikus Hírközlési Törvény versenypiaci rezsimit.

Az első szabályozási rezsim a piacot csak az üzleti szolgáltatások, és magánhálózatok számára nyitotta meg. A legnagyobb hálózati beruházást igénylő telefon- és mobil- piaci szegmensekben koncessziós szerződésekkel biztosította a megtérülést. Ide tartozik több törvény is a hozzájuk kapcsolódó rendeletekkel: a Koncessziós törvény (1991), a Távközlési törvény (1992), a Postatörvény (1992), a Frekvenciagazdálkodási törvény (1992), Médiatörvény (1996).

A második szabályozási csomagot nevezhetjük piacnyitásnak: Idetartozik: az összevont Hírközlési kerettörvény, amelybe a postatörvényt is belevonták (2001), és az Elektronikus aláírás törvény (2001). A korábbi kizárólagos jogok megszűntek, és kissé kibővült a hatóság szerepköre is. A törvény csak kereteket adott a különböző szakterületek szabályozásának, a szakmai részleteket rendeleti szintre helyezte.

A harmadik szabályozási rezsim már a hírközlési szektor versenypiaci jellegét, és az informatikához-, médiához- való közeledését hangsúlyozza. Az Elektronikus Hírközlési törvény (2003) mellett újra külön jelenik meg a Postatörvény (2003). A nemzeti szabályozó hatóság EU által elvárt felhatalmazásokat kap. 2004-2005-ben folyamatosan jelennek meg az Elektronikus Kereskedelemről, Elektronikus Ügyintézésről, és egyéb felhasználásokról törvények és egyéb jogszabályok. Ezek is még a harmadik szabályozási rezsim részének tekinthetők. A mellékletben megtalálható a három szabályozási rezsim jogszabályainak felsorolása.

1.4. A tanulmány szerkezete

A bevezető és az összefoglaló fejezetek között a disszertáció három nagy részre tagolódik. A másodiktól a negyedik fejezetig a gyakorlati szabályozást mutatom be. Ebben a részben található az empirikus kutatás is. Az ötödiktől tizedik fejezetig az elméleti modelleket kívánom felállítani egy egészen más absztrakciós szinten. Mindkét részből összeszedve a tanulságokat, a tizenegyedik fejezet előretekint a közeli jövőre, és javaslatot tesz a stratégiai irányokra.

A 2. fejezetben található a szabályozási feladat leírása: ☺ mit kell / célszerű / szoktak szabályozni. A beavatkozási folyamat leírása kapcsán bemutatom a szabályozási eszközrendszert is. A szabályozásban eltöltött nyolcévnyi munka, internalizálta bennem a különböző szakmai forrásokat¹, ezért a ebben a fejezetben a saját szakmai tapasztalataimra támaszkodom.

¹ A szabályozási feladat leírásához nem jelölök meg szakirodalmi forrást. Ez nem jelenti, hogy saját eredménynek tartom a leírtakat. Csak azt jelenti, hogy nagyjából ez a szabályozásban résztvevők kollektív tudása a témakörrel.

A 3. fejezetben bemutatom a magyar info-kommunikációs szabályozás történetét 1989 és 2005 között, és jelen állapotát hazánkban ☹. Ez a leíró megközelítés a közvetlen megfigyelések alapján azt is bemutatja, hogy hogyan történik a szabályozás a mai gyakorlatban hazánkban, kitekintve más, hasonló országok gyakorlatára.

Az 4. fejezetben az empirikus kutatást írom le ☹. Kiértékelem a kérdőíveket és elemzem az interjúkat. Az empirikus kutatás célja elsősorban a disszertációban leírt megállapítások hitelesítése, a szabályozási tevékenység és gondolkodásmód sokszínűségének bemutatása. Az interjúkat és a kérdőívek kiértékelését a mellékletben közölöm.

A 5. fejezetben a szabályozás elméleti megközelítéseit mutatom be ☹ két ismert közgazdasági iskola, az Industrial Organisation és a Strategic Management fogalomrendszerei alapján. A két megközelítést nem állítom szembe egymással, mert egymást kiegészítően felhasználhatók.

A 6. fejezetben szabályozási tevékenységet igazgatási szolgáltatásnak tekintem ☹. Az igazgatási szolgáltatás értékteremtő folyamata szellemi termékeket állít elő, amelyek különböző pozícióban vannak. A klasszikus stratégiai módszertanok kellő rugalmassággal alkalmazhatók a szabályozási folyamatra és az előállított szellemi termékekre. Ebben a fejezetben kerül sor a szabályozás ráfordítás-haszon elemzésére, és itt jutok el az intézményi érdeparadoxon gondolatáig is.

A 7. fejezetben a nemzetközi hatásokat vizsgálom ☹. Bemutatom a globalizáció és lokalizáció ciklikus változásait a piaci- és tőke-folyamatokra, valamint a szabályozási tevékenységre. Ez a fejezet nyújt általánosabb háttérrel a magyar EU csatlakozás kapcsán a 3. fejezetben leírt konkrétabb tapasztalatokhoz.

A 8. fejezetben elemzem, hogy milyen érdekvizonyokat érint a szabályozás ☹. A társadalmi csoportok különböző és többes szerepkörökben vesznek részt a tényleges szabályozási folyamatban. Az összefüggő szerepkörökben erőátvitel jön létre, amelyet a szabályozási alkuban ki is használnak az érintettek.

A 9. fejezet arról szól, hogy mi az a közösen elfogadott társadalmi értékrend, amely alapján mind az állam, mind a piaci szereplők elfogadják a piac spontán viszonyaiba való beavatkozást ☹. A fejezet megmutatja, hogy a szabályozási célok kitűzése társadalmilag többszörösen meghatározott, és kultúra-függő.

A 10. fejezetben bemutatom a szektor modernizációban rejlő társadalmi tanulási folyamatot ☹. A közepesen fejlett átmeneti gazdaság igyekezett felzárkózni a fejlett piacgazdaságokhoz. Ennek a társadalmi tanulási folyamatnak több tapasztalati ciklusa is megfigyelhető, és a szektor-szabályozás csak egyik eleme a rendszernek.

A 11. fejezetben előretékinek a 2006-2010-os időszak szabályozási feladataira ☺.

Felmutatom a kötöttségeket, és javaslatot adok továbblépésre.

A 12. fejezetben összefoglalom a témát ☺☹, együttesen bemutatom a téziseket, és kitekintek más szektorok szabályozására is.

☺

2. A szabályozási feladat

2.1. A szabályozási célok

2.1.1. Állami tevékenységek, és a piac egymásra hatása

Az állam befolyásolja, hogy mely szektorok legyenek piaci mechanizmusok által meghatározottak:

- Az állam keretet ad és lehetőséget biztosít a piacnak, biztosítja a piaci mechanizmusok működését, szabályozza és felügyeli a piaci tevékenységeket.
- Az állam a családi- ill. lakóközösségek tevékenységében tarthat egyes tevékenységeket². vagy saját szolgáltatásaiként oldhat meg egyes funkciókat. Ilyenkor szűkülő piacokról beszélhetünk, bár a tevékenység közvetlen ellátásához az állam általában vásárol inputokat³.
- Az állam kivonulhat egyes tevékenységek közvetlen megszervezéséből⁴, és teret engedhet a piaci mechanizmusoknak. Ilyenkor beszélhetünk kiterjedő piacokról.
- Ha az állam csak látszólag vállalja fel az egyes szolgáltatások működését, de nem fordít rá kellő erőforrást, akkor vagy hiány lép fel⁵, vagy a piaci mechanizmusok terjednek el⁶. Az utóbbi esetben helyettesítő vagy kiterjedő piacról beszélhetünk.

Az állam tulajdonosként, szabályozóként, megrendelőként és (fejlesztésekhez vagy a termelés fenntartásához) támogatóként is beleavatkozhat egyes gazdasági szektorokba.

Egy átmeneti gazdaságban egyes szektorok már piaci jellegűek, mások még nem. A gazdaság éppen attól átmeneti, hogy az egyes szektorok áttérnek az adminisztratív modelltől a piaci modellre. Az átmeneti gazdaságokban a nagyobb gazdasági szektorok szabályozása is szükségszerűen átmeneti. Az állam tulajdonosi szerepének csökkentése mellett szükség van befektetésekre is. Ennek két része van: jogilag lehetővé teszik a belépést a szektorba, és (valamennyire) privatizálják a meglévő állami tulajdonú

² Pl. öregek ellátása, szociális gondozás, közoktatás, közegészségügy...

³ Az állam általában biztos és fizetőképes vevője a funkcióhoz szükséges termékeknek, szolgáltatásoknak és a munkaerőnek is. De szűkítheti a piacot, mert mások nem vásárolnak ebben a témakörben.

⁴ Pl. infrastruktúra építés, -üzemeltetés

⁵ Telefonhiány 1990 előtt

⁶ Pl. lakhatás biztosítása, nyelvoktatás

cégeket. A már magántulajdonú vagy vegyes tulajdonú cégekből álló szektorban az állam szabályozással tudja elérni a legfontosabb, ellátási- vagy befektetés-ösztönzési céljait.

Egy piacgazdaságban általában az állam nem maga nyújtja közvetlenül a szolgáltatásokat. Ha a szektor a gazdaságon belül alapvetően piaci jellegű, szabályozási feladatok felmerülnek. Szabályozni kell, ha :

- hosszú távon is, várhatóan gyenge a verseny;
- rejtetten, magas biztonsági kockázatok vannak;
- a társadalom túlzott függésbe kerülne, és ezt célszerű csökkenteni;
- a társadalom értékrendje nem viseli el a kialakuló helyzetet.

2.1.2. Közszolgáltatási szektorok

A közszolgáltatás általánosan ismert és elismert szükségletet elégít ki, és közösségi érdek is fűződik a szolgáltatás igénybe vételéhez. (pl. oktatás, egészségügy, közlekedés, távközlés, posta). Közszolgáltatásban a tömegpiacnak pozitív externália hatásai vannak, ezért a szolgáltatások egy minimális szintjét az állam széles tömegeknek (mindenkinek) garantálja. Nem megengedhető a diszkrimináció: az igénybevevőt a szolgáltató egyoldalúan és alapos indok nélkül nem utasíthatja el.

A közszolgáltatásokat általában fizikai- vagy szervezett hálózattal hozzák létre és működtetik, amelyekben hálózati externália hatásokat is megfigyelhetünk. Minél többen vannak a hálózatba bekapcsolva, az előnyös a korábban bekapcsoltaknak is. Ez a kommunikációs hálózatoknál nyilvánvaló, mert több célpontot lehet felhívni. Hasonló ehhez a postaszolgáltatás is, mert több helyre lehet küldeményt küldeni. Még az energia- és vízhálózatoknál, valamint a vasúti- és közúti- hálózatoknál is ⁷ igaz, mert a hálózat-fenntartás költségei jobban szétterülnek.

A társadalom széles rétegeinek és a földrajzi területek bekapcsolása a hálózatos infrastruktúrákba társadalmi-gazdasági pozitív externália hatásokat is mutat. A hírközlési szolgáltatások elérhetősége egy településen növeli a vállalkozások lehetőségeit, növeli a közbiztonságot és csökkentheti a lakosság kényszerű utazási költségeit, ha ügyeit intézi a hivatalokban. A hírközlési szolgáltatások elérhetősége az alacsony jövedelmű néprétegek számára növeli a munkahely-találás lehetőségét,

⁷ A szennyvíz-csatorna hálózatok határesetet képeznek, mert a „túl sok” összegyűjtött szennyvíz már sokkal nagyobb károsodást okozhat a környezetben, de egy nagyobb teljesítményű víztisztító technológiát meg hatékonyabban tudnak kihasználni. Hasonló dilemmák merülhetnek fel a hulladék elhelyezés témakörében is.

csökkenti a szociális gondozás költségeit és csökkenti az elszigetelődés kockázatát a társadalom számára is.

(A közszolgáltatások szabályozásáról szól Valentiny Pál cikke a Híradástechnika 2004/11 évi számában)

A közszolgáltatásokat illetően, a társadalom dilemmája, hogy mi legyen a cél:

- Legyen széles körben elérhető egyetlen termék / termékcsoporthoz elfogadható minőségben és megfizethető áron?
- Vagy legyen a különböző igényű és fizetőképességű felhasználói rétegek számára testre szabott szolgáltatás-választék, különböző minőségben és áron?

Mindkét megközelítésnek vannak előnyei és hátrányai.

A tapasztalat azt mutatja, hogy a társadalmi célkitűzés ciklikusan változik a közszolgáltatásokat illetően:

- Először a szolgáltatás spontán módon kialakul a fizetőképesebb vagy a hatalommal rendelkező rétegek igényeire. Utána szélesebb körben terjed és észreveszik a pozitív externália hatásokat. Ekkor társadalmi céllá válik, hogy a hálózat kiépüljön, és szinte mindenki hozzáférjen elérhető áron.
- Ehhez a társadalmi ráfordításhoz szabályozási eszközökkel is segítséget nyújt az állam: pl. beruházás-védelemmel, adókedvezményekkel, igazgatási közreműködéssel, kizárólagos jogokkal stb.. Amikor a hálózat kiépült, a szolgáltatások szintje beállt, a társadalom „leártja” a pozitív externália hatásokból eredő hasznokat. Utána a szolgáltatás stagnálni kezd, már zavaró a korábbi fejlődést elősegítő szabályozási rendszer.
- Ahhoz, hogy az iparág tovább tudjon fejlődni, erősíteni kell a piaci koordináció jellemzőit. Ilyenkor következik be a piacnyitás, és a versenyélénkítés. A megélénkülő és erősödő verseny növeli a szolgáltatás választékot, de nyitja az ollót a különböző fizetőképességű vásárlók/felhasználók között. Ennek következtében a legszegényebb rétegek „kisodródnak” a fogyasztói körből, és így csökken a társadalmi előny, hogy szinte mindenki hozzáfért korábban ehhez a szolgáltatáshoz.
- A társadalmi feszültségek növekedésével, és ennek gazdasági hatásaival is számolva, előbb-utóbb a társadalom újra célul tűzi ki, hogy szélesebb körben hozzáférhetővé teszi a közszolgáltatást. Általában ez már magasabb szintű ellátást jelent, mint korábban.

Ez a (kb. 50 éves) közszolgáltatási ciklus volt megfigyelhető az oktatásban, az egészségügyi ellátásban, a közlekedésben és a hírközlésben is.⁸ Amikor a mai hírközlés-szabályozást tervezzük, vagy megítéljük, esetleg összevetjük más országokéval, látnunk kell, hogy a fent leírt közszolgáltatási ciklus melyik fázisában van. A ciklus fázisait illetően a szabályozásnak előremutatónak kell lennie. Ez a ciklikusság az, amiért nem szabad abszolutizálni, azaz egyszer és mindenkorra vonatkozóan érvényesnek tekinteni a szabályozási célokat.

2.1.3. Közszolgáltatási szabályozás

A piaci mechanizmusok alá rendelt közszolgáltatásokban a szabályozás segítse elő, hogy: a verseny kialakuljon és fennmaradjon, a szolgáltatásokat kereskedelmi alapon nyújtsák, a piac legyen támadható, ne legyen védett; legyen egy mindenki által elérhető alapszolgáltatási csomag.

Ha mindez megvalósul, akkor: széleskörű szolgáltatásválaszték várható a piacon; az árak várhatóan megfizethetők lesznek széles vevői csoportok számára, a szolgáltatónak hatékonysági kényszere lesz; és a mindenki által elérhető alapsomagot keresztfinanszírozni kell.

A közösség számára fontos alapvető minimális követelményeket elő kell írni: pl. alapvető funkció, biztonságos használat, mások zavarásának korlátozása, környezet és egészség védelme, személyi jogok védelme, stb.

A közszolgáltatások általános jellemzője a diszkrimináció tilalma. A szolgáltatónak az általa meghirdetett szolgáltatásra szerződés kötési kötelezettsége van, bármely fogyasztó számára. Nem utasíthat vissza fogyasztót alapos egyedi ok kivételével.

A szolgáltatásért arányos és méltányos árat kell felszámítani, akár monopolhelyzetű a szolgáltató, akár versenyhelyzetben van. A verseny ezt csak elősegíti, de árszabályozással akkor is el kell ezt érni, ha nem.

Az EU elvárása és a magyar jogszabályok is előírják, hogy alkalmazzák a közbeszerzési szabályokat a közszolgáltatásoknál. Az EU szerint a szabályozással biztosított közszolgáltatási piacra mindenképpen, a vállalkozás tulajdoni formájától függetlenül is alkalmazni kell a közbeszerzési szabályokat: nyilvános tendereken kell meghirdetni a fejlesztéseket, beruházásokat, nagyobb outsourcing szerződéseket. Ezt az elvárást az új magyar közbeszerzési törvény is érvényesítette.

⁸ Pl. a postát évszázadokkal ezelőtt az uralkodók és a diplomáciai szolgálatok számára szervezték meg; a telefontársaságokat első fogyasztói az arisztokraták és jómódú polgárok voltak; a rádió először státuszszimbólum volt, stb.

2.1.4. Szolgáltatási piacok átalakítása

A szolgáltatási piacok egy része jött csak létre spontán módon, versenyfeltételek között. Másik részük helyettesítő piacként jött létre, olyan szolgáltatásokra, amelyek eredetileg közszolgáltatásoknak minősültek, de az állam vagy a helyi közösség nem az igényeknek megfelelően szervezte meg ezeket. Ilyenkor, a valós igényeket, amelyek mögött fizetőképes kereslet is rejlik, non-profit közösségi megoldások vagy piaci mechanizmusok kezdik kiszolgálni⁹; ezeket nevezhetjük „helyettesítő piacoknak”. A szolgáltatások harmadik része gazdaságpolitikai döntés következtében, szabályozási változásokkal került (vagy kerülhetne) át a versenyszférába. Ilyen pl. a hírközlés. Az ilyen átkerülő szektorokat nevezhetjük „kiterjedő piacoknak”. Ha az így átkerülő szektorban az államnak tulajdona is van, akkor egyidejűleg célszerű átgondolnia a tulajdonosi- és a szabályozási politikáját is. Ha az állam tulajdonosként kivonul egy területről, akkor a szabályozás marad befolyásoló eszközként a kezében.

Gyakori, hogy a szolgáltatási versenypiac először helyettesítő piacként jött létre, majd tudatos döntés felvállalásával, szabályozott versenypiac alakul át. Ilyenkor, a szabályozásnak két eleme van: a versenypiac kialakítását segítő átmeneti szabályozás és a versenypiac fennmaradását segítő állandó piacsabályozás.

A verseny kialakításához lehetővé kell tenni az új piaci szereplők piacra lépését, és a nem hatékony szereplők piacelhagyását. Meg kell változtatni a hatósági engedélyezési és regisztrációs rendszert. A piac általában nem üres, amikor megnyílik, tehát a már piacon levőket számba kell venni. Ha az új piacra lépők belépését megkönnyítik, gyorsabban válhat többszereplőssé a piac, mint ahogyan spontán módon történne. Az első időkben várhatóan olyan vállalkozások is piacra lépnek, amelyek nem elég hatékonyak és később kiszelektálódnak a piacról. Ez egy természetes tisztulási folyamat, és a piac érettségét szolgálja. Ennek következtében, nemcsak a piacra lépések, hanem a piacelhagyások száma is megnő, amelyet elsősorban piac-felügyeleti szempontból kell kezelni.

A stabilizálódó piac-szerkezetet csak korlátozottan érdemes befolyásolni. Az állam nem mondhatja meg előre, hogy „ezen a piacon csak három szolgáltató tud megélni”, főleg nem jelölhetjük ki, hogy melyik három az. Ezzel, a nehezen kialakított piaci mechanizmusok önszabályozó hatásait ásná alá, ami nem közérdek¹⁰. Befolyásolni a

⁹ Humán szolgáltatások, pl. nyelvoktatás, egészségmegőrzés területén találunk ilyen példákat.

¹⁰ A piaci mechanizmusok helyett adminisztratív koordinációt vezetne be az állam, ha ezt a döntést nem a valós piacra bízna, hanem előre eldöntené (voluntarizmus kockázata). Másik kockázat, hogy az érintett cégek próbálkozhatnak nem tiszta eszközökkel is bejutni vagy túlélni (korrupció kockázata).

piaci struktúrát szabad olyan irányba, hogy a verseny intézménye fennmaradjon, és a piaci erőfölényes kapcsolatok mennyisége lehetőleg csökkenjen.

Aszimmetrikus szabályozás esetén, a jelentős piaci erővel ill. meghatározó pozícióval rendelkező szolgáltatók számára, átlátható üzletvitelt, kötelező együttműködéseket és a diszkrimináció tilalmát írják elő az üzleti kapcsolatokban. Ez többlet teher, mert többlet adminisztrációt igényel. Azonban ez a biztosíték a társadalom számára, hogy az erőfölényes szereplő vagy nem él vissza helyzetével, vagy ha mégis megtenné, gyorsan kiderülne a hatóságok és a versenytársak számára.

Ha az állam tulajdonosként is jelen van a versenypiacokon működő vállalkozásokban, azt várjuk el tőle, hogy valódi tulajdonosként hozzon gazdaságilag racionális döntéseket, és így váljon kiszámíthatóvá mind a partnerek, mind a versenytársak számára.

Az állami közbeszerzésnek is van/lehet szerepe a versenyélénkítésben. Az állam nemcsak garantálja és egyes esetekben nyújtója, hanem jelentős felhasználója is a közszolgáltatásoknak. Ha az állam a szolgáltatásokat a piacról szerzi be, azzal kiterjeszti és élénkíti a piacot. Ha ezeket belső szolgáltatásként maga állítja elő, szűkíti a piaci koordinációval lefedhető területek körét, és visszatereli az adminisztratív koordináció felé.

2.1.5. Versenyszabályozás a szolgáltatásokban

A versenyszabályozás egyik eleme a fúzió kontrol, amely a tulajdonosi kontrol megszerzésének és fenntartásának korlátozását jelenti a verseny védelme érdekében. A fúziókontrollon túlmenő eszközök is rendelkezésre állnak: az erőfölénnyel való visszaélés tilalma, és a versengő szereplők közötti együttműködések szabályozása. Erőfölényes helyzet sok esetben létrejön, ez nem jelent automatikusan visszaélést vele. Visszaélésnek akkor nevezzük, ha az erőfölényes szereplő gazdaságilag indokolatlan előnyökhöz jut, vagy versenytársait úgy szorítja ki, hogy az már magát a verseny intézményét veszélyezteti az adott piacon. Nagyon kényes a határ az erőfölénnyel élés és visszaélés között.

A fogyasztó megtévesztésének tilalma az egyik legfontosabb versenyvédelmi szabály. A fogyasztó általában egyenlőtlen helyzetben van a szolgáltatóval szemben, mivel általában sokkal kevesebbet tud a neki felkínált szolgáltatásról, mint a szolgáltató. A fogyasztó számára a kínálat összehasonlításához szükséges piaci információk beszerzése is nehéz, tehát ebben a tekintetben sem szabad becsapni. A fogyasztó félrevezetésével megszerzett versenyelőny amúgy is kérészerű, hosszabb távon nem válik be.

A versenyjog általában korlátozza a versengő piaci szereplők együttműködéseit annak érdekében, hogy ne alakuljanak ki ár- vagy minőségi kartellek, piacfelosztások és más versenykorlátozó megállapodások. A hírközlésben és a hálózatos üzletágakban, a fogyasztók érdekében, szükségesek a versenytársak közötti együttműködések, pl.: szabványosítás, hálózatok összekapcsolása, kihasználatlan kapacitások rendelkezésre bocsátása, az üzletvitel egyes tényezőinek (pl. hálózatnagyság, üzemeltetési paraméterek) nyilvánossá tétele. Így a hálózatos üzletágakban egyidejűleg vannak kötelező és elkerülendő együttműködések is a piaci szereplők között.

2.1.6. Fogyasztóvédelem és adatvédelem

Az alapvető követelményeket verseny piacon is szabályozni szokták: ez a közösségi érdekből elvárt minimális minőségi szint. Ilyen az áru/szolgáltatás alapvető funkciójának betöltése, a biztonságos használat, a környezetvédelmi szabályok, mások zavarásának minimalizálása, stb.

Szabályozni lehet és célszerű verseny piacon is az áruhoz/szolgáltatáshoz kapcsolódó információk körét. A fogyasztónak joga van az áru / szolgáltatás eredetéről, komponenseiről, az alapvető követelmények teljesítéséről, pontos és hiteles információkat kapnia.

A szabályozás további témája a fogyasztási ügylet információinak adatvédelme. Ez elsősorban a fogyasztó személyiségi jogainak, magánéletének vagy üzleti információinak védelme miatt fontos. A hírközlési fogyasztás adatai utalnak a személy társadalmi kapcsolatrendszerére, és ez már a személyiségi jogokhoz tartozó, védendő információ¹¹. A mobil telefonok hely-adatai alapján, a személy egész mozgása megfigyelhetővé válik. Ezt az információt azonban csak veszélyhelyzetben tisztességes dolog felhasználni, pl. mentők odaküldésére. Világos és átlátható szabályozási garanciák nélkül, az egész társadalom bizalma inoghat meg a hírközlésben, és visszaeshet a fogyasztás.

2.1.7. Korlátos erőforrások és környezetvédelem

A verseny piacon a korlátos erőforrások sajátos belépési korlátot jelentenek. Az új piacra lépőknek először meg kell szerezniük a szolgáltatás nyújtásához szükséges korlátos erőforrásokat: pl. szolgáltatás előválasztó számot, előfizetői hívószámok felhasználási jogát, frekvenciasávokat, hálózati építmények építési jogát, stb.. A korlátos erőforrások

¹¹ Pl. különös indok nélkül, senkiről se szabadjon kiadni, hogy mikor és kikkel szokott levelezni, telefonálni, milyen műsorokat néz szívesen, milyen bankszámláról fizeti a díjat, stb..

felhasználási joga vagyoni értékű jognak tekinthető, mivel a tulajdonjogot általában az állam (egyes esetekben a helyi önkormányzat) fenntartja magának.

Ha versenyélénkítő szabályozást kívánunk fenntartani, a korlátos erőforrások elérését lehetővé tevő szabályozásra van szükség. Ilyenkor az egyes erőforrások kezelésének és gazdálkodásának információi alapvetően nyilvánosak. Az újonnan megnyíló lehetőségeket nyílt versenyben hirdetik meg és ítélik oda a legjobb jelentkezőnek. A módszer többféle lehet: tenderezés, „szépségverseny”, árverés, stb. Közgazdaságilag ez a „verseny a piaci lehetőségért” esete.

Még csak csírájában van a gondolat, de nemsokára beérik, hogy az egészséges környezet is korlátos erőforrásnak tekinthető bizonyos mértékig. Nem lehet a végtelenségig terhelni sem a természeti-, sem az épített környezetet. Minden hírközlési technológia igénybe veszi a környezetet valamilyen mértékben¹². Meg kell találni azt az optimumot, amely mellett a hálózatok is piaci alapon működtethetők és nem monopolizálódnak; ugyanakkor, a környezet terhelése még elviselhető. Ez visszahat a hálózati technológiák követelményrendszerére is: nemcsak közgazdasági indoka van a felhasználatlan eszközök kötelező megosztásának, hanem környezetvédelmi is.

Egy példa jobban megvilágítja a kompromisszumkeresést: A mobil hálózatok bázisállomásait a lakosság nem szívesen fogadja el a lakókörnyezetében. A mobil hálózatüzemeltető cégek versenyéhez, legalább három szereplőnek kell lennie a gazdasági térben. Ha hatan vannak, akkor spontán módon fennmarad a verseny. Olyan hálózati technológiákra van tehát szükség, amely a megengedhető környezetterhelés egy-hatodánál már elviselhető minőségű, egyharmadánál pedig jó minőségű távközlést biztosít. Megengedhető, hogy a hetedik hálózat megépítésére már ne adjanak ki építési engedélyt. Sérülékeny környezet esetén korlátozható már a negyedik hálózat megépítése is. A megépülő három-hat hálózat biztosítja a kapacitást és a versenyt.

2.2. Piacszabályozási tevékenység

2.2.1. Szabályozási folyamat

A piacsabályozás összetett tevékenység, amellyel az állam vagy az érintett szereplők (saját maguk, közös elhatározásból) beavatkoznak a spontán piaci mechanizmusokba. Meg kell fogalmazni a célt és az elvárásokat az állam vagy az érintettek részéről. Ki kell hirdetni az elvárásokat azok számára, akiktől elvárjuk a célkövető magatartást. Meg kell tervezni, hogy milyen eszközökkel fogjuk az elvárásokat érvényre juttatni ill. a nem

¹² Pl.: feltúrják a kábelek miatt az utcát, mobil tornyokat építenek az erdő közepére, antennákat tesznek a háztetőkre, stb.

(vagy nem eléggé) célkövető magatartást szankcionálni. Ki kell hirdetni az érvényszerző eszközöket is, nemcsak a célokat. Fel kell állítani, és működtetni kell a szabályozási intézményrendszert is.

A szabályozás megközelítése lehet *előzetes vagy utólagos* egy-egy piaci magatartással ill. tranzakcióval kapcsolatban. Az előzetes mérlegelésben mindig fennáll a jövőbecslés bizonytalansága és felelőssége. Emiatt előzetes döntéseket általában közismert részletszabályok alapján lehet hozni. A magyar jogrend általában részletesen kodifikált előzetes szabályok alapján működik. Amikor engedélyhez kötik a piacra lépést, akkor előzetesen megvizsgálják a kérvényező alkalmasságát (felkészültségét, eszközeit, eddigi üzletmenetét, adótartozásait, stb.) a piaci működésre. Ezzel előre ki lehet szűrni a piacról a későbbi problémák egy részét, és korlátozni is lehet a piaci szereplők számát. Az utólagos megítéléshez két dolog szükséges: pontos információk arról, hogy mi is történt/történik valójában, és biztosnak kell lennünk abban, hogy az érintettek már a piaci tranzakciók előtt tudták, hogy mit várnak el tőlük (nem értették félre sem egymást, sem a szabályokat). Ilyenkor, mindenkit először a piacra engednek, kihirdetik az elvárásokat és megfigyelik a piacot. Csak azt zárják ki a piacról, aki bizonyítottan nem az elvárásoknak megfelelő piaci magatartást tanúsít. Az angolszász jogrend alapvetően ilyen rendszerű, de a modern versenypiacok is ebbe az irányba mozdulnak el.

2.2.2. Szabályozás nemzetközi vonatkozásai

A nemzetközi szabályozási intézményrendszer hatásköre elsősorban *önkéntes alávetésen* alapul. A résztvevő országok nemzeti szabályozói, vállalkozásai és a multinacionális cégek azért vetik alá magukat a nemzetközi szervezetek „ajánlásainak”, hogy ez által elérjék gazdasági céljaikat: zavartalan gazdasági együttműködések és külkereskedelmet folytassanak más országokkal, nagyobb legyen az elérhető piac számukra, a saját piacaikra beáramló árukat és szolgáltatásokat jobban kontrollálhassák, elérjenek nemzetközileg elosztott korlátos erőforrásokat, vagy riválisaikat kiszorítsák ezekből. Ezek a nemzetközi ajánlások általában az innováció kezelésére, szabványosításra vonatkoznak, és piaci önszabályozó mechanizmusoknak tekinthetők.

A *nemzetközi gazdasági integrációkban* a belső szakmai szabályozás már nem egyszerűen önkéntes alávetés módjára történik. Az ország előbb hoz/hozott egy politikai döntést, hogy csatlakozik a nemzetközi integrációhoz, mert az számára előnyös. Ezután, a csatlakozás következményeként a nemzeti szabályozási rendszerét alá kell vetnie a közösségi normáknak. Ugyanakkor, megvan az a joga is, hogy részt vegyen a közösségi normaalkotásban. Ez történik az EU-ban. A Római Szerződés alapján az országok

vállalták a belső piacok integrációját, függetlenül attól, hogy ez konkrétan az egyes részpiacokon előnyös vagy hátrányos számunkra. Közösén vesznek részt a szakmai EU irányelvek és egyéb szabályok megalkotásában. Egy-egy megszületett irányelv vagy határozat után azonban kötelesek transzpozíciót végezni, azaz bevinni a nemzeti jogba a közösségi elvárásokat. Az Európai Bíróság, mint jogalkalmazó érvényesíti a közösségi jogszabályokat közvetve és közvetlenül is.

2.2.3. Regionális áttekintés

Az *Európai Unió* szakmai intézményei gazdaságpolitikai indíttatásból piaci magatartás-szabályozó intézményként működnek. Szektor-specifikus és általános versenyszabályozási irányelveikkel viszonylag konkrétan előírják, hogy milyen nemzeti szintű szabályozás szükséges az áruk és szolgáltatások szabad áramlásához és az egységes gazdasági tér (*accuis communautaire*) fejlődéséhez. Az EU belső piacának integrálódása és az általános versenyelénkítő szabályozás vezetett oda, hogy az érintett szolgáltatók szabályozással foglalkozó euro-lobby szervezeteket hoztak létre ETNO, ETP, Post-Europe néven, amelyeken keresztül folyamatos konzultációkat folytatnak az Európai Bizottság szakmai igazgatóságaival.

Az EU tagországoktól, így Magyarországtól is elvárják, hogy átvegye és alkalmazza az EU szabályozását. Az EU alkotmánya a Római Szerződés, amely kimondja (többek közt) az áruk és szolgáltatások szabad áramlását, az általános versenyszabályokat, a kizárólagos jogok és állami támogatások korlátozását. Az EU egyik legfontosabb célja az egységes közösségi (gazdasági) tér, az *„Accuis Communautaire”* fejlesztése. Ebben a nemzeti szintű határok és megkülönböztetések, piacvédelmek lebontására törekednek. Közgazdasági alapja ennek az, hogy egy nagy és kellően integrált piacon jobban érvényesül a méretgazdaságosság és a hatékony tőkeallokáció, és ez pozitív visszacsatolásként fejleszti a gazdaságot. Az Európai Bíróság örökdió a Római Szerződés alapelveinek betartásán. Egyrészt konkrét ügyekben állást foglal, másrészt egységes jogértelmezési irányelveket tesz közzé az EU tagállamok bíróságai számára.

A *hírközlés liberalizációja az EU-ban* már az 1990-es évek elejétől kiemelt téma. Ez a folyamat az 1994-ben kiadott Bangemann Jelentéssel indult, amely megmutatta, hogy az EU lemarad a gazdasági világversenyben, és szinte kimaradhat az információs társadalom várható előnyeiből, ha nem tesz radikális lépéseket a hírközlés, elsősorban a távközlés liberalizációjának irányába. Az EU tagállamok többségében 1998-ban, néhány helyen 2000-ben történt meg a távközlési piacnyitás, amely erőteljesen aszimmetrikus szabályozásra épült. Egy viszonylag egyszerű szabály alapján jelentős

piaci erejűnek mondták ki a korábban monopol-helyzetben levő szolgáltatókat, és többlet kötelezettségeket írtak elő számukra: referencia ajánlat készítéseket, adatszolgáltatásokat, kötelező együttműködéseket, stb. Mindezt annak érdekében, hogy meginduljon a verseny. Az első néhány év tapasztalatára épülve, 2002-ben fogadták el a ma hatályban lévő új szabályozási keretrendszert, amely alapvetően már versenyszabályozási elemekre épül.

(Az új EU távközlés-szabályozási keretrendszer alkalmazásának problémáiról szól Martin CAVE cikke a Híradástechnika 2004/11. szabályozási különszámában)

Jobban közelítve hazánkhoz, a szűkebb régiót *Közép-Kelet Európa* jelenti: Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia 2004. május 1.-től az EU új tagállamai. Románia, Bulgária és Horvátország várhatóan 2007-től lesznek EU tagállamok. Földrajzilag még ide tartozna Szerbia, Montenegró, Macedónia (MFYR), Moldova és Albánia is, de ezek sajátos problémákkal küzdenek. Gazdaságilag, történetileg és kulturálisan ezek az országok igen hasonlóak egymáshoz.

Közepesen fejlett országok, az egy főre jutó GDP 2500-10000 USD/fő között mozog. Történelmi okokból erősek az adminisztratív koordináció hagyományai: az államháztartás nagyarányú a gazdaság egészén belül, és erős az állam jövedelem-átcsoportosító hatása. A piacgazdaság fokozatosan épült ki, egy-egy szektor spontán módon vagy politikai döntés következtében került át az adminisztratív szférából a piaci szférába. A piaci kiterjedés következtében az is lehetséges, hogy stagnáló vagy csökkenő GDP mellett is növekedjen a teljes piac mérete. Mindezen jellemzők alapján, összefoglalóan átmeneti gazdaságoknak is nevezik ezt az ország-csoportot.

A fenti alapvető jellemzők következményeként megfigyelhető néhány *tipikus gazdaságpolitikai magatartás* ebben a szűkebb régióban: Amikor egyes szektorok a korábbi adminisztratív állapotból piacivá válnak, egyidejűleg válik szükségessé a szabályozás változtatása, a tőkebevonás és a valódi tulajdonos megjelenése. Mivel az átállás szektoronként történik, általában meghatározóak az ágazati szabályok, és a versenytörvényt kiegészítő törvényként használják. Mivel ilyen (közepes) jövedelmi szinten még a gazdasági átstrukturálás konfliktusait is vállalni kell, nagy a valószínűsége annak, hogy politikai váltógazdaság alakul ki. A fokozatos, szektoronkénti átmenet következtében: létezik az állami és magán vegyes tulajdon, és erős a politikai szféra befolyása a gazdaságban.

2.2.4. Nemzetközi szakmai szervezetek a hírközlés-szabályozásban

A szabványosítás a piaci szereplők önkéntes együttműködése alapján létrejövő folyamat. Hagyományosan regionális szintű, de az ITU-T és az UPU világméretűvé teszi.

A korlátos erőforrások közül a frekvenciákat, műholdpozíciókat, és néhány számmezőt globális szinten osztanak el. Pontosabban szólva, az ITU-R és a számok esetében az ITU-T világértelmezletein szavazzák meg, hogy mely országok kapják meg a felhasználási jogot. Az ITU a Nemzetközi Távközlési Unió (ENSZ szakosított szervezet), amely három nagy részből áll: az ITU-R foglalkozik a rádiótávközléssel és annak korlátos erőforrásaival, az ITU-T foglalkozik a vezetékes távközléssel, szabványosítással és a hívószámokkal, az ITU-D foglalkozik a fejlődő országok távközlés-fejlesztési (elsősorban gazdasági és szakmakultúra) gondjaival. Érdekesség az ITU-ban, és a távközlési szektor globalizálódását mutatja, hogy kétféle tagja lehet az ITU-nak MS = Member State azaz tagország és SM = Sector Member azaz multinacionális szektortag.

Az UPU az Egyetemes Posta Unió (ENSZ szakosított szervezet) sokkal inkább az állami igazgatások szervezete, mint az ITU. Sok országban még nem is vált szét a postai szolgáltató és a postai szabályzó szervezet, mindkettő az állami igazgatás része. Az UPU regionális csoportokban végzi a döntő munkát, amely elsősorban a tényleges egymás közti forgalom szabványosítására és elszámolására vonatkozik.

A világkereskedelmi egyezmény szolgáltatásokra vonatkozó része (WTO-GATS) rendelkezik a távközlésről, médiáról és a postáról is. Általában liberálisabb és jobban támogatja a verseny kialakítását, mint a korábban létrejött szakmai szervezetek. Ugyanakkor, szakmai kérdésekben, a szabványosításban rákényszerül az ITU vagy az UPU közreműködésére. Ez okoz némi feszültséget a WTO-ban.

A hírközlési szektor össz-európai szintű szabályozásával foglalkozik a CEPT = Comitee European Post and Telecommunication, amelynek a kormányzati intézmények a tagjai (minisztériumok és szabályozó hatóságok). Két részből áll a CEPT: az elektronikus hírközléssel foglalkozik a CEPT/ECC, amely a korábbi rádiótávközléssel foglalkozó ERC-ből és a vezetékes távközléssel foglalkozó ECTRA-ból egyesült, a másik rész a postai szabályozással foglalkozik CEPT/CERP néven. A szervezet állandó irodát is tart fenn ECO (korábban ETO és ERO) néven, amely szabályozási egyeztető és információs központként működik.

A hírközlési berendezésgyártók és forgalmazók dominálnak az *európai szabványosítási* szervezetekben, az ETSI (European Telecommunication Standardisation Institut)-ben és a CEN-ben és CENELEC-ben. Ezek, a piaci szereplők önkéntes együttműködésével fenntartott szervezetek egyrészt biztosítják a földrészen belüli technikai együttműködéseket, másrészt versenyben állnak a világ többi szabványosítási intézményével. Az ETSI legnagyobb sikerének a GSM mobiltelefon szabványt lehet tekinteni, amely Európából indult, de elterjedőben van az egész világon.

2.2.5. Egyetemes szolgáltatás

Ha egy meghatározott szolgáltatási kínálat meglétét és elérhetőségét az állam garantálja a lakosság felé, egyetemes szolgáltatásnak nevezzük. Az állam úgy szabályozza a versenypiacot, hogy a szolgáltatók folyamatosan és az elvárt módon végezzék ezt a tevékenységet.

A földrajzi kiegyenlítés általános hozzáférhetőséget, állandó jelenlétet biztosít a közszolgáltatásokban. A különösen nagy költséggel kiépíthető vagy üzemeltethető területekre is elér így a szolgáltatás.¹³ Az egyedileg magas ráfordításokat az egész hálózat költségei közé számolják el, és így nem közvetlenül az érintett fogyasztók viselik ennek terheit.

Az egyetemes szolgáltatásokat akkor kell kereszt-finanszírozni, ha az elérhető ár érdekében a kereskedelmileg indokoltnál alacsonyabb¹⁴ árat határozzuk meg. A cégen belüli keresztfinanszírozás élénk versenyben nem fenntartható, mert nem marad átcsoportosítható bevétel. A cégen kívüli keresztfinanszírozás történhet kiegyenlítő alappal, szektor-specifikus adóval és speciális árszabályozással is. Mindegyik megoldás esetén merülnek fel adminisztrációs költségek.

A magán-vegyes- vagy állami tulajdonú egyetemes szolgáltató, sajátos viszonyba kerül nemcsak a vevőivel, hanem az állammal is. Egyetemes szolgáltatási szerződést köt az állammal, felvállalja az állam által a lakosoknak megígért szolgáltatási paramétereket. A piac elhagyását jó előre be kell jelentenie, és ebben sajátos szabályok kötik¹⁵. Az árképzési mechanizmust és az elvárt minőséget egyetemes szolgáltatási szerződésben is lehet rögzíteni, de célszerűbb jogszabályban megjelölni.

Az egyetemes szolgáltató állami tulajdonban is lehet (maradhat). A szabályozó és a tulajdonos ugyanaz az állam, és az államigazgatásban nehezen válik szét a két

¹³ Pl. telefont építenek ki távoli tanyákra, postahivatalt működtetnek hegyi üdülőterületeken, műsorszóró átjátszót építenek eldugott völgyekben lévő falukba.

¹⁴ A hálózatok általában többféle szolgáltatás nyújtására alkalmasak, egyes szolgáltatások árába különböző arányban is beépülhetnek a hálózat fenntartási költségei.

szerepkör. Célszerű ilyenkor legalább két különböző államigazgatási intézményhez telepíteni a tulajdonosi és szabályozói jogokat. Ha az állam tulajdonosi tranzakciókat kíván végrehajtani a szabályozott közszolgáltatási szektorban dolgozó céggel¹⁶, szabályozási eszközökkel is befolyásolhatja a cég értékét pl.: megenged neki áremelést, új korlátos erőforrásokhoz juttatja, stb.¹⁷.

T1 Állami szerep tézise: átfogó tézis az állam szabályozói tevékenységéről:

Az állam társadalmi- és nemzetközi- elvárásokat teljesít és fejlődik is, miközben közérdekből szabályozza a piacot.

- A piaci szereplők magatartását és döntéseit befolyásoló piaci beavatkozás átcsoportosítja jövedelmeiket és egyéb hasznaikat.
- A szabályozási célok és eszközök érdekérvényesítő szabályozási alku-folyamat során alakulnak ki.
- A tényleges gazdasági- és társadalmi hatások felismerése és visszacsatolása a társadalmi tanulási folyamatot segíti elő.

2.2.6. Több szektor konvergenciája

A hírközlés hagyományos területei: a távközlés, a műsorszórás és a posta külön-külön mind szigorúan szabályozott üzletágak voltak eddig is. Az informatikai szektor és a média szektor, azaz az információkezelő és tartalomszolgáltató ipar közeledik és egybeolvad a hírközlési szektorral. Ezen területeknek egészen más szabályozási megközelítések voltak / vannak, mint a hírközlési területeknek.

Az egybeolvadás következtében, még a fizikai határfelületeket is nehéz megadni egy-egy ténylegesen létrejövő szolgáltatási csomagban. Még nehezebb megtalálni egy komplex szolgáltatásban azt, hogy melyik szabályozási alapelv vagy módszer alkalmazandó az egyes részfunkciókra. Mindebből adódóan, a szabályozásnak egységes filozófiával kell kiterjedni az egész info-kommunikációs szektorra.

Az elmosódó szektorhatárok megerősítik azt, hogy a közös szabályozásnak a szolgáltatási jellegből kiinduló, gazdasági típusúnak kell lenniük. Alapelvvé válik, hogy a szabályozás tevékenység alapú, azaz ne cégekhez kötődő és lehetőleg technológiafüggetlen legyen. Itt kerül előtérbe a magatartásszabályozás, amely olyan általános fogalmakhoz kötődik, mint piacra lépés, piacelhagyás, felelős kezelés, együttműködés egymással és a szabályozó hatósággal, stb.

¹⁵ El kell adnia az egyetemes szolgáltatáshoz nélkülözhetetlen hálózati eszközeit.

¹⁶ Eladni kívánja, részvényeit tőzsdére viszi, több céget összevonja, stb.

A postai szektor sokáig kissé különállt ettől a konvergencia jelenségtől. Az új postai elektronikus technológiák, a pénzforgalom és a küldeményforgalom, és a posta „újra-belépése” a távközlési és informatikai piacba, valamint az elektronikus kereskedelemhez fűződő világméretű ambíciók indokoltá teszik, hogy a konvergenciát a postai szektorra is értelmezzük és kiterjesszük.

T2. Konvergencia tézise: az info-kommunikációs szektorban megfigyelhető konvergencia hatásáról a piacra és a piacsabályozásra

A konvergencia nemcsak kiterjeszti, de módosítja is a szabályozási feladatot. Az info-kommunikációs szektor konvergencia jelenségei nemcsak termékpiaci, hanem piacszerkezeti változásokat is előidéznek. A megnövekedő versenyre a cégek tökekoncentrációs folyamatokkal reagálnak. Az így létrejövő nagyobb cégcsoportok technológiai versenyt indítanak a versenytársaik ellen. A szabályozó akkor tudja megakadályozni vagy fékezni újabb monopóliumok kialakulását, ha szakmailag megerősíti magát, valamint szövetséget köt a szabályozásban érintett többi intézménnyel.

2.3. Szektorsabályozási eszközök

2.3.1. Jogi normaalkotás

A legfontosabb szabályozási eszközök a jogszabályok. A törvények, kormányrendeletek és miniszteri rendeletek háromszintű hierarchikus rendszert alkotnak, amelyben a felsőbb szintű jogszabályban felhatalmazás szükséges az alsóbb szintű jogszabály megalkotására. (Korábban ismeretes volt még két forma, amelyeket ma már nem használnak: elnöki rendelet és főhatósági rendelkezés). A jogalkotási folyamatnak általában van egy kodifikált magja, és ezt kiegészítik a helyi szokások szerint szakértők és az érintettek valamilyen szintű bevonásával. *A jogalkotás folyamatában résztvevők információs előnyökhöz és érdekérvényesítési lehetőségekhez jutnak.*

A törvények egy részét kétharmados törvénynek tekintik, ezek az alkotmányt, az alapvető személyiségi jogokat vagy politikailag különösen érzékeny témákat érintő törvények. A hírközlés területén egyetlen kétharmados szakmai törvény van, a média törvény (1996. évi I. Tv a rádiózásról és televíziózásról). A hírközlést jelentősen érinti az adatvédelmi törvény is, amely szintén kétharmados. A kétharmados törvényekben

¹⁷ Ilyenkor versenytorzító magatartás figyelhető meg az állam részéről, amely nem hat pozitívan a tőkepiacra.

nem célszerű pl. technikai vagy gyorsan változó gazdasági témákat szabályozni, mivel ezek módosítása nehezebb és több időt igényel.¹⁸

A törvényhozás felelőssége a politikai döntéshozóké. Egy-egy szakmai kérdésben többféle megoldás elképzelhető, és a társadalompolitikai következmények mérlegelésével kell a döntést meghozni. A gyakorlatban azonban nehéz megbecsülni a társadalmi következményeket, és a politikai döntéshozók az érdekrendszerük és az általuk képviselt értékrend alapján hozzák meg a döntéseiket.

Egy-egy új átfogó törvény átfutási ideje 2-3 év. Irányelvek készülnek és ez kormányhatározattal zárul (kb. 1 év). A kormányhatározattal az államigazgatás és a kormányzó pártok elkötelezik magukat egy szakmai irány felé. Ezután következik a részletes törvényjavaslat szöveg, és indoklás elkészítése. A jogalkotási törvény szerint, hatásvizsgálatokat és EU harmonizációs vizsgálatokat is kell végezni. Minden tervezett alacsonyabb szintű jogszabály megalkotására kell lennie felhatalmazásnak a törvényben. Az új törvénnyel át kell nézni a kapcsolódóan érintett más jogszabályokat (törvényeket és rendeleteket) is, és az egész jogi szövedéket kell módosítani. Gyakori tehát, hogy az egyik törvény hatályon kívül helyez, vagy éppen beilleszt egy-egy szakaszt egy másik törvénybe, amely kapcsolódik egy ponton.

Elvben a kormányzat és az államigazgatás szereposztása tiszta és világos felelősségi és döntési rendszert mutat: A jogalkotó: a törvények tekintetében az Országgyűlés, a kormányrendeletek tekintetében a miniszterelnök, a miniszteri rendeletek tekintetében az illetékes miniszter. A jogszabály előkészítésért hivatalosan a minisztériumok a felelősek. A jogalkalmazás a hatóságok dolga. A jogértelmezés elsősorban a bíróságoké (egy esetben a Közigazgatási Bíróságé).

A gyakorlatban a jogalkotást a kormányzatban a minisztériumok végzik. A jogszabály előkészítésben részt vesznek a jogalkalmazó hatóságok is. A jogalkalmazáshoz a hatóságoknak szükségük van jogértelmezésre is, amelyet vagy a minisztériumaiktól kérnek, vagy saját maguk állítanak elő. Az érintett piaci szereplőkkel többszintű egyeztetés folyik. Minden szinten részt vesznek a munkában tanácsadó cégek is, melyek kapcsolódhatnak a minisztériumokhoz, a hatóságokhoz és az érintett piaci szereplőkhöz is.

A jogszabály előkészítésben szerepet játszanak ad-hoc egyeztető fórumok és érdekegyeztetéssel (is) foglalkozó állandó intézmények és civil szervezetek is. Minden esetben fontos, hogy a témában valóban érintettek is kifejtsek a véleményüket. Az

¹⁸ Sok gondot okozott emiatt az 1996 évi I. Médiatörvény, mivel kétharmadosnak tekintették, és egy sor

egyeztetések célja nem mindig a konszenzus elérése, sokkal inkább az érdekek és álláspontok feltárása, valamint a témák két nagy halmazba illesztése: témák, amelyekben egyetértünk, témák, amelyekben nem értünk egyet, így tovább kell még tárgyalnunk, vagy döntést kell hozatnunk másokkal. Az állami szabályozási rendszert kiegészítheti a piaci szereplők önszerveződő szabályozási kezdeményezése, amelyet üzletági érdekérvényesítő civil szervezetek végeznek. Az üzletági önszabályozás terjedőben van a távközlésben is, de kiemelt szerepe van az informatikai szektorban, valamint a távközlés és informatika határterületein.

Az állam által vállalt magánjogi kötelezettségek a szabályozás kiegészítő eszközei. A piaci szereplők magatartását hosszú távon befolyásoló, állammal kötött szerződéseket quasi-szabályozóknak tekinthetjük. Ezek: a koncessziós szerződések, a korlátos erőforrások használati jogát átengedő szerződések, az egyetemes szolgáltatási szerződések. Tágabb értelemben véve ide tartoznak még (mivel ezek is piaci beavatkozások): a privatizációs szerződések (a tulajdon átruházásról és a részvényesek együttműködéséről szóló opciók), az árszabályozási megállapodások (az állam önkorlátozásáról az árszabályozásban), és az állami hitelgarancia vállalások (ezek gyakran időzített bombák!).

2.3.2. Biztonsági kötelezettségek

Szinte minden üzletágban szükséges szabályozni a piaci szereplő biztonsági kötelezettségeit. Ez egyfajta kockázati közösség, amiben költeni kell a biztonsági felkészülési tervekre, és gazdaságtalan beruházásokat és többlet-költségeket is el kell viselni. Az információval összefüggő üzletágakban szabályozni szokták a kötelező állami szolgálatokat is. Ez a szabályozás általában a rendvédelmi szabályozás részét képezi, nem a szektor-szabályozását.

2.3.3. Belépési korlátok befolyásolása

A klasszikus szektorszabályozás elsősorban a szektor struktúrájára hat olyan módon, hogy befolyásolja a *piacra lépést és piacelhagyást*, a piaci működést és együttműködést. A piacra *belépési korlátok* természetes módon, szabályozás nélkül is léteznek, mert az adott piacon létezik egy minimális tőkenagyság, amely alatt nem lehet aktív szerepet vállalni. Ez a piacra lépési korlát spontán módon változhat a technológia változásával együtt, de szabályozással is módosítható. Korlátozható a piaci szereplők száma, de természetes módon korlátozódik a piaci szereplők száma, ha korlátos erőforrásokat használnak fel, és azok jogait kell előre megszerezni. Előírható a minimális cég nagyság

technikai és technológiai elemet is tartalmazott, amit csak több módosítással sikerült „kihámozni” belőle.

üzleti területben vagy alaptökében. Előírható kötelező pénzügyi garancia vagy felelősség-biztosítás megléte. Szabályozható a lekötendő tőke nagysága is, ha csak a saját eszközeivel végezheti a tevékenységet, és nem vehet bérbe idegen eszközöket.

Mindezek a szabályozások általában a piaci szereplő *stabil piaci jelenlétét* szolgálják azzal, hogy növelik a belépési korlátot és a kilépési veszteséget. A kilépési veszteség tovább növelhető, ha a kilépés is bejelentés köteles, ha az eszközöket kötelezően át kell adni másnak üzemeltetésre. A belépés korlátozása csökkenti a piaci szereplők számát, ezzel csökkenti a verseny lehetőségét, és növeli a tőkekoncentrációt a szektorban; mindezzel oligopol piacot hoz létre, amelyet piaci kudarcok fenyegetnek, és szabályozási költség merül fel. A kilépés korlátozása szinte csapdában tartja a nem hatékony szereplőket a piacon, lassítja a piac tisztulását, és ezzel feleslegesen növeli a ráfordításokat, és ezen keresztül a társadalmi veszteséget is.

A piaci működés szabályozási eszközei közül a leggyakoribbak az *alapvető követelmények* meghatározása, amely az áru, a szolgáltatás vagy az előállítás minimálisan elvárható jellemzőit vagy körülményeit írják le. Ezzel mintegy előírják a minimálisan szükséges ráfordításokat, befolyásolják a minimális árakat, és beállítják azt a határt, amely alatt dömpingárnak tartható az ár.

A piaci együttműködések közül a versenyszabályozásban általában korlátozzák a kartelleket, és ellenőrzik a fúziókat. A hálózatos üzletágakban általában előírják a hálózatok fizikai-, logikai- vagy szolgáltatás alapú összekapcsolását. Ezzel kiterjesztik a kiszolgálható vevők körét, azaz előírják a hálózati externáliák kihasználását.

Vannak olyan szektorok, amelyek határa elviekben is mozog, mert termékeik beépülnek a felhasználóik termékébe, vagy magukba olvasztják a beszállított termékeket, a cégek esetleg kiterjesztik működésüket a helyettesítő termékekre és a kapcsolódó piacokra is. Jellemzően ilyen a hírközlési és informatikai szektor. A piaci szereplők egyik jellegzetes viselkedése ilyenkor az előremenekülés az értékláncban, tehát a feldolgozottabb, a vevőhöz közelebb álló termékek és szolgáltatások felé mozdulnak el.

Másik jellegzetes viselkedés a hátrafelé integráció, amelyben a feldolgozottabb termék előállítója, abból kiindulva, hogy a vevőtől származó bevételt ő realizálja, elkezd nemcsak megvenni és felhasználni a beszállítóinak termékeit, hanem leszorítja áraikat, tulajdonosi kontrollt is szerez felettük. Ez eleinte csökkenti a ráfordításokat, de hosszabb távon kikapcsolja a piaci hatékonysági kontrollt a köztes termékek szintjén.

Mindezen jelenségek kordában tartására születik meg a vertikális integrációk szabályozása általában a versenyszabályozásban, és specifikusan azokban az

üzletágakban, ahol a szektorhatárok erőteljesen mozognak. A vertikális integrációk szabályozásában a következő elvárásokat kell érvényesíteni: diszkrimináció-mentesség előírása az összeépülő értéklánc egyes pontjain, számviteli szétválasztás az értéklánc egyes elemeire, üzlettársakat tisztességtelenül kiszorító magatartás szankcionálása, vevőkkel szembeni erőfölény érvényesítésének szankcionálása. A vertikális integrációk valódi hatékonyság-csökkenést érhetnek el két ponton: alacsonyabbak lehetnek a közvetett (pl. vállalatvezetési) ráfordításaik, alacsonyabb lehet a tőkeköltségük, mivel a cégnagyság növekedésével egy pontig csökken a kockázat.

2.3.4. Regisztrált üzletág kialakítása

Egy fontosnak tartott, infrastruktúra jellegű üzletágban általában regisztrált üzletágot alakítanak ki. Tágabb értelemben szinte minden üzletág regisztrált, hiszen a sarki használt ruha boltjáról is tud többféle hatóság, de a kereskedelmi tevékenységét bármikor elkezdheti, abbahagyhatja, vagy szüneteltetheti, és nincsenek különösebb kötöttségei. Azokban az üzletágakban, ahol a hatóságok részéről állandó odafigyelésre van szükség, valamilyen specifikus ismeretre az ellenőrzésekhez, vagy az ellátás folyamatosságát elő kell írni, a jogszabályok előírják a piaci- és az ágazati hatóság szorosabb kapcsolatát.

A regisztrált üzletág kialakítása történhet előzetes engedéllyel, vagy a piacra lépés egyszerű bejelentésével is. Engedéllyel a hatóság előre megvizsgálja a piacra lépő szereplő alkalmasságát, és korlátozhatja a piaci szereplők számát is. Bejelentés esetén a hatóság lajstromozza a piaci szereplőket, rendszeresen ellenőrzi a működésüket, és panaszok esetén kivizsgálja az ügyet és intézkedik. Az engedéllyel vagy bejelentéssel közvetlen adatkapcsolat keletkezik a szektor hatóságával. A hatóság rendszeresen bekérhet bizonyos adatokat annak érdekében, hogy a közösségi célok megvalósulását vagy az átlátható üzletmenetet ellenőrizze. A regisztrált üzletágakban gyakori, hogy szektor-specifikus kötelezettségek is vannak, amelyek lehetnek gazdasági vagy természetes is, pl. áru speciális kezelése, titoktartás, egyetemes szolgáltatási hozzájárulás. A piaci szereplőknek ezt fel kell vállalniuk, és a hatóságnak joga van ezt is ellenőrizni.

A regisztrált üzletágot azért alakítják ki, mert különös érdek fűződik az ellátáshoz, ezért a hatóságnak figyelnie kell a piacelhagyásokat is. A vevők, felhasználók és a közösség érdekeinek védelmében arra törekednek, hogy a regisztrált piac szereplői, ha elhagyják ezt az üzleti területet, akkor ne károsítsák meg se a vevőiket, se a környezetet. Ilyenkor általában, a befektetett tőke egy részét nem tudják kivonni az üzleti területről, mert hálózatokban vagy üzlethálózatokban (esetleg kockázati közösségekben) fekszik. A

piacelhagyás ilyenkor lényegében az eszközök értékesítését jelenti más szereplő számára, tehát a piac kínálati oldala kis mértékben változik csak meg.

2.3.5. *Korlátos erőforrások hozzáférése*

Korlátos erőforrásnak kell tekinteni minden olyan fizikai jelenséget, amely a tevékenységhez vagy szolgáltatás nyújtásához szükséges de korlátlanul nem bővíthető. A hírközlésben három nagy korlátos erőforrás csoport létezik, amelynek szabályozásáról gondoskodni kell: frekvencia és műholdpozíciók; azonosítók, azaz hívószámok, elektronikus címek, irányítószámok; helyek, azaz alépítmények, építmények, elhelyezési lehetőségek

A frekvenciákkal és műholdpozíciókkal az ITU-R gazdálkodik világméretben. A nemzetközi szinten „kiharcolt” sávokat és pozíciókat meg kell jeleníteni a nemzeti szintű szabályozásban is. Jogszabályban jelenik meg a Frekvenciák Nemzeti Felosztási Terve (FNFT). Ezután lehetséges a sávok és műholdpozíciók kormányzati vagy üzleti hasznosítása.

Az azonosítók kezelése nem ennyire egységes. A hívószámokkal az ITU-T és a CEPT gazdálkodik nemzetközileg, most épül ki a nemzeti szintű szabályozási rendszer. Az elektronikus címek regisztrálása eleve nemzetközileg és a magánszférában fejlődött ki. Itt a nemzeti szintű szabályozásnak nem sok tere maradt. Amíg működik a rendszer, csak megfigyelni érdemes, mint a piaci önszabályozás egyik kiváló példáját. A postai irányítószámok nemzetközi szabályozása most alakul ki az UPU-ban, a minta az ITU-T számokkal kapcsolatos tevékenysége, de a téma még kezdeti szakaszban tart.

A helyekkel való gazdálkodás során a már megépített építményeket kell kihasználni, és az új építményeket kell célszerűen elhelyezni a többi közmű közé. Ennek szabályozása építés-szabályozási kérdés, és a végrehajtásban a helyi önkormányzatoknak is van felelőssége.

A korlátos erőforrások tulajdonjoga, vagy kizárólagos használati joga általában a nemzeti államot illető jog. A korlátos erőforrások felhasználási jogát az államok átengedik a piaci szereplőknek, akik ellenértéket fizetnek ezért a vagyoni értékű jogért. Az átengedés lehet feltétel nélküli, vagy lehet időhöz kötött és feltételes is. Európában most indul a frekvenciák másodlagos piaca, pilot-projektként az Egyesült Királyság hatósága készíti elő USA-beli példára alapozva. Mindeztidáig Európában nem lehetett továbbadni a vagyoni értékű jogot, és szokásos feltétel volt az is, hogy valóban felhasználják.

Mindezen keretek között, az állam általában törekszik a *korlátos erőforrások* versenysemleges elosztására. Ahhoz, hogy ez a törekvése sikeres legyen, átlátható és piaci jellegű mechanizmust kell teremtenie a korlátos erőforrások hozzáféréseinek biztosítására. Ez többféle módszerrel történhet, és mindegyik módszernek vannak előnyei és hátrányai: elsőnek jött, elsőnek kap (hamar elfogyhat az erőforrás), árveréssel (bonyolult és drága a felkészülés), sorsolással (vak szerencse dönt), többszemponútú tenderezzel (sok a lobby lehetőség), piacra lépési engedéllyel együtt kijelöléssel (ex ante korlátozza a piaci szereplők számát). Ahhoz, hogy a korlátos erőforrások hatékonyan legyenek felhasználva, meg kell teremteni a kezelésüket biztosító hatósági rendszert, valamint a felhasználóktól célszerű díjakat szedni: a lekötésért és a felhasználásért. Ha a szabályozó hatóság átrendezi a korlátos erőforrások felhasználási lehetőségeit, a piaci szereplők joggal várhatnak kompenzációt tőle. Ez a kompenzáció többféle lehet: közvetlen költségtérítés vagy további korlátos erőforrások felhasználási joga csökkentett díjakon, stb.

2.3.6. *Piaci együttműködések szabályozása*

A versenyszabályozás erősen korlátozza a versenytárs piaci szereplők együttműködéseit: tilos a kartell, tilos a kollúzió, erős kontrol alá vont a fúzió. Szigorú a szabványosítás versenyszabályozási kontrollja: nem szabad túlzott követelményeket állítani a szabványokban, ezzel kiszorítani az új piacra lépőket, és többlet-vásárlásra kényszeríteni a vevőket. Ehhez hasonló az innovációs kartellek tilalma is: nem szabad(na) csak azért technológiát váltani, hogy a fogyasztó új árucikk megvásárlására kényszerüljön. Bár, a szabványosításnak és az innovációnak mindig van olyan oldala is, amely a fogyasztók érdekét szolgálja, ezért a versenyhatóságok általában elfogadják a piacon bent lévő szereplők ilyen irányú és elfogadható mértékű együttműködését.

Az eddig említetteken túlmenően, a hálózatos üzletágakban (távközlésben, hírközlés többi ágában, közlekedésben, energiaiparban, vízgazdálkodásban) létezik a piaci szereplők *kötelezően előírt együttműködése*. Ezt annak érdekében írják elő, hogy a fogyasztók élvezhessék a hálózati externália hatásokat: minél nagyobb a hálózat, annál használhatóbb, annál kisebb fajlagos ráfordítással üzemeltethető. A hálózatok összekapcsolása történetileg először a vasúti hálózatoknál és áru fuvarozásnál jelentkezett. Onnan terjedt át a távközlésre és a szervezett postai hálózatokra. Mostanában jelenik meg az energiahálózatokban is. Várható, hogy nemsokára kihat a vízgazdálkodási hálózatokra is.

Hálózatok egymásközi vagy hálózatok és szolgáltatások összekapcsolásánál társszolgáltatói viszony keletkezik, amelyben két vagy több szolgáltató együttesen nyújt szolgáltatást a végfelhasználónak. Ebben a vertikális kapcsolatban a fogyasztó érdekében el kell érni a különböző piaci erővel bíró szolgáltatók együttműködését. Mivel az ilyen helyzetben nagyon könnyű az erőfölénnyel visszaélni, szükséges az összekapcsolási árak és feltételek szabályozása. Elterjedt gyakorlat, hogy a nagyobb szolgáltatóknak referencia összekapcsolási ajánlatot kell készíteni, meghirdetni, és a hatósággal jóváhagyatni. A konkrét összekapcsolási szerződéseiket ennek alapján kell kötniük, és a hatóság ezt is ellenőrzi. Szabályozni lehet a kötelezően megnyitandó összekapcsolási pontokat is, mert ezek a lehetséges hálózati szolgáltatási verseny színterei.

A hálózatos üzletágakban meginduló verseny szükségessé teszi a szolgáltatások szétfejtését, azaz a vevő vagy társszolgáltató számára ne legyen kötelező minden, a hálózathoz vagy az átviteli szolgáltatásokhoz kapcsolódó elem (rész-szolgáltatás) igénybe vétele. Ennek előnyei vannak mind a vevő mind a versenytársak számára: Vevőként másik szolgáltatótól lehessen megvásárolni az egyik szolgáltatási elemet, pl. a nemzetközi telefonhívásokat vagy Internet szolgáltatást. Társszolgáltatóként saját eszközökkel tudja megvalósítani az adott funkciót, pl. kapcsolást, feldolgozást, elosztást, tömörítést, stb.. A szolgáltatások *szétfejtésének* kötelezettsége, hatékonyságra és reális költségallokációra ösztönzi a szolgáltatókat.

A szolgáltatások szétfejtése érdekében írják elő a *közös eszközhasználatot*, ami lehet közös elhelyezési terület, épület, építmény, fizikai átviteli hálózat, stb. Ennek szintén hatékonyságot ösztönző hatása van. Itt kell megemlíteni a közös eszközhasználat környezetvédelmi vonatkozásait is: amennyiben több szolgáltató közösen használ egy-egy eszközt, annak kihasználtsága nő, és várhatóan nem kell további eszközöket beruházni, felépíteni és működtetni; és mindezzel nem kell tovább terhelni a környezetet. Van néhány rádiós eszköz, amelyet azonban nem előnyös közös pontokon elhelyezni, mert ez többet árt, mint használ: rádiós zavarok léphetnek fel, az elektromágneses tér melegítő hatása összeadódik és terheli a biológiai környezetet. Ezekre tehát nem célszerű előírni a közös eszközhasználatot.

2.3.7. Aszimmetrikus szabályozás

Korábbi, szabályozás által is védett *monopolhelyzet megszüntetések*or merül fel az aszimmetrikus szabályozás igénye. A piacon lévő, már megerősödött, domináns cégek számára többlet kötelezettségeket írnak elő. Teszik ezt annak érdekében, hogy ezek a

cégek üzletvitele a kívánt követelményeknek megfeleljen, és a cégek ne tudjanak visszaélni a piac egészét befolyásoló képességükkel. Az új szereplők ilyen körülmények között könnyebben lépnek piacra és meg tudnak erősödni. Ezzel hatékonyságra kényszerítik a már piacon levő cégeket, ami előnyös a vásárlóknak is. A hírközlés egyes részterületei közül a távközlésben működik ilyen aszimmetrikus szabályozás.

Az EU új szabályozási keretrendszerére alapjára épül a magyar szabályozásban is a jelentős piaci erő meghatározása. Ezt piaci versenyelemzésre épülve, ex-ante kell megállapítani. A piacsabályozó ágazati hatóság (az NHH) határozattal állapítja meg a cégekről a minősítést, hogy „jelentős piaci erővel bír” egy meghatározó piacon. Az EU előírja, hogy mely piacokat kell megvizsgálni, és csak akkor kell jelentős piaci erővel bírót kijelölni, ha nem elég hatékony a verseny az adott piacon. A jelentős piaci erővel bírók többlet kötelezettségei a magyar távközlésben: összekapcsolási kötelezettség, referencia ajánlat készítési kötelezettség, diszkrimináció-mentes magatartás a piaci együttműködésekben. A piacelemzést és a JPE kijelölést be kell küldeni az EU bizottsághoz, amelynek visszakérdezési- és vétőjoga van a témában.

A piaci erő megállapításánál elvben figyelembe kell venni a kapcsolódó piacokat is. Ha a hatékony verseny várhatóan hamar kialakul, akkor a nevesített, meghatározó piacok mellett, „ex-ante” nem feltétlenül szükséges figyelembe venni a kapcsolódó piacokat a jelentős piaci erő megállapításánál. Elég, ha az erőfölénnyel való visszaélés esetén, ex-post vizsgáljuk, és beleszámítjuk az érintett piacba a versenytörvény alapján, a konkrét esetekben. Ha a hatékony verseny lassan alakul ki, és a technológiai fejlődés eredményeképpen újra és újra monopolizálódhat a piac, akkor a piaci erő megállapításában figyelembe kell venni a kapcsolódó piacokat is.

A modern szabályozó hatóságnak ki kell építenie a versenyelemzési funkciót, amely a piac közvetlen megfigyeléséből, a verseny jelenségek elemzéséből, a piaci struktúra változásának elemzéséből, a verseny hatásainak elemzéséből áll. Emellett szükséges még a szabályozási hatásvizsgálat is, amely modellezi a spontán és az elvárt piaci magatartást, erre épülve ismeri fel a szabályozási szükségleteket, és előrevetíti a tervezett szabályozás várható hatásait. Amennyiben a megfigyelt tényleges hatások nem hasonlók az előre modellezettekhez, akkor a piaci jelenséget leíró modell nem megfelelő, vagy a választott szabályozási eszköz nem a kívánt irányba változtat a piacon. Ritka, hogy egy szabályozási intézkedés teljesen hatástalan, általában javítani vagy rontani lehet a helyzeten, nehéz változatlanul hagyni (hasonló az emberi kapcsolatokhoz). Ha aktív szabályozási intézkedés mellett változatlanságot tapasztalunk a piac megfigyelésében, mindig gyanakodjunk, hogy „nem látjuk a lényegét”.

2.3.8. Egyetemes szolgáltatás

A közszolgálati szabályozás egyik eleme, hogy egyetemes szolgáltatási kötelezettséget írnak elő. Ebben az állam garantálja a polgárai felé, hogy az adott szolgáltatás: folyamatosan jelen lesz, mindenki által hozzáférhető lesz, elérhető árú lesz. Ezt az állami kötelezettség-vállalást továbbítja a piaci szereplők felé, akik közül néhányat kijelöl, hogy teljesítsék a vállalásokat. Akkor is, ha spontán piaci magatartásuk alapján ezt nem tennék, mivel nem nyereséges, vagy veszteséges.

Egyetemes szolgáltatási kötelezettséget olyan szolgáltatási ágakban írnak elő, ahol a szolgáltatás széleskörű igénybevételének pozitív externália hatásai vannak más szektorokra; emiatt az állam garantálni kívánja a szolgáltatás állandó jelenlétét, és tisztán piaci alapon, spontán módon ez várhatóan nem jön létre. Tehát létezik egy jelentős társadalmi réteg, amely számára fontos, hogy az államilag garantált szolgáltatási csomag elérhető árú legyen, és ez kereskedelmi alapú árakkal, spontán módon ez nem jön létre.

A hírközlésben az egyetemes szolgáltatási kötelezettség három szolgáltatási területen jelentkezik: a távközlésben a fix telepítésű telefonszolgáltatásban, a postai levél- és csomagforgalomban, az országos közszolgálati műsorok eljuttatásában a nézőkhöz.

Gazdaságilag az egyetemes szolgáltatás két funkciót tölt be: Földrajzi kiegyenlítéssel a magasabb költségű, vidéki területeken is garantálja az alapvető szolgáltatásokat, ezzel „lakhatóvá” és „vállalkozhatóvá” teszi az ország elmaradottabb vagy távoli vidékeit. Szociális kiegyenlítéssel megfizethető árává tesz egy meghatározott szolgáltatási csomagot az alacsonyabb jövedelmű rétegek széles köre számára, annak érdekében, hogy jelentkezzenek a szektoron kívül pozitív externália hatások. Ha van hírközlés, akkor: a személyek életminősége és a vállalkozások esélyegyenlősége javul. Hatékonyabb szervezési munka végezhető és megnőhet a hírközlésre épülő kereskedelmi forgalom is. Közlekedési költségek takaríthatók meg, ezzel csökkenthetők a közlekedéssel járó környezeti ártalmak. Megnő a személyi- és vagyónbiztonság, mert baj esetén könnyebben lehet segítséget kérni.

Az egyetemes szolgáltatás nyújtására szerződött vagy kötelezett szolgáltató egyrészt veszteségeket szenved, mivel egyedileg nem gazdaságos esetekben is szolgáltatásokat kell nyújtania; másrészt jobb helyzetbe kerül, mert hálózatait a méretgazdaságosan tervezheti és üzemeltetheti. A két hatás eredőjével kell számolni, amikor az egyetemes szolgáltatásért járó kompenzációról tárgyal az állam és a szolgáltató.

Az egyetemes szolgáltatási rendszer finanszírozására több technika ismeretes, amelyet a szakkönyvek¹⁹ leírnak. Egyik módszer az egyetemes szolgáltatási alaphoz való arányos hozzájárulás. A másik módszer az egyetemes szolgáltatási kötelezettség figyelembe vétele az összekapcsolási árakban. Csak a valódi veszteséget²⁰ szabad kompenzálni, és nem a remélt bevétel kiesését.

2.3.9. Árszabályozás

Az árszabályozás: kihat a kereslet kínálati egyensúlyi pontra, beállítja, hogy milyen ráfordításokat (beruházásokat és folyó költségeket) ismerjen el a piac a szabályozott árban, és megengedi az inflációkövetést az árban.

A hálózatos üzletágakban két nagy szolgáltatási elem épül egymásra: a hálózathoz való hozzáférés és a hálózaton értékesített tényleges szolgáltatás.²¹ A költségek nagy része a hálózat kiépítésével és folyamatos üzemeltetésével kapcsolatban merül fel. A fogyasztó számára elsősorban a ténylegesen nyújtott szolgáltatás jelent értéket, és alacsonyabbra értékeli a hozzáférési lehetőséget. Ennek az a következménye, hogy az árakban nehéz a fix költségekhez²² közelíteni a fix díjakat²³. Az általános megoldás az, hogy az átlagos fogyasztó forgalmi díjaiból kell jutnia a hálózatüzemeltetés fix költségeire is. Ez „csak” azon kisméretű fogyasztók²⁴ esetében okoz gondot, akik szinte nem is kezdeményeznek, csak fogadnak némi forgalmat.

Hatékony versenypiacon a fogyasztói árakat a verseny szabályozza, a kereslet és a kínálat egyensúlyba kerül ez által. A hírközlés általában oligopol piac, amelyen az árak némi szabályozásra szorulnak. Szabályozni szükséges az egyetemes szolgáltatások árait. Versenyszabályozási szempontból korlátozni kell a dömpingár jelenséget. Ügyelni kell az ár és minőség összhangjára a (kis)fogyasztók érdekében.

Mind az összekapcsolásoknál, mind a szétfejtéseknél és a közös eszközhasználatnál előfordul, hogy ki kell alakítani a különböző piaci erővel bíró, ellenérdekű piaci szereplők együttműködését, a fogyasztó kiszolgálása érdekében. Ehhez szükséges olyan alapelveket kialakítani, amelyek támpontot adnak az együttműködéseknek alkalmazandó

¹⁹ Pl. Kiss-Major-Valentiny: Információgazdaság és piacsabályozás

²⁰ A valódi költségek mögött van tényleges igénybevétel, és ott várhatók a pozitív társadalmi externália hatások.

²¹ Pl.: legyen a lakásban telefon és lehessen rajta telefonálni, legyen az utcán levélszekrény és vigyék is el a levelet belőle rendszeresen, legyen műsorszóró lefedettség, és legyen ténylegesen vehető műsor benne.

²² Fix költségek: állandóan felmerülő költségek, amelyek nem függenek az igénybevételtől

²³ Fix díjak: nem forgalomfüggő díjak

²⁴ A kisméretű fogyasztói csoport általában megegyezik az egyetemes szolgáltatásoknál figyelembe veendő „szociális kiegyenlítésre” váró csoporttal.

elszámolási árak megítéléséhez. Ilyen, általánosan elfogadott alapelv a költségalapú árképzés.

Amikor a hírközlésben költségalapú árakról, azok szabályozásáról beszélünk, két oldalról közelíthetjük a költségeket: felülről lefelé a ténylegesen felmerülő (könyvelt, számba vehető, indokolt) teljesen felosztott költségek oldaláról; alulról felfelé a szükséges és a szolgáltatáshoz elengedhetetlen hosszú távú (növekményi) költségek oldaláról. Általában mindkét módszer szükséges a költségalapú (összekapcsolási) árak szabályozásához. A teljesen felosztott költségeknél a közvetlen költségekből lehet kiindulni. Gondot okozhat, ill. vita tárgya lehet: a közvetett költségek számítási módszere (pl. indokolt-e a vezérigazgató autója); az innovációs ráfordítások (technológiaváltásra előbb kell költeni, mint az amortizáció indokolná); tőkeköltségek és elvárható jövedelem megítélése (hiteleket visszafizetni vagy pörgetni kell és osztalékot várnak el a részvényesek). A hosszú távú növekményi költségek módszerénél az ideális hálózati és üzemeltetési állapotból indulnak ki. A tényleges költségekből csak annyit tartanak indokoltnak, amennyit egy ilyen modellel igazolni lehet. Ennél a számítási módszernél vita tárgya lehet: Mit tekintünk ideális, teljes lefedettséggel bíró hálózatnak? (pl. lakosság 100%-át, 80%-át, 60%-át, 40%-át elérő hálózatot?). A hálózat struktúráját, elemeit és várható költségeit ennek alapján, részletes modellezéssel meg lehet állapítani. Milyen általános költséghányadot ismerjünk el? (előző módszerhez hasonlóan); Milyen tőkeköltséget ismerjünk el? (előző módszerhez hasonlóan). Az árszabályozási tárgyalásoknál az első módszer adja a felső korlátot, és a második módszer adja az alsó korlátot. A megegyezés valahol a kettő között várható.

Az egyetemes szolgáltatási körben általában szabályozottak az árak. Teszik ezt annak érdekében, hogy a felhasználók szélesebb köre számára elérhető árú legyen egy garantált szolgáltatási csomag. Ilyenkor az árakat nemcsak a költségekkel vetik össze, hanem a lakosság jövedelmi helyzetével is. Amennyiben a költségek magasabbak, mint a kialakuló szabályozott ár, keresztfinanszírozási mechanizmust állítanak fel a veszteségek kompenzálására. Belső a keresztfinanszírozás, ha az egyetemes szolgáltatásra kötelezett cégek kizárólagos jogokat biztosítanak egy jövedelmező piacon ahhoz, hogy legyen forrása a veszteségek elviselésére. Külső a keresztfinanszírozás, ha felállítanak egy kiegyenlítő alapot vagy olyan társ-szolgáltatói szabályozott árakat, amiből fedezheti a veszteségeit a kötelezett cég.

Versenyre törekvő piacgazdaságokban általában szabályozási cél a költségalapú árak kialakítása. A költségalapú árakkal az a cél, hogy ne kelljen állandóan keresztfinanszírozást biztosítani a közszolgáltatások folyamatos fenntartásához és

legyen elég tőkebefektetés a közszolgáltatások fejlesztéshez. A költségalapú árakat a ténylegesen könyvelt és felosztott (ténylegesen aktív eszközök) költségek alapján, vagy modellekben elismert költségek vagy a hosszú távú növekményi költségek alapján lehet kialakítani. Minden költségszámítási módszernek megvan a maga kulcseleme, amely a vita tárgyát képezi az árszabályozó és a piaci szereplő között: általános költségek elismerése az árakban (költségelosztási módszerek), kutatási és termékfejlesztési innovációs költségek elismerése az árakban, modellezésnél az ideálisnak elképzelt hálózat figyelembe vétele

Amennyiben a szabályozott árú szolgáltatások körében is biztosítani kívánjuk a kellő mértékű tőkebefektetéseket, a kialakuló árszabályozásnak valamilyen mértékben követnie kell az inflációt is. Az inflációkövetés nem teljes mértékű, mivel növekedik a termelékenység az iparágban, amit az árban is tükröztetni kell. A termelékenység növekedéséből származó hasznot meg kell osztani az eladó és a vevő között. A minőség és a választék, a verseny tárgya a piacon: a vevő szélesebb választékot és árarányos minőséget vár el és versenypiacon ezt általában meg is kapja. Amennyiben korlátozott a kínálat, vagy szabályozott az ár, az árhoz tartozó elvárt minőséget is szabályozni kell.

2.4. Szabályozási intézményrendszer

2.4.1. Jogalkotó kormányzat

A *közép-európai jogrendszerekben* alkotmányos alapelv a jogalkotás és jogalkalmazás szétválasztása. Ez szolgál biztosítékul a problémák és konfliktusok normatív kezelésére. Ettől eltérő az angolszász, precedens alapú jogrendszer, amelyben a korábbi ítélkezési példák alkotják a normát, amihez alkalmazkodni kell.

A *modern üzletágak* gazdasági jogában, a kodifikált típusú jogrendszerben a következő szabályozási nehézségek merülnek fel: Gyors és rugalmas szabályozói döntésekre volna szükség a gyorsan fejlődő üzletág kezelésére; de a jogalkotás lassú, rugalmatlan és politikai befolyás²⁵ alatt áll. A klasszikus jogalkalmazó intézmény csak a részletesen kodifikált jogot tudja alkalmazni. Az angolszász jogrendszer rugalmasabban tudja kezelni a gyorsan fejlődő gazdasági ágakat, mivel: nemcsak a kodifikált joganyagra támaszkodhat, jogforrásként használhat precedenseket és analógiákat, ismeri az elvárható magatartás utólagos megítélésének gyakorlatát, a hatósági döntések precedensként szolgálnak későbbi esetekhez.

²⁵ A politikusok fogadják el a jogszabályokat, és más-más érték alapon közelítenek meg egy-egy jogszabály-alkotási folyamatot.

A kétféle megközelítés között hidat kell építeni ahhoz, hogy egy *korszerű szabályozó hatóság* felálljon: kerettörvénybe kell tenni a jogelveket, fel kell hatalmazni egy hatósági intézményt a jogelvek konkrét értelmezésére, konkrétabb szabályokat alacsonyabb szintű jogszabályokba kell rendezni, fel kell hatalmazni a jogalkalmazási tapasztalattal bíró hatóságot a jogszabályok módosításának kezdeményezésére, biztosítani kell a hatóság függetlenségét és pártatlanságát, teret kell adni a viták kezelésére.

A szabályozáshoz tartozó *jogalkotás* továbbra is kormányzati felelősség, amiben a következő bemeneti tényezőket célszerű felhasználni: szabályozott piac tapasztalatai, szabályozási szükségletek felismerése, társadalmi célok, elvárt politikai hatások, felhasználható szabályozási eszközök. A mindenkori kormányzat tehát együttes szakmai és politikai felelősséggel tartozik az elkészülő jogszabályokért. Az államigazgatás alacsonyabb szintjein ezt a felelősséget átvállalni nem szabad és nem is célszerű. A jogalkotásban nem kerülhetők el a politikai döntések a következő esetekben: érték-értvényesítő szabályozást kell bevezetni, nemzetközi kötelezettség vállalásból kell jogszabályt módosítani, jelentős érdek-konfliktusnál kell dönteni. Mindezekért a kormány, vagy tagjai viselik a politikai felelősséget, ami a választáskor megmérettetik.

A különböző minisztériumok *együttműködnek* a jogalkotásban, aminek kialakult rendszere a tárca-körözés. Egy-egy ágazati minisztérium általános kérdésekért felelős: pl. a Pénzügyminisztérium az árszabályozásért, az Igazságügyi Minisztérium a jogalkotásért, a Belügyminisztérium az önkormányzatokért, a Miniszterelnöki Hivatal a kormányzat elektronikus ügyintézéséhez szükséges szabályozásokért. Amennyiben a szabályozási téma az adott minisztérium koordináló szerepébe vág, célszerű előzetes egyeztetést is²⁶ végezni velük. Van a minisztériumok körén túlmenően egy intézményi kör, akik szintén érintettek a jogalkotásban: *általános piacsabályozó intézmények*: pl., Gazdasági Versenyhivatal, Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, Környezetvédelmi hatóság; *közös témákban eljáró hatóságok*: Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal, Adatvédelmi Biztos, biztonsági kérdésekért felelős intézmények, vámhatóság, *határterületi hatóságok*, pl. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Energia Hivatal, *munkaerővel, munkabiztonsággal és szociális kérdésekkel foglalkozó hatóságok*. Mindezek számára is biztosítani kell a beleszólást a jogalkotásba, és tájékoztatni kell őket a jogalkalmazás tapasztalatairól.

²⁶ A jogalkotásban szokásos egy általános közigazgatási egyeztetés, amely közvetlenül megelőzi a kormány-előterjesztéseket. A fenti előzetes egyeztetés, ezt megelőző közvetlen egyeztetésre utal.

2.4.2. *Hírközlési szektor nemzeti szabályozó hatósága*

A *klasszikus* jogalkalmazó és piac-felügyeleti *hatósági szerep* fókusza a felügyelt piac fejlődésével együtt változik. Fejletlen piacnál a kiépülő beruházásokat felügyeli és érvényesíti a közösségi érdekeket: pl. szabványosság, alapvető követelmények, helyi beszállítások aránya, helyi munkaerő felhasználása. Megindult szolgáltatási piacon ellenőrzi a minőséget, a vevőkkel való bánásmódot, kezeli a panaszokat. Élénkülő piacon kezeli a korlátos erőforrásokat, és biztosítja a hozzáférést. Érett versenypiacon kezeli a versenyből adódó vitákat és a szektor-specifikus ismereteket igénylő szabályozási témákat. Hanyatló piacon figyeli a piacelhagyást és védi a fogyasztók érdekeit. Látható, hogy a hatósági munka fókuszának változásai is egy termék- vagy piaci életgörbe mentén változnak.

Az Európai Unió előírja, hogy egyes gazdasági szektorok nemzeti hatóságai számára, hogy váljanak:

- *szabályozó hatósággá*, azaz szerezzék meg a felhatalmazottságot általános és hosszú távú normatív döntések meghozatalára;
- *függetlenné*, azaz finanszírozásukban és döntéseikben ne fűggenek közvetlenül a nemzeti kormányzattól.

Ha a szabályozó hatóságot szakmailag erőssé, piaci finanszírozásúvá, és politikailag függetlenné tesszük, hatásában olyan lesz, mintha a szektor önkormányzata lenne. Egy ilyen szektor-önkormányzatnak természetes törekvései várhatóan a következők lesznek (képzhetünk a szektor szó helyébe hírközlési szektort, pénzügyi szektort vagy energiaipar, stb.):

- *A szektorban termelt javak iránti kereslet fennmaradjon, vagy nőjön. Legyen a kínálatban választék, minőség és elfogadható ár. A szektor fejlődőképes maradjon és rugalmas legyen a változásokra. Innovációs képesség megmaradjon. A kereslet változásaira rugalmasan reagáljon a kínálat.*
- *Stabil legyen a szektor jövedelemtermelő képessége. A bevételek fedezzék a költségeket és a tőke megtérülését. Ne legyen a befektetés túl kockázatos a szektorban.*
- *A szektorban megtermelt jövedelem a szektor továbbfejlődését szolgálja. Ne legyen más szektorok felé jövedelem elvonás. Nőjön a szektor hozzájárulása a GDP termeléséhez. Legyen kiterjedő és más üzletágakra is pozitív externália hatású a szektor*

- *A hazai szektor harmonikusan illeszkedjen be a nemzetközi szektorba. Szerezze meg és használja fel a szükséges korlátos erőforrásokat. Ne engedje, hogy jelentős jövedelem-leszívás induljon a hazai piacról a nemzetközi piacok felé. A tőkeimport vagy tőkeexport rugalmasan kövesse a piac változásait.*

Az EU meggyőződése, hogy *így fejlődik leggyorsabban a felügyelt szektor*, mivel kevesebb a politikai befolyás és a jövedelemtermelő szektorokból nehezebb a közvetlen elvonás; és a közös gazdasági tér (accuis communitaire) kialakulása *így a leggyorsabb*, mivel a nemzeti szintű politikai érdek- és érték-érvényesítés gyengül, és így csökken az inhomogenitás is a közösségben. A nemzeti szabályozó hatóságok rendszere teremti meg az igazgatási EU integráció alapját: a nemzeti szabályozó hatóságok részt vesznek az EU szintű szabályok előkészítésében is, kialakul a nemzeti szabályozó hatóságok közötti információáramlás és kialakul a kapcsolat az EU szabályozási intézményeivel. Ez az ösztönzés azonban feszültségeket okozhat a nemzeti szintű intézményrendszerben, mert létrehoz nehezen beilleszthető szerepű intézményeket és csökkenti a nemzeti szintű politikai befolyást az államigazgatás felett.

2.4.3. Szabályozás globalizációja a hírközlésben

A hírközlési szektor gyakorlatában ez azt jelenti, hogy az EU tagállamok nemzeti hírközlési hatóságai fenntartanak egy IRG = Independent Regulators Group nevű, informálisnak tekintett egyeztető fórumot; ez a fórum szakmailag megvitátja (sok esetben előkészíti) az EU szintű szabályozásokat, emellett konkrét témakörökben munkacsoportokat működtet a legjobb gyakorlatok tapasztalatainak cseréjére. Az EU adminisztráció kialakította az ERG = European Regulatory Group-ot, amely érdekes módon ugyanúgy a nemzeti hírközlési hatóságok delegáltjaiból áll; a két, személyében azonos testület egymás utáni napokon ülésezik (először IRG, utána ERG) és ezzel olyan egyeztetett EU szabályozás alakul ki, amelyet a tagállamok hatóságai képesek és készek alkalmazni is.

A piac globalizációja indítja el a *szabályozás globalizációját*, bár van némi késleltetés a két folyamat között. A multinacionális cégek és cégcsoportok olyan befektetési területeket keresnek, ahol a befektetésük kockázata nem túl nagy, és szabályozással sem von el tőlük az állam sok jövedelmet. A piaci beavatkozásokat a szabályozó intézmények általában csak később hangolják össze nemzetközileg. Nemzetközileg összehangolt, egy irányba ható szabályozás akkor lehet hatásos a világméretű piac alakításában, ha a célok közösek, és egyetértés van az alkalmazható eszközöket illetően is.

A nemzetközi szakmai kapcsolatok sajátossága, hogy közel azonos üzleti tudásra és sokszor gyökeresen eltérő értéktudatra épülnek. A nemzetközi szervezetek igazi értéke éppen a sokféle nézőpont vélemény és tapasztalat felmutatása. Ez olyan, mintha egyszerre több mintát vehetnénk egy véletlen sokaságból, amikor a szabályozási kísérletek megismételhetetlenek és visszafordíthatatlanok. A szabályozási globalizáció: erősíti a szabályozási intézmények nemzetközi kapcsolatait, némileg beszűkíti a nemzeti szabályozási mozgásteret, esélyt ad a nemzetközi szabályozási példák megismerésére.

T3. Globalizáció tézise: az EU hatásairól a piacra, a szabályozásra.(b)

b.) Az EU, mint regionális gazdasági integráció, fokozatosan tér át a nemzeti szintű szabályozásról a *közösségi szintű szabályozásra*.

- Az EU egységes gazdasági tér kialakulásához az EU szintű szabályozási funkciónak erősödnie kell; az infrastruktúra szektorokban az Euro-regulátor mechanizmusok kialakítása folyamatban van.
- A hírközlési szektorban *a szabályozás globalizációja* még „csak” a nemzeti hírközlési hatóságok egyeztetésénél tart, de a piac-szabályozás új céljai és eszközei már az EU szintjén jelennek meg.

2.4.4. Szabályozási- és hatósági együttműködés a közigazgatásban

A különböző hatóságok - a hatáskörükbe utalt témákban - a gazdaság egészét vizsgálják. Ilyenek, az adóhatóság, a vám- és pénzügyőrség, a versenyhatóság, a fogyasztóvédelmi hatóság, a környezetvédelmi hatóságok, az országgyűlési biztosok²⁷. Ezek a hatóságok többnyire klasszikus jogalkalmazók, de részt vesznek a jogszabályok előkészítésben is. A hatásköri sűrűlódások elkerülése érdekében pontosan meg kellene határozni és elválasztani a hatásköröket. Célszerű bizalommal teli *együttműködést kialakítani* és elviselni néha a tevékenységi átfedéseket, mert nem lehet előre minden felmerülő ügyet jól kategorizálni, és így lyukak maradhatnak a szabályozásban. A közös gondolkodásból eredő megújulási képesség fakad.

Szektor-hatóságot akkor célszerű fenntartani, ha nagy a termék-felelősség²⁸, nagy a kockázat a termékkel²⁹, vagy a szektornak sajátos gazdasági vagy technikai körülményei vannak. Hálózatos üzletágak felügyelete és szabályozása általában nem látható el az általános hatóságokon keresztül. *A hírközlés, az energiaipar, a bankszektor*

²⁷ Az országgyűlési biztosoknak nincs teljes hatósági jogkörük, csak ahhoz közeli hatáskörük van.

²⁸ Például: a munka tárgya a vagyon vagy az információ

²⁹ Például: biztosítás, média-tartalom

piacosítása és privatizációja után szükséges volt a közérdek szektor-specifikus érvényesítése, ezért létrejöttek a szektorok saját hatóságai.

A különböző szektorokhoz tartozó hatóságok közötti együttműködés ritka, bár ki lehetne építeni, mert: lehetnek határterületi témák, használhatók lennének a szabályozási analógiák és átadhatók lennének a tapasztalatok. Rejtett ellenérdekeltség miatt nincs kooperáció a különböző szektorok hatóságai között. Egy „közszolgáltatási hatóság” vagy egy „infrastruktúra-felügyelet” kialakításához intézményeket vonnának össze, elbocsátások lennének, az összevont intézmények hatalmi centrummá nőnének, stb. Az ágazati hatóságok történeti kialakulása és a bennük dolgozó szakemberek életútja alapján azonban a szektor hatósága sokkal jobban kapcsolódik a felügyelt piachoz, mint más, hasonló hatóságokhoz. Megfigyelhető a „forgóajtó” jelenség: a hatóság vezetői a nagy szolgáltatóktól jönnek, és többnyire oda is távoznak, ha leváltják őket. Így kompromisszum-keresőnek célszerű lenniük, amikor nagyobb szabályozási döntéseket hoznak.

Érdekes példa az USA, ahol a föderatív államszerkezetben szektor-specifikus hatóságok vannak, de tagállami szinten általában összevont szabályozó hatóságokat találunk az infrastruktúrára: távközlésre, energiára és vízügyre. Teszik ezt abból a megfontolásból, hogy a hálózatos üzletágak gazdasági jellemzői hasonlóak és a magántőke részvétele is általános az infrastruktúrákban. Látni kell azonban, hogy a szektorpolitikai változtatások általában szövetségi szinten történnek.

A helyi önkormányzatok és a központi kormányzat közötti konkrét feladat-megosztás a hálózatos üzletágakban általában az építéshatósági munkában jelentkezik. Az önkormányzat felelős az épített- és a természeti környezetért, valamint a helyi iparért. A központi kormányzathoz tartozó, hálózatos üzletágat felügyelő hatóság felelős a hálózatok kiépítésének lehetőségéért. A két elkülönülő érdek néha szemben áll egymással, mivel a helyi lakosság értékelheti úgy, hogy számára nem előnyös egy-egy hálózat kiterjedése lakókörnyezetében. Ilyenre példák az energiahálózatok és autópálya nyomvonal kijelölések, a mobil telefonszolgáltatók antenna tornyai, a hulladék-feldolgozó üzemek, stb..

A hatáskör elhelyezése politikai kérdés: ha a kormányzat számára az infrastruktúra gyors kiépülése a fontos, akkor a hálózatok engedélyezési hatáskörét a szektor saját hatóságához telepíti. Ha a kormányzat számára fontosabb a helyi erők mozgósítása, akkor az önkormányzatokhoz telepíti a hálózatok engedélyezési hatáskörét. Mindkét megoldásnak vannak előnyei és hátrányai. A központi kormányzat és a helyi

önkormányzatok közötti feladat- és hatáskör megosztást pontosan és normatív alapon kell meghatározni. Hazánkban több, mint háromezer helyi önkormányzat van, és nem szabad különbségeket tenni közöttük.

A hatályos államigazgatási törvény alapján szakhatósági együttműködésre van szükség, ha egy konkrét hatósági ügy kapcsán többféle hatóság is illetékes egy-egy részszempont érvényesítése miatt pl.: ki kell kérni a környezetvédelmi és műemlékvédelmi hatóságok véleményét, mielőtt egy új antennatornyot engedélyeznének.

A szektor-hatóság és a többi hatóság együttműködését általában az ágazati törvényben rögzítik: a hatásköröket felosztják, és előírják, hogy a két intézmény kössön együttműködési megállapodást a munkafolyamatok szervezésére. Ezen túlmenően, a jogalkalmazási tapasztalatok visszacsatolása érdekében, a felelős minisztérium meghívja szakértőként³⁰ a hatóságokat a jogalkotási folyamatba is.

2.4.5. Szabályozási intézményrendszer eredményessége

A szabályozási intézményrendszer eredményessége a piac harmonikus fejlődésében mérhető. Ha a kereslet és a kínálat hasonló, és a kereslet változásaira reagálni tud a kínálat, akkor beszélhetünk piaci egyensúlyról. Ha az eladók figyelembe veszik a vevők igényét, és választékukban alkalmazkodnak a vevők fizetőképességéhez, akkor tekinthetjük megfelelőnek a piac állapotát. Ilyen állapot a verseny hatására jön létre. A kifejlődő verseny leszorítja az árakat, növeli a választékot, és hatékonyságra ösztönzi a vállalkozásokat. A versenypiacon is előfordulhatnak piaci kudarcok: a természetes tökekoncentrációs folyamat újra monopóliumokat hozhat létre, a vevők többletköltekezésre lehetnek kényszerítve és lehetetlenné válhat az új piacra lépők helyzete.

Akkor tekinthetjük eredményesnek a szabályozást, ha a piaci egyensúly hosszabb idő átlagában fennáll, ha erősíti a versenyt, és ha a szabályozott piac elkerüli a piaci kudarcokat.

A szabályozási intézményeknek együttesen kell oda hatni, hogy a piac fejlődjön. Így, a szektor saját hatóságának és a többi piac-felügyeleti hatóságnak együttesen kell hatni a piacra. Ezért a tervezett szabály-változtatásokat célszerű előre megkonzultálni az intézmények között: pl. versenyszabályozási kérdéseket, pl. fogyasztóvédelmi kérdéseket, pl. piaci erő megítélést, pl. elvárható magatartás megítélését.

³⁰ Ez a meghívás szokásjogon alapul és a minisztériumi tisztviselő döntésén múlik. A jogalkotási törvény nagyon általánosan fogalmaz erről, tehát bármely intézmény megkerülhető, ha úgy döntenek.

2.4.6. Szabályozási intézményrendszer gazdálkodása

A szabályozási intézmények, kevés kivételtől eltekintve, az államigazgatás részeként működnek, és így az államháztartás részének tekinthetők. Az államháztartáson belül a gazdálkodási szabályok azonosak, de kétféle bevételi forrás létezik: központi normatív támogatás és közvetlen bevétel. Az egyes gazdasági szektorok szabályozó hatóságai általában a saját piacukról származó közvetlen bevételekkel gazdálkodnak. Ezek a közvetlen bevételek a következők lehetnek: hatósági díjak, korlátos erőforrások díja, igazgatási szolgáltatások díja, információ szolgáltatások költségtérítése.

Az önállóan gazdálkodó költségvetési intézmény kapcsolatban áll a központi költségvetéssel, és lehet nettó befizető vagy nettó felhasználó is. Ha a szektor elbírja, célszerű, hogy nullszaldós vagy (enyhén) nettó befizető legyen, mivel az általános piac-felügyeleti hatóságok szinte mindig normatív támogatásokra épülnek.

A költségvetési szabályok biztosítják, hogy a gazdálkodás tervekre épüljön, a közbeszerzési szabályok érvényesüljenek és összehasonlítható legyen más költségvetési intézményekkel. Ha a szabályozó hatóság bevételei közvetlenül a felügyelt piacról származnak, akkor ennél nagyobb az igény az átláthatóságra³¹. A piaci szereplők igénylik, hogy a szabályozó hatóság gazdálkodásának sarokszámai publikusak legyenek, a fajlagos felhasználások összehasonlíthatók legyenek az üzletágban dolgozó üzleti vállalkozásokéval, és érezzék, hogy a szabályozó hatóság korrektül gazdálkodik.

Az intézményi költségvetés elkészítésének több lépcsője van. Első lépcső a többéves „nagy” költségvetési gördülő tervbe a sarokszámokat megadni: várható bevételek, várható ráfordítások, ezen belül személyi ráfordítások, fejlesztések, folyó költségek.

A központi költségvetés irányelvei alapján nehéz figyelembe venni a még csak tervezett új jogszabályokat és tevékenység-változásokat, így gyakran bemerevedik az intézmény gazdálkodási lehetősége. Az elemi költségvetés az engedélyezett sarokszámokat bontja tovább, készítésekor már jobban látszik a tevékenység, de gyakran nincs mód a változtatásra már. Az intézmény elemi költségvetésének tervezése és végrehajtása állandó figyelmet, koordinációs munkát igényel mind a gazdálkodási apparátustól, mind a költségkeret gazdától, akik egy-egy témát szakmailag is áttekintve gazdálkodnak a pénzzel.

³¹ Itt látható, hogy a szektor-hatóság valójában államigazgatási szolgáltatást végez a piac szereplői számára.

2.4.7. Szektorszabályozás tudásbázisa

A szabályozás is szakma: konzisztens szabályrendszert kell előírni a piacgazdaság szereplőinek úgy, hogy a társadalmi érdekek megvalósuljanak, és a jogos magánérdekek se sérüljenek. Mint minden szakmához, ehhez is érteni kell, ezt a tudást és tapasztalatot össze kell gyűjteni. A szabályozási szakértelem négy gyökérből táplálkozik. Ismerni kell:

- a szabályozni kívánt üzleti terület gazdasági és műszaki adottságait,
- a felhasználható szabályozási-, jogi- és szankcionálási eszközöket,
- a hasonló kérdések szabályozását más országokban,
- a meglévő szabályok alkalmazási tapasztalatát.

A hatósági jogalkalmazási tapasztalatok visszacsatolásának két része van: Rutinszerű ügyekben statisztika készülhet egyes adatokról, amelyek összesített elemzése megmutatja a piac lassú, tendenciaszerű változásait. Az olyan ügyek, amelyben a hatóságnak problémát okoz a jogértelmezés, megmutatják a hatályos szabályozás hibáit és világossá teszik a piac ugrásszerű változásait. A statisztikák készülhetnek hatósági adatbányászattal, a jogalkalmazási gondokat személyes konzultációkkal célszerű feloldani. Ezért is célszerű egy szervezetben tartani a hatósági- és a szabályozási munkát.

A már publikált tapasztalatokat célszerű felhasználni a szabályozásban. Ehhez információ-menedzsment eszközöket építenek ki. Informatizált könyvtár, amelyhez dokumentumtár, szabványtár, és hatékony hálózatos információkeresők tartoznak. Lehetnek állandó szolgáltatásai: pl. sajtófigyelés, témafigyelés kiadványokban, tematikus WEB keresések. Lehet megrendelésre induló információgyűjtés is egy-egy megadott témában. Az információ menedzsment belső szolgáltatásként jelenik meg a szervezetben és segíti: a hatósági döntéshozatalt, a szabályozási koncepciók megalkotását, a kapcsolatépítést más intézmények felé. Különösen hatékonyá válik az információkezelés, ha összekapcsolódik a hatósági információs rendszerrel is. Ekkor felhasználhatóvá válnak a korábbi, archivált döntések is.

A szabályozási tudást több helyről lehet és kell integrálni a döntéshozatalhoz és a folyamatos szabályozási munkához. A szabályozó hatóság saját szakember gárdájában természetes módon gyűlik a tapasztalat. Külső szakértelmet lehet igénybe venni a ritka szakterületek megítélésékor, vagy nagy volumenű munka és gyors határidők esetén. A szabályozó hatóság saját szakember gárdája és a rendszeresen foglalkoztatott külső szakértők hasonló szemléletű gondolkodását segíti elő a szakmai műhely, ahol együtt

dolgozzák fel a szabályozási témákat, és a konkrét esetekből általános és a jövőre vonatkozó tanulságokat vonnak le.

A szabályozás minősége attól függ, hogy mennyire képes az intézmény a rendelkezésre álló adat-, információ- és tudáshalmazt integrálni és együttesen alkalmazni. Mindezek alapján állítom, hogy a szabályozás nemcsak felhatalmazottság kérdése, hanem a rendelkezésre álló szabályozási tudás integrációjának képességétől is függ.

T4 Intézmény tézise: a nemzeti szabályozó hatóság korlátozott mozgásteréről

A nemzeti szabályozó hatóság a szektor fejlődését hivatott *optimalizálni*, de ezt *csak korlátozottan* tudja megtenni, mert:

- A szabályozó hatóság döntéseit szükségszerűen nemzeti szintű politikai befolyás éri; így nem válik teljesen a szektor önkormányzatává.
- A nemzeti szabályozó hatóságnak részt kell vennie a szabályozás globalizációjában.
- A független hatóságnak illeszkednie kell az államigazgatási rendszerbe, és intézményként gazdálkodnia kell.
- A hatósági szervezetben a folyamatokat, az információkat, a tudást és a motivációkat is menedzselni kell.

☺

3. Magyar hírközlési sektorszabályozás története

3.1. Szabályozási intézményrendszer kialakítása 1989-1993

3.1.1. Szabályozó intézmények leválasztása az operátorról

1989-ben, a rendszerváltozás évében történt meg a szabályozási intézmények és az operátor szétválasztása. A szabályozási intézmények leválasztása megelőzte a MATÁV, a Műsorszóró Vállalat (későbbi Antenna Hungária) és a Magyar Posta Vállalat szétválását egymástól. A („nagy”) Magyar Postáról levált a frekvenciagazdálkodással foglalkozó rádió-távközlési és műsorszórási részleg, és megalakult a Frekvenciagazdálkodási Intézet (FGI). Szintén levált a Távközlési és Postai Főfelügyelet (PTF), amely a vezetékes távközléssel és a postai szolgáltatásokkal kezdett foglalkozni.

A hatóság megalapításának gondolata a szektor modernizálásának szinte első lépése volt. A Magyar Postán belül kb. 1985-től létezett egy stratégiai mag³², amely Világbanki pályázatokkal próbálta modernizálni a hírközlési szektort, kölcsönöket behozni a szükséges beruházásokhoz. Ennek kapcsán a szakértők sokat jártak Nyugat-

³² Közülük kerültek ki a későbbi MATÁV felsővezetői

Európába és tárgyaltak a WB szakértőivel, különböző szakmai- és menedzsment tréningeken vettek részt. A középvezetők háttérében a PKI-ben³³ létezett Közgazdasági Kutatócsoport is, amely közgazdasági kutatások eredményeivel próbálta modernizáló lépésekre ösztönözni az akkori döntéshozókat. A tudás transzfer eredményeképpen viszonylag világos kép élt a fejükben arról, hogy milyen lépéseken keresztül szükséges és lehetséges a szektort modernizálni.³⁴

A két külön felügyelet szerencsére nem került be az akkori Közlekedési-, Hírközlési- és Vízügyi Minisztériumba, így a szétválasztás egyben a kormányzati szakpolitikai és a hatósági (később szabályozási) felelősségek különválasztását is jelentette. Ugyanakkor hamarosan kiderült, hogy a két külön intézmény fenntartása nem gazdaságos, célszerű összevonni őket. Az összevonásra 1993 elején, az 1992 őszi megszületett távközlési törvény alapján került sor, és az összevont intézményt Hírközlési Főfelügyeletnek hívták.

3.1.2. Jogi keretek megteremtése 1992-ben

A szektor modernizálásának alapfeltétele volt, hogy jogszabályokban rögzítve legyen a távközlési- hírközlési piac rendszere, és erre alapozva megindulhasson a tőkebevonás. A jogi kereteket az 1992 novemberében elfogadott Távközlési törvény teremtette meg, de a teljes szabályozási rezsimit az 1991 évi Koncessziós törvény, az 1993-as Frekvenciagazdálkodási törvény, az 1992-es Postatörvény, valamint az 1996 évi Médiatörvény adja.

A távközlési törvény vitája csaknem három évig tartott. Alapvető volt, hogy a szükséges tőkebevonáshoz befektetés-védelemre van szükség, mert az elérési hálózatok³⁵ megépítéséhez tőkebevonásra volt szükség. Végül a „verseny a piacért” koncessziós megoldást választották, és nyolcévesi monopolhelyzetet ígértek a befektetőknek cserébe az előírt évi 15%-os hálózatbővülésért. A távközlés-szabályozási rezsím három nagy elemből állt: szektorszabályozási törvényből, az állam által kötött magánjogi koncessziós szerződésekből és az állami tulajdonú szolgáltató privatizálásából. Elvben az adatátvitelt és a bérelt vonali hálózatokat liberalizálták.

³³ PKI=Posta Kísérleti Intézet, a Magyar Posta kutatóintézete, amely valamilyen formában ma is fennmaradt a MATÁV Rt.-ben.

³⁴ Ezt az időszakot dolgozta fel a szerző a Stratégia Alkotás Stratégiája a Magyar Távközlésben című egyetemi doktori disszertációjának mellékletében, amelyben a MATÁV-ot elindító felsővezetők (Horváth Pál, dr. Krupanic Sándor és Perlaki György) mondták el az időszak stratégiai elhatározásait három párhuzamos mélyinterjúban.

³⁵ Az ország nagyobb csomópontjait összekötő ún. digitális optikai gerinchálózat már a Világbank hiteleivel folyamatban volt, de a megyeszékhelyeken túlmenően, a településeket elérő elérési hálók, valamint az egyéni előfizetőket bekötő helyi hálózatok más nagyságrendű befektetést igényeltek, és hosszabb megtérülést ígértek.

A Frekvenciagazdálkodási- és a Médiatörvény szétválasztása a jogalkotási folyamat során vált szükségessé, mivel szét kellett választani a technológiai jellegű kérdéseket és a politikailag érzékeny tartalomkezelési kérdéseket a rádiózásban és televíziózásban. A Médiatörvény un. kétharmados törvényé vált a politikailag érzékeny tartalma miatt. A szétválasztás nem sikerült teljes körűen, emiatt egy sor műszaki tartalom is benne maradt,³⁶ amit csak fokozatos módosításokkal lehetett „kihámozni” belőle.³⁷

3.2. Koncessziós rendszer szabályozása 1993-1997

3.2.1. Piacszabályozás koncessziós alapon

A gazdaságot főleg vidéken irritáló telefonhiány miatt a helyi önkormányzatok azzal az igénnyel léptek fel, hogy egyes területeken ne maradjon a MATÁV-nál a terület, hanem hirdessék meg külön koncessziós pályázaton a telefonszolgáltatási jogot. Ez a lépés végül is veszteséget okozott szinte minden érintett félnek³⁸, de a helyi demokrácia érvényesülésének lehetett tekinteni.

Ezzel létrejött a kis és nagy helyi monopóliumokból álló, többszereplős és mégis monopolisztikus piac. A többszereplős piac miatt, a szabályozásban sokkal korábban kellett összekapcsolással és összekapcsolási árszabályozással foglalkozni, mint Nyugat-Európában, ahol akkor még a nemzeti távközlési vállalatok monopolhelyzetben voltak.

3.2.2. Piacfelügyelet

A koncessziós szerződések kezelésére és a vállalt, elsősorban hálózatfejlesztési kötelezettségek ellenőrzésére hozták létre (vonták össze a két korábbi intézményből) a Hírközlési Főfelügyeletet (HIF) 1993 elején. Ez egy olyan, nem politikai jellegű, szakmai feladat volt, amelyet már az államigazgatásban nem a minisztériumi szinthez tartozott.

A meginduló hálózatfejlesztések magukkal hozták, hogy a hálózatokba beépülő vagy a végfelhasználóknál csatlakozó távközlési berendezéseket ellenőrizni kellett. Ezt azért volt célszerű kiépíteni, hogy a rohamosan fejlődő és több befektetővel és így több beszállítóval létrejövő új hálózat együttműködő-képes maradjon. Ne legyenek benne kezelhetetlen hálózatrészek, az alapvető követelményeket végrehajtsák, a korábban

³⁶ A médiatörvényben bennmaradt műszaki- technológiai részletek hátráltatták pl. a digitális televíziózás piacra lépését.

³⁷ A feles jellegű távközlési és postai törvényekbe vagy törvénymódosításokba lépésről lépésre bele kellett tenni a kétharmados médiatörvény egyes technikai elemeit és így az eredeti jog-helyükön hatályon kívül lehetett helyezni ezeket.

³⁸ A MATÁV-nak megengedte, hogy kivonuljon a legfejletlenebb és gazdaságilag gyengének ítélt területekről. Az új belépőknek előírta a meglévő hálózatok átvételét, aminek az értékéről másfél évig vitatkoztak. Elhúzódtak a fejlesztések, tovább növelve a lemaradást egyes területeken. Végül az értékvitát elharmadolták, és minden érintett (állam, régi cég, új cég) leírta a maga veszteség-részét a könyvekben.

kialakított struktúraterv is megvalósuljon. A HIF másik nagy feladatcsoportja tehát a berendezés-felügyelet lett, amire az intézmény akkori bevételének nagy részét alapozták.

3.2.3. *Műszaki szabályozás*

Mind a berendezés-felügyelethez, mind az összekapcsolások műszaki paramétereinek meghatározásához szükséges volt kialakítani a hatóságban a műszaki szabályozással foglalkozó szakértői területet. Az információkat a nemzetközi- és hazai szabványosítási folyamatokban való részvétellel tudták biztosítani, ETSI³⁹ titkárságot is létrehozta a HIF-ben.

3.2.4. *Frekvenciagazdálkodás*

Az 1993-97 közötti időszakban indultak meg a mobil telefonszolgáltatások, a helyi rádióadók építése is. A polgári és nem polgári frekvenciahasználat sávelosztása a Varsói Szerződés felbomlásával és a NATO-közeledéssel teljesen megváltozott a szűkebb régiókban. A nemzetközi események⁴⁰ felerősítették a határ menti frekvenciakoordinációk jelentőségét is. Ezek a folyamatok jelentős frekvenciagazdálkodási feladatokat hoztak a HIF-nek.

3.2.5. *Hírközlési Főfelügyelet megerősítése*

A HIF szakmai megerősítése 1993-97 közé tehető. Ennek gazdasági alapját a polgári célú frekvenciahasználat és az abból származó frekvenciadíjak adták elsősorban. A humán bázist meg éppen a távközlési szektor privatizációja szolgáltatta, mivel az új befektetők nem mindenhol bíztak a korábbi menedzsmentben, és viszonylag korán megváltak még a legjobb szakemberektől is. Később a szolgáltatók hatékonysági intézkedéseiből kifolyólag is lehetett felvenni pl. korengedménnyel nyugdíjazott jó szakembereket.

A hatóságban megerősödött három korábbi funkció: a berendezés-felügyelet, a műszaki szabályozás és a frekvenciagazdálkodás. Létrejött két új funkció: a gazdasági szabályozás és a nemzetközi kapcsolatokkal intenzíven foglalkozó részleg. A gazdasági szabályozás elméletileg és egy komoly szakmai műhelymunkával⁴¹ kezdte megalapozni a többszereplős piac összekapcsolási árait. A nemzetközi szakterület részt vett az OECD

³⁹ ETSI = European Telecommunications Standardization Institut, az EU távközlési szabványosítási intézete, központja Sophia Antipolisban, Franciaországban található.

⁴⁰ Az időszokban vált szét Csehszlovákia az igazgatási gyakorlatában, Jugoszláviáról levált Szlovénia és Horvátország, Szovjetunió helyett Ukrajna lett a szomszédunk.

⁴¹ Ennek a szakmai műhelymunkának voltak részesei ill. vezetője Kiss Ferenc, Major Iván és Valentiny Pál, akik 2000-ben az Információgazdaság és piacsabályozás c. könyvet megjelentették.

távközlési politikával kapcsolatos kutatásaiban⁴², és elindította az EU csatlakozást előkészítő⁴³ szakmai munkákat.

A HIF létrehozta az Elnöki Tanácsadó Testületet (ETT-t) amellyel a szabályozásban informális befolyással bíró szakértőket kapcsolta magához. Az ETT negyedévente ülésezett, és szabályozás-stratégiai kommunikációt hozott létre a hatóság és a döntés-előkészítésben résztvevők között. Az ETT tagjai olyan kutatók, tanácsadók, és vállalati vezetők voltak, akik nem voltak közvetlenül érintve a hírközlés-szabályozási piacon. A 14 tagú HIF ETT 1996 májusától 2001 őszéig működött.

3.3. *Latens verseny megindítása 1998-2001*

3.3.1. *Kínálati piac kialakulása*

1997-re nemcsak a korábbi telefonhiány szűnt meg, hanem a fix hálózat sűrűsége is stagnálni, majd csökkenni kezdett a 38 telefon/100 lakos szintről. Ezt a stagnálást látni lehetett már előre a szlovén példák alapján, de mégis meglepő volt egyesek számára. A szolgáltatók addig emelték az áraikat a koncessziós szerződések alapján, hogy hamar elérték a fizetőképes keresletet. A mobil szolgáltatók csökkenteni kezdték az áraikat, és beindult ill. megnőtt⁴⁴ a mobil-fix helyettesítés is.

3.3.2. *Különhálózatok piacra lépése*

Az 1992-es szabályozási rezsimben liberalizált adatátvitel piaci hatásai 1997-98 körül váltak érezhetővé. A korábbi különhálózatokat (a vasút, az energiaipar, a vízügy technológiai távközlési hálózatait) digitalizálták és modernizálták. Ezzel olyan kapacitások jöttek létre, amelyek már meghaladták az eredeti felhasználói kör igényeit. A piacra lépés nem várathatott magára, de szabályozást is igényelt. Az 1992-es törvényben megígért szolgáltatás-engedélyezési rendelet 1997-re elkészült, de a tényleges engedély-kiadások kb. egy év múlva indultak meg. A különhálózatokba beépített berendezéseket is engedélyeztetni és ellenőrizni kellett, mivel nem volt meg eredetileg a hatósági kontroll ezek építése során.

Az engedélyekkel már rendelkező különhálózatok piacra léptek, bejelentették adatátviteli és bérelt vonali szolgáltatásaikat a hatóságnak. A legtöbb különhálózat

⁴² Az OECD Telecom Policy Review 1996-ban először jelenítette meg a független hatósági intézményrendszer igényét.

⁴³ Az EU Fehér könyvet adott ki 1995-ben a társult országok csatlakozási követelményeiről, amelyben szigorúbb piacnyitási követelményeket szabott meg a csatlakozóknak, mint a már bennlévő un. perifériáknak, azaz Írországnak, Görögországnak, Portugáliának és Spanyolországnak.

⁴⁴ A mobil-fix helyettesítés jelensége korábban is megvolt, mert a fejletlen hálózatokkal rendelkező vidéki területeken az üzletemberek már korábban is mobilt voltak kénytelenek használni. A mobil árak relatív csökkenésével a helyettesítés csak kiterjedt a nem üzleti és a nem vidéki felhasználókra is.

levált az anyavállalatról és külön céget alapított együtt, vagy közösen. Ebben az időszakban alakultak az alternatív távközlési szolgáltatók⁴⁵ Magyarországon.

3.3.3. *Piacnyitások: VOIP, DCS 1800*

A már piacon levő alternatív szolgáltatóknak elemi igénye volt, hogy felhasználóiknak teljes körű szolgáltatást nyújtsanak, beleértve a hangátvitelt és a nemzetközi kapcsolódásokat is. A távbeszélő forgalom, a helyközi hangátvitel és a nemzetközi kapu azonban a MATÁV koncessziós szerződésében még kizárólagos joggal szerepelt. Sőt, a helyi koncesszióval rendelkező távközlési társaságok elkezdték terjeszteni az ISDN szolgáltatást is kizárólagosnak tekintett jogok alapján⁴⁶, mivel az is hangátvitel alapvetően.

Eközben terjedni kezdett az Internet, és ezen belül az Internet Protokoll (IP) alapú csomagkapcsolt átvitel is, amely már hangátvitelre is alkalmassá vált. Az IP alapú adatátvitelben gyakorlatilag pedig nem lehet megkülönböztetni a hangátvitelt (VOIP= Voice Over Internet Protocol) az adatátviteltől.

A helyzet megoldását az EU állásfoglalása jelentette, mely szerint a VOIP szolgáltatás nem azonos a távbeszélő szolgáltatással, mivel nem garantáltan valós idejű hangátvitelről van szó, lehetnek benne olyan késleltetések, amelyek a hangminőséget és érthetőséget torzítják.

A HIF szabályozás-stratégiával foglalkozó szakértői csapata arra az elhatározásra jutott, hogy az EU állásfoglalás alapján, a VOIP-t szintén nem tekinti azonosnak a távbeszélővel, és így nem akadályozza meg a piacra lépését. Ugyanakkor, hogy a koncessziós szerződéssel rendelkező szolgáltatók se perelhessék be az államot a kizárólagosság megszegéséért, egyedi megoldást alkalmazott: egy mesterséges késleltetést tetetett bele a VOIP szolgáltatásokba a 1998-2001 közötti időszakra.⁴⁷

A rohamosan fejlődő GSM 900-as piacon látszott, hogy elfogynak a frekvenciasávok, és meg kell nyitni a DCS 1800-as szolgáltatási sávot is. Itt szintén a korábban kizárólagosságot szerzett mobil koncessziós szolgáltatók jogait kellett figyelembe venni. A DCS 1800-as technológia sokkal több bázisállomást igényelt, mint a korábbi 900-as technológia. De már volt a piacon két GSM szolgáltató, és egy harmadik piacra lépése csak akkor lehetett reális, ha viszonylag gyorsan és alacsony költséggel tudja a

⁴⁵ pl. Pantel, GTS, Novacom

⁴⁶ Az ISDN sehol sem szerepelt a koncessziós szerződésekben, a kombinált hang- és adatátvitelt mindkét kategóriába be lehetett sorolni.

⁴⁷ Valójában csak azt írta elő, hogy a VOIP szolgáltatók nem garantálhatnak a szerződéseikben a szokásos távbeszélő minőséggel azonos vagy annál jobb minőségű hangátvitelt. A szolgáltatók nagy része azonban

szolgáltatását megindítani. Gazdasági elméletben ez azt jelenti, hogy alacsonyra kell kialakítani a szektorba belépési költséget az új belépő számára.⁴⁸

Az a gyakorlati (stratégiai⁴⁹) megoldás született, hogy:

- kétsávós (900-as és 1800-as) technológiával kell piacra engedni az új szolgáltatót,
- a már piacon levők számára is át kell engedni 1800-as frekvenciasávokat a továbbfejlődésük érdekében,
- elő kell írni egy bevezető időszakra a kötelező nemzeti roamingot az új szolgáltató kiszolgálására.

Ezzel a megoldással el lehetett érni, hogy ne kelljen túl sok új és esetleg felesleges bázisállomást építeni az új piacra lépőnek, a már bent lévők is tovább tudjanak fejlődni, és ne követeljenek kompenzációt a duopólium megváltoztatása miatt.

3.3.4. Piaci hatások 1998-2001

A VOIP piac megnyitása radikális változásokat hozott a távbeszélő és a mobil piacokon. Megélénkült a verseny, a nemzetközi tarifák hirtelen lecsökkentek, és az alternatív szolgáltatók megerősödtek. A helyettesítő hatásokra megindult a fix telefonok sűrűségének csökkenése is.

A DCS 1800-as szolgáltatásokkal piacra lépett a WRAM (későbbi nevén Vodafone) cég, és elkezdte a széles lakossági rétegeket ellátni olcsó, előrefizetett kártyás mobiltelefonokkal. Először a nagyvárosokban építette ki a bázisállomásait, később az egész országban nagyjából elérte a lefedettséget. Az erősödő mobil-mobil versenyben a mobil szolgáltatók kerültek ki először VOIP technológiával a drágának tartott nemzetközi kaput. Ez tovább vitte lefele a mobil árakat, és tovább erősítette a fix-mobil helyettesítési jelenségeket. A fix- és a mobil- sűrűség görbéje 2001 nyarán metszette egymást, kb. 3,5 Milliós fix – 3,5 Milliós mobil előfizetőnél.

Eközben, az informatikai szolgáltatások kezdtek egyre nagyobb hatással lenni a távközlésre: az integrált átviteli rendszerek kombinált végberendezéseket engedtek a piacra. Terjedni kezdtek a hang- kép- adat átvitelt, tárolást és felhasználást nyújtó készülékek mind a fix hálózatokban, mind a mobil hálózatokban.

a valóságban is beépítette az átmeneti időre a késleltetéseket. A mesterséges torzítás meglétét a hatóság soha sem ellenőrizte a valóságban, mert csak a jogi perek elkerülése volt a célja.

⁴⁸ Lásd az elméleti fejezeteknél a szektorhatárok befolyásolását, mint szabályozási eszközt.

⁴⁹ Az első javaslatot a HIF stratégiai teamje tette le 1997 őszén, amelyet éppen a jelen tanulmány szerzője vezetett.

3.3.5. Szabályozási és intézményi hatások 1998-2001

A piacnyitási döntések alapján megélénkülő helyzet a hatóság számára is megnövekedő feladatokat okozott. Fel kellett gyorsítani a tarifa-kiegyenlítések folyamatát: a korábban magas nemzetközi tarifákat már nem lehetett tartani, mivel megszűnt a kereszt-finanszírozási alapjuk. Meg kellett erősíteni a számgazdálkodási tevékenységet, mivel az új piacra lépő hangátviteli szolgáltatók is igényeltek előválasztó- és előfizetői számmezőket. A már-már csak papíron fennmaradó koncessziós rendszer lebontására be kellett indítani az új, liberalizált hírközlési törvény jogalkotási folyamatát.

Nemzetközi hatásokra beindult a postaszabályozási tevékenység is a HIF-ben, mivel az EU 1997 végén⁵⁰ fogadta el a postai liberalizálás menetrendjéről szóló irányelvét. A KHVM belső átszervezése miatt éppen 1997 végén szűnt meg az önálló postai osztály, és nem volt célszerű szabályozási vákuumot hagyni⁵¹ az EU csatlakozás folyamatában.

A hírközlési hatóságban megerősödtek új funkciók, amelyek korábban nem, vagy csak más formában léteztek. Kiépült a piaci monitoring tevékenység, megerősödött az árszabályozási munka és intézményesült a stratégiaalkotás is.

Az időszak egy sor külső személyi és intézményi változást is hozott: a HIF-ből került ki az új KHVM miniszter, később az őt követő informatikai kormánybiztos is. A HIF-ből a menedzsment egy része átkerült a Magyar Posta Rt-be is, azzal a céllal, hogy felkészítse a nagyvállalatot a postai liberalizációra.

3.4. Piacnyitás 2002-2003

3.4.1. Jogi keretek megteremtése

2001. június 12.-én a Magyar Országgyűlés elfogadta a **2001. évi XL. törvényt a Hírközlésről**, amelyet a készítés során az Egységes Hírközlési Törvény néven emlegettek. A törvény elfogadását háromévi munka előzte meg. Másfél évnyi volt a tézisek megalkotása, amelyről Kormányhatározat született 1999 decemberében. A kormányhatározat meghatározta, hogy a korábbi három törvénnyel lefedett témákat egy kerettörvénybe kell összehozni: a Távközlési Törvényt, a Frekvenciagazdálkodási Törvényt és a Postatörvényt. Két lehatárolás történt: tudatosan nem vállalta föl a tartalomszabályozási kérdéseket, és nem módosította a médiatörvényt (mivel az nehezen módosítható kétharmados törvény). Ugyanakkor a Médiatörvényben megígért, de soha meg nem született kábeltelevíziós törvény témakörét felvállalta a törvény. A tézisek kormányhatározata után még másfél év volt a törvényt szöveg megalkotása, egyeztetése

⁵⁰ Az EU hat teljes éven át vitatkozott a postai irányelvről 1992-1997 között.

az érintettekkel és elfogadtatása a döntéshozókkal. Eközben jelentős szervezeti és vezető-változások is történtek. Sokan azok közül, akik elkezdték, már nem lehettek ott a finálénál. Az újak, akik átvették a stafétabotot, új szemléletüket hozták, de meg kellett tanulniuk a szakma adottságait és a helyzet kötöttségeit is. Végül megszületett a törvény a hírközlésről, amely egyrészt kerettörvényként piackezelési alapelveket rögzít, intézményként szabályozó hatóságot állít fel, eljárásrendeket ír elő. Ugyanakkor széles körben nyitva hagyja a szabályozási lehetőségeket a végrehajtási rendeletek és konkrét döntések ügyében.

Az Egységes Hírközlési Törvénnyel kb. egy időben fogadta el az Országgyűlés az Elektronikus Aláírásról szóló törvényt is, amely az informatikai szektor továbbfejlődésének és a távközléssel való összeforrásának egyik feltétele volt. Bevezették az elektronikus aláírás fogalmát, szabályozták a hitelesítés-szolgáltatást és az egész rendszer felügyeletét a hírközlési hatóságra bízta.

3.4.2. Piaci hatások 2002-2003

A tulajdonosi térképet tekintve, hat-hét nagy tulajdonosi csoport volt jelen a magyar hírközlési piacon: Deutsche Telecom csoport, KPN csoport, Skandináv csoport, UPC csoport, Vivendi csoport, Magyar Állam (mint tulajdonos). Az időszak végén a Vivendi eladta részvényeit egy új befektetői csoportnak, amely Invitel néven vette át a cégcsoportot.

A liberalizációtól várt árcsökkentő és befektetés-ösztönző hatások elmaradtak, miközben a piaci viták nem maradtak el. A korábban elvárt liberalizációs hatások elmaradása több piaci jellegű okra vezethető vissza:

- Az 1998-as latens piacnyitás következtében már korábban megtörténtek a liberalizációs változások: tarifa-kiegyenlítés, befektetési hullám, választékbővülés.
- A hírközlési és informatikai szektor éppen nemzetközi befektetési mélyponton volt: a távközlési piacok már telítődésbe mentek, és az informatikai piacok fejlődése akkor még nem vezetett oda, hogy távközlési többlet-forgalmakat generáljanak.
- A nemzetközi banki és befektetői tőke-allokációs rendszerben érezni lehetett egy új időszak kezdetét. Az EU csatlakozás közeledtével egyes infrastruktúra-befektetők: továbbálltak Kelet felé⁵², kiléptek a piacról⁵³, vagy be sem jöttek, mert nem

⁵¹ A postaszabályozási projektet a szerző kezdeményezte és vezette 1998-ban a postaszabályozási igazgatóság 1999 tavaszi megalakulásáig.

⁵² Pl. Ameritech

⁵³ Pl. Vivendi

kaphattak különleges elbánásokat⁵⁴. A befektetők általában is az alacsonyabb kockázatú befektetéseket keresték⁵⁵

3.4.3. Intézményi tapasztalatok 2001-2003

A 2001 végén megalakult Hírközlési Döntőbizottság volt hivatva a kinyíló piacot kezelni. El kellett látnia a modern, EU elvárásoknak megfelelő⁵⁶ piacsabályozási feladatokat: a referencia ajánlatok elbírálását, a vitarendezési eljárásokat, a jelentős piaci erő meghatározását, a nyilvános meghallgatásokat.

2001-ben még az Európai Unió szabályozási elvei gyengébb hivatkozási alapot jelentettek, mint később. A kerettörvény mögött a rendeletek sok szabályozási alkuval jöttek létre, nehezen voltak értelmezhetők és nem adtak kellő felhatalmazásokat a hatóságnak. A 12 tagú bizottság folyamatosan ülésezett, próbált dönteni és jogértelmezéseket találni kiélezett piaci helyzetben. A Döntőbizottságot a Hírközlési Felügyelet elnöke vezette elvben, de a gyakorlatban helyettest nevezett ki az ügyek és a sajtókapcsolatok kézbentartására. A 2001 évi Hírközlési Törvény létrehozta a Szolgáltatói Tanács intézményét, amely a piaci egyeztetéseket próbálta intézményesíteni a szabályozásban.

Mind a Hírközlési Döntőbizottság mind a piaci szereplők tanulták a szerepeiket és a konfliktusos helyzetek kezelését. A piac-nyitásoknál természetes vitahelyzeteket a szolgáltatók kiélezték, és minden esetben bíróságon is megtámadták a Hírközlési Döntőbizottság döntéseit. A bíróságok nagyrészt megerősítették⁵⁷ a Döntőbizottság döntéseit, de az elhúzódó eljárások nem tettek jót az intézmény megítélésének. A kialakult helyzet, az elmaradó liberalizációs hatások, a sorozatos bírósági perek elégedetlenné tették a döntéshozókat. 2002-ben a kormányváltás egy önálló Informatikai és Hírközlési Minisztériumot hozott létre. 2003-ban látszott, hogy szükség-szerű a következő ágazati törvény előkészítése, és ezt nemcsak az EU új szabályozási keretrendszerének alkalmazására lehet felhasználni.

3.5. 2004 évi EU csatlakozás hatásai

3.5.1. Jogi keretek megteremtése

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk közeledtével erősödött az igény, hogy a szabályozás EU konform legyen. A 2001 évi magyar törvényalkotás még csak az akkor hatályos, az EU-ban 1998-ban elfogadott szabályozási rezsimre tudott építeni. Bár már

⁵⁴ Pl. japán és dél-koreai befektetők

⁵⁵ Itt is érződött a 2001.09.11.-i New-Yorki terrorcselekmények áttételes és negatív gazdasági hatása

⁵⁶ Az EU 1998-as piacnyitási rezsimjének elemei kerültek be a magyar törvénybe

akkor ismert volt a következő EU szabályozási keretrendszer⁵⁸ több eleme, de még folytak az egyeztetések, és még nem lehetett látni, hogyan állapodnak meg. Szabályozás-stratégiai szempontból is célszerűnek látszott, hogy az EU 1998-as, radikálisan aszimmetrikus szabályozását vezesse be Magyarország, mivel egyszerűbb meghatározásokat tartalmaz a jelentős piaci erő megállapítására. Előre lehetett tudni, hogy legkésőbb az ország EU taggá válásának évében újra hozzá kell nyúlni a hírközlési törvényhez, mert az EU is továbbhalad a szabályozásban.

3.5.2. Felhatalmazott hatóság

2003-ban teljesen új Elektronikus Hírközlésről szóló törvényt hoztak létre. Újra különválasztották a Postatörvényt a hírközlés többi ágáról. Az Elektronikus Hírközlésről szóló törvényt már az EU 2002-es szabályozási rezsimjére építették fel. A hatóság új nevet kapott: Nemzeti Hírközlési Hatóság, ezzel is jelezve, hogy szakít a HIF korábbi hagyományaival⁵⁹.

A piac felé sokkal nagyobb szerepet kap a hatóság döntése, mint a korábbiakban. Az aszimmetrikus szabályozást finomították: négy helyett tizennyolc piacot kell vizsgálni, piacelemzéssel kell eldönteni, hogy hatékony-e a verseny, és csak ott szabad beavatkozni, ahol a verseny nem oldja meg a piac önszabályozását. A jelentős piaci erővel bíró szolgáltatókat ki kell jelölni és többletkötelezettségeket kell előírni a számukra.

A 2004 évi EU csatlakozás következtében az Európai Bizottságnak (az Információs Társadalomért felelős Főigazgatóságnak) visszakérdezési- és vétójoga van az aszimmetrikus piacsabályozási döntéseket illetően. Ez tekinthető a jövőbeni Euro-regulátor egyik fontos jogának.

3.5.3. Intézményi tapasztalatok 2004-2005

A hatóság vezetésére és a korábbi Hírközlési Döntőbizottság egyes funkcióinak továbbvitelére létrehozták a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsát az elnökkel és hat további tanácsstaggal. A tanácsstagok beosztását megemelték, hogy vonzó legyen nagy befolyással bíró személyek számára. A testületi jelleg, valamint az EU hatásra áttételesen jelentkező hatalmi felértékelődés oda vezetett, hogy a nagyobb ipari csoportok és a politikai pártok egymással versengve jelöltek tanácsstagokat. Végül is egy vegyes struktúra alakult ki: a tanács ma olyan szakértőkből áll, akik egyrészt értenek

⁵⁷ Kevés független bírósági szakértő van, aki szakmailag meg tudja ítélni a szektor-specifikus szabályozási ügyeket, ezért ha jó az indoklás, nagy az esély a döntés megerősítésére.

⁵⁸ EU New framework 2002, amely több összefüggő direktívát tartalmaz

⁵⁹ Jelentős személyi állománycserébe és fiatalításba kezdtek

egy szakmaterülethez, másrészt bírják valamelyik domináns érdekcsoport (párt vagy ipari csoport) bizalmát.

Hosszabb távon a testületi felállás a lobby tevékenység letisztulásához vezet. Lobby mindig is létezett és létezik a piacsabályozásban, mivel a nagyobb érdekcsoportok formálisan vagy informálisan érvényesítik erejüket. Kifejtik álláspontjukat a megfelelő helyeken, passzív rezisztenciával ellenállnak, ha megtehetik és érdekükben áll. Az ipari csoportok részt vesznek a jogszabály-előkészítési folyamatokban, meggyőznek képviselőket, hogy szólaljanak fel az érdekükben, tárgyalnak és érvelnek az érdekeik mentén. Ha erre kialakul egyfajta nyílt tanácskozási mechanizmus, az már a döntéshozatali folyamatban előhossa a különböző érveket, és ezzel lerövidíti⁶⁰ a szabályozási folyamatot.

Létrejöttek a hatóságon belül olyan új szerepek is, mint a Hírközlési Fogyasztói Jogok Biztos, és a Hírközlési Választott Bíróság. Struktúrájában is jelentősen megváltozott a hivatal és személyi állományában is megfiatalodott. Az NHH az EU által elvárt szabályozói szerepeket tölti be és szoros kapcsolatban van az EU adminisztrációval, valamint a többi nemzetközi társhatósággal.

T5. Piaci összhang tézise: A szabályozás és a piac érettségének szükséges összhangjáról

a.) Egy új szegmens piacnyitása az egész hírközlési piac termék-struktúráját megváltoztathatja. Az összefüggő szabályozási rezsím egy pontjának megváltozása megmozdítja a többi szabályozási elemet is. A piac fejlődése folytonos, és időközönként kikényszeríti a szabályozás lépcsőszerű változtatását.

b.) A változó szabályozási rezsimok elősegíthetik, vagy gátolhatják a piac spontán érési folyamatát, de nem szakadhatnak el a piac tényleges állapotától. Ha a szabályozás előbbre mutat a piac érettségénél, feszültség keletkezik. Ha az előremutató szabályozás következtében a piaci érés felgyorsul, csökken a feszültség, mert a piac és a szabályozás újra összhangba kerül egymással.



4. Empirikus Kutatás

4.1. Mélyinterjúk a szabályozási tevékenység feltárására

A hírközlés-szabályozás történetét, a döntés-előkészítések folyamatát, a szabályozásban résztvevők sokszínűségét mélyinterjú sorozattal tártam fel. A szabályozásban releváns

⁶⁰ A döntéshozatalt és az alkalmazást együttesen rövidíti le, ezen belül a döntéshozatali fázis hosszabb lehet, mint korábban.

szerepet betöltő, különböző szakértelemmel bíró személyek szerepét és szemléletét mutatom be. A szektor- és piac-szabályozás összetett szakmai feladat, amelyben együttműködésre és átfogó szemléletre van szükség.

4.1.1. *Interjúalanyok*

Az interjúalanyok kiválasztása a szabályozási folyamatokban való tényleges részvétel alapján és a személyes hajlandóság mérlegelésével történt. A megkérdezés így nem reprezentatív⁶¹. Annyit elmondhatunk róluk, hogy vélemény vezérek a saját szakterületükön. A cél az volt, hogy összeálljon az összkép, amelyben a szabályozás komplex tevékenységének a belső összefüggései, időbeli változásai látszódnak.

Szándékosan nem a volt hatósági elnököket és államtitkárokat kérdeztem, akiket a médiából már ismerhetünk, és ennek következtében tartaniuk kell (még utólag is) egy „interjú stílust”. A szabályozás szakmai (középf vezetői) vonalát kívántam bemutatni, akiknek a szakmai összefüggéseket fel kell mutatniuk a döntéshozók számára. A politikai alkukat és kompromisszumokat ők már érzékelik, de többnyire személyesen nem köteleződnek el benne. Ennek következtében a szabályozási szakmában hosszabb ideig dolgozhatnak, látják az időbeli változásokat és a megközelítési különbségeket is.

4.1.2. *Kérdések a személyes interjúkhoz*

A szabályozás *interdiszciplinális jellegét és a kollektív tanulási folyamatot* kívántam bemutatni, a maga hullámzásaival, feszültségeivel és részeredményeivel együtt.

Az előre elküldött interjú-kérdések három részből álltak, de az interjú során a sorrendeket szabadon változtattam a szituációnak megfelelően.

- Mindenkit kértem, hogy mutassa be a saját magát szakmailag, a szabályozáson belül. *Ezzel kívántam rögzíteni a szabályozási tevékenység feladat-értelmezését.*
- Ezek után mindenkinek feltettem több olyan kérdést is, amiről (előzetes tudomásom szerint) ő tudott a legtöbbet, és ebben a témakörben hagytam szabadon beszélni. *Személyre szabott kérdésekkel tártam fel szabályozás történetét, érdekcsoport-helyzetét, a szemléletét (az egyéni értékrendet) próbáltam megközelíteni.*
- Mindenkitől megkérdeztem három kérdést: hol a határa a szabályozásnak, az EU mennyire szól bele a hazai szabályozásba, és hogyan értelmezi a „szabályozás stratégiája” szóösszetételt. *Ezzel kívántam másik oldalról megközelítve lehatárolni a szabályozás egészének értelmezését és kitégítani a stratégiai megközelítések felé.*

⁶¹ Összesen 9 interjú készült, de az interjúalanyok csak 8-at engedélyeztek közreadni...

Az interjút az interjúalany beleegyezése alapján vagy magnóval, vagy jegyzeteléssel rögzítettem. A hangfelvételről szó szerinti, majd nyelvileg szerkesztett⁶² jegyzőkönyv készült. A jegyzeteléssel rögzített interjúk esetében tömör emlékeztető⁶³ készült, az eredeti kérdésekre adott szakmai válaszokkal. Az interjúalanyok a jegyzőkönyveket ill. emlékeztetőket megkapták és javították. Az interjúalanyok a tudományos szakmai célú publikációhoz hozzájárultak.

Az interjúkat lásd a mellékletben...

4.1.3. Az interjúk eredménye

Az összes interjú elkészülte után az interjú-jegyzőkönyveket és emlékeztetőket tömörítő⁶⁴, összesítő táblázat készült, amely mutatja az összképet. Az összesítés táblázatos formája a mellékletben található. Itt további tömörítésként az azonos szakmával rendelkezők véleménye összevonhatónak tűnt.

a.) Látható a különböző helyről összegzett szakmai tudás.

- *Jogászok: 8-13 éve végeznek szabályozási munkát, a szakmával együtt tanulják a szabályozást.*
- *Közgazdászok: 1990-től a szektorpolitikai döntések előkészítésében, 1994-től a gazdasági szabályozási szakma kollektív tanulásában vettek részt.*
- *Mérnökök: 1984-től foglalkoztak frekvencia-szabályozással, iparpolitikával és nemzetközi ügyekkel. Később ez jól jött, elsősorban a nemzetközi témákban.*
- *Többszakmájúak: Ők alapították a hatóságokat, nekik kellett előkészíteni 1990 előtt, kitalálni, felállítani és működtetni. Ma is ott dolgoznak, de nem az első helyem*

b.) Látható a sokszínű feladat-értelmezés

Szabályozásról:

- *Jogászok: Az államnak meg kell adnia a piaci kereteket. Magatartási szabályokra mindig szükség van.*
- *Mérnökök: Szabályozni a gyorsuló innováció miatt kell és hogy együtt tudjunk haladni a nemzetközi közösséggel.*
- *Közgazdászok: Előre akkor kell szabályozni, ha túl kockázatos megvárni a piaci kudarcot és az utólagos megítélést. A beavatkozásnak is van költsége, amit mérlegelni kell.*

⁶² Az interjúalanyok különböző mértékben, személyiségüktől függően használtak „felesleges” (pl. ugye, tudod, tehát, vagyis) kötőszavakat, angol eredetű mozaikszavakat és szabályozási szakzsargont.

⁶³ Az emlékeztetőkből a szakmai üzenet a jellemző, nem a szóhasználat.

⁶⁴ Az összegző megfogalmazás az interjúk alapján a szerzőtől származik, nem az interjúalanyok saját szóhasználatára.

- *Többszakmájúak: A technológia változása miatt mindig kell szabályozni az új témákat, de nem kell mindent és mindig szabályozni.*

Az EU-ról

- *Jogászok: Meg kell felelni mind a hazai- mind az EU elvárásoknak. A direktívákat át kell tenni a magyar jogba, de a magyar jog logikája szerint.*
- *Mérnökök: Az EU-ban is folyamatosan változnak gondolatok, azt is szakemberek végzik, velük el lehet fogadtatni a jó gondolatokat.*
- *Közgazdászok: Az EU-s egyeztetésekben részt kell venni. Az élenjárókat kell figyelni, ott vannak az újdonságok. A hazai érintettekkel kel megállapodásra jutni, az EU szabta keretek között.*
- *Többszakmájúak: Az EU szabályai segítenek a verseny kiépítésében, de azt is a technológiai fejlődés befolyásolja*

A szabályozás stratégiájáról

- *Jogászok: Mennyire avatkozik bele az állam a piacba, és mennyire hagyja hatni. Tudni kell, hogy mi cél.*
- *Mérnökök: A szabályozással befolyásolni lehet az innovációt, és formálni lehet a szektort.*
- *Közgazdászok: Időben előre kell tekinteni, és nem csak rövid-távú célokat elérni Milyen felhatalmazást adunk a szabályozó intézménynek.*
- *Többszakmájúak: Mennyire látjuk előre a jövőbeni piaci hatásokat és a szabályozás hatásait. Mennyire alkalmazzuk a modern szabályozási eszközöket.*

c.) *Érzelhető az egyedi tapasztalatokból leszárt vélemények:*

Érdekcsoportokról

- *Jogászok: Mindig van lobby, minden szinten. A Parlamenti szakaszban mindig van lobby, erre számítani kell.*
- *Mérnökök: A végső döntést mindig a politikusok hozzák, de tudni kell, hogy mi lenne a szakmai optimum. Egyes politikusoknak új volt az EU stílusa, ködösíteni szerettek volna.*
- *Közgazdászok: Alkufolyamat mindig van. Szakmai korlátok közé kell szorítani, ha lehet. Nem ez az elsődleges, bár létezik. Szakmailag kell megközelíteni a kérdést.*
- *Többszakmájúak: A döntéshozók azt hiszik, hogy a technológiát el lehet felejteni, pedig nem. A politikusok is elismerik a versenyszabályozók pártatlanságát.*

Szakszerűségről

- *Jogászok: A szabályozás is szakma, tudni kell. A piac is fejlődött, nemcsak a szabályok.*
- *Mérnökök: A műszaki érvek mögött is alkufolyamatok vannak, szakszerűen mögé kell látni. Az EU-ban felkészültnak és őszintének kell lenni, hallgatni lehet, néha kell is.*
- *Közgazdászok: A szabályozónak szakszerűnek kell lennie, mert ebből indulunk ki. Létezik egy optimális helyzet, amihez közelíteni kell, amennyire tudunk.*
- *Többszakmájúak: Technológiai tudást is bele kell építeni a szabályozásba. A verseny-szabályozási eszközöket, szakszerűen kell működtetni.*

Társadalmi tanulásról:

- *Jogászok: Tíz éve együtt tanuljuk a szabályozási szakmát. A második körben lehetett tanulni a hibákból.*
- *Mérnökök: A nemzetközi szakmai szervezetekben lehet sokat tanulni. Meg kellett tanulni az Európai stílust.*
- *Közgazdászok: Kollektíven tanultuk a gazdasági szabályozási szakmát éveken át. A szabályozás a piaccal együtt kell, hogy fejlődjön; valamennyire fejlődik is.*
- *Többszakmájú: Önmagunkat találtuk ki, mert úttörők voltunk a régióban. Kaptunk tudás-transzfert, és most már mi is adunk tovább.*

Az interjúalanyok óvatosan fogalmaztak a konfliktusokat vagy az érdekviszonyokat illetően. Ebben a körben nagyjából ismerik egymás véleményét a résztvevők, de holnap is le kell ülniük egymással egyeztetni és kompromisszumokat keresni.

4.2. Kérdőíves felmérés a hírközlési szakértők körében

A szabályozás témaköréről kérdőívvel is megkérdeztem a hírközlésben érintett szakemberek közösségét. Bemutatni kívántam, hogy mit tartanak fontosnak a szektor fejlődésében; és a szabályozás mennyire járul hozzá ehhez a fejlődéshez, szerintük.

4.2.1. Kérdőív szerkezete

A kiküldött teljes kérdőív a C mellékletben található. A kérdések szerkezetét mutatja az alábbi áttekintés:

Hírközlési tapasztalatok

- Mi az Ön alapszakmája, legfontosabb szakterülete? Hány évet dolgozott Ön eddig a hírközlés területén? Dolgozott-e Ön más a hírközléshez kapcsolódó területeken? Milyen cégek vagy szervezetek számára dolgozott már?

Mit tart a legfontosabbnak a magyar hírközlési szektor fejlődésében

- az 1989-1993-es, az 1994-1997-es, a 1998-2001-es, a 2002-2005 közötti időszakban?

A hírközlés-szabályozási tapasztalat

- Részt vett-e már Ön valamely hírközlési jogszabály csomag előkészítésében?
- Közvetlen szabályozói döntés előkészítésében vett-e részt?
- Részt vett-e Ön valamely nemzetközi, szabályozási jellegű munkacsoportban?

Vélemény az eddigi hírközlés-szabályozásról

- a koncessziós hírközlés-szabályozási rendszerről, annak hatásairól?
- a Voice Over IP szolgáltatások 1998 évi piacra engedéséről, annak hatásairól?
- a már nem hatályos, 2001 évi Hírközlési Törvényről, annak hatásairól?
- a jelenleg hatályos 2003 évi Elektronikus Hírközlési Törvényről, annak hatásairól?

Vélemény a hírközlési szektor fejlődéséről és jövőbeni szabályozásáról

- A hírközlési hálózatok / szolgáltatások / konvergencia új jelenségei mennyire fontosak jelenleg és mennyire válnak fontossá a jövőben? Szabályozzák-e jelenleg, és szükséges lesz-e szabályozni a jövőben?

Nyílt kérdések

- Mi a hírközlés-szabályozás legfontosabb szerepe?
- Van-e olyan szabályozási témakör, amelyet az eddigi kérdések nem érintettek?

4.2.2. Megkérdezés és feldolgozás módszere

A Hírközlési és Informatikai Tudományos Egyesület (HTE) egyéni tagjaihoz juttattam el (az egyesület egyéni, E-mail címlistája segítségével) az összeállított kérdőívet. 973 kiküldött E-mailre 70 válasz érkezett. Ezen kívül a BME Távközlési és Médiainformatikai Tanszék címlistájára is kiküldtem a kérdőívet. Itt a kb. 50 E-mailre 8 válasz érkezett. Az összes megkérdezettek száma (átfedések miatt) kb. 1000 fő, és 78 kiértékelhető kérdőívet kaptam. A kb. 8%-os válaszadási arány mellett is gyors és költségkímélő módon lehetett felmérést készíteni a hírközlésben érintett szakemberekkel.

A válaszokat anonim módon dolgoztam fel, bár a beérkezéskor még láthatók voltak a küldő E-mail címek⁶⁵. A kérdőívben belül tettem fel un. klaszterező kérdéseket, amelyekben a válaszadó hírközlési- és hírközlés-szabályozási tapasztalatát kérdeztem.

A mintavétel nem volt reprezentatív, és egy ilyen képlékeny határú témánál nem is lehetett az. Elhatározás kérdése az, hogy kit tekintünk érintettnek a hírközlés-szabályozásban: a hírközlés felhasználóit, a hírközlési szektorban dolgozókat, a kapcsolódó szektorokban dolgozókat, a szabályozási folyamat valamelyik elemében

⁶⁵ A válaszadók közt több régi HIF-es kolléga nevét lehetett felfedezni, de voltak teljesen ismeretlen válaszadók is.

résztevőket, vagy csak a szabályozási tevékenységet valaha főmunkaként végzőket. Az alapsokaság definíciójára- és belső eloszlásának vizsgálatára építő, klasszikusan reprezentatív mintavétel nem látszott megvalósíthatónak.

A feldolgozást alapvetően a klaszterező kérdésekre építtem. A hírközlési- és kapcsolódó szektorbeli tapasztalatok hossza alapján korosztályokat képeztem, és elkülönítettem a szektorban sohasem dolgozott külsősöket a többi választól. Ezek után alcsoportokat képeztem a szabályozás valamelyik elemében már valaha részt vett vagy a szabályozásban soha részt nem vett válaszadókból. A szabályozást itt tágan értelmeztem, a szabványosítási folyamatokban vagy szolgáltatói véleményezésekben való részvételt is szabályozási tapasztalatnak vettem. A feldolgozás további részletei a C mellékletben található.

4.2.3. Beérkezett válaszok

A hírközlési szektor fejlődéséről minden szakember véleményt alkot, de a szabályozásról többnyire csak azok nyilatkoznak, akik megtapasztalták. Egy adott időszakot a fejlesztési üteme alapján ítél meg a szakmai közösség. A külső érdeklődők számára csak a végtermék, annak mennyisége és minősége a fontos, és nem a szabályozási részletek. Szabályozási munkában nagy eredményt szinte csak olyan válaszadó említ, aki részese volt a szabályozási folyamatnak. Mindenki kompromisszumnak érzi az éppen hatályos szabályozási rezsimet.

Néhány ponton megegyezik a szakmai közösség véleménye:

- 1989-93 közötti időszak legnagyobb eredményének a gerinchálózat megépítését tartják.
- 1993-97 közötti időszak legnagyobb eredményének a telefonhiány leküzdését és a mobil szolgáltatók versenyét tartják.
- A 2002 utáni időszak legfontosabb eredményének a verseny lehetőségét tartják.

Az 1998-2001-es időszakot eltérően ítélik meg:

- A VOIP piacra engedését sokan érzik fontosnak, de egyesek nagy eredménynek, mások kompromisszumnak tartják.
- Ezt az időszakot a legnagyobb szolgáltatónál dolgozó tapasztalt szabályozók, nem a VOIP-PSTN versenyével jellemzik, hanem az eszköz-alapú vagy a szolgáltatás alapú versenyről folyó, EU vitával.

Legnagyobb vélemény-eltérések a múlttól a koncessziós rendszer és a privatizáció megítélésében vannak.

- Az idősebb, szabályozási tapasztalattal bíró „régibb szabályozók” a koncessziós rendszert nagy eredménynek tartják, de a privatizációt nem pozitívan ítélik meg.
- A tapasztalt, de valamivel fiatalabb szabályozók a koncessziós rendszer alapján létrejött kis- és nagy koncessziós társaságokat „politikai nyomásra létrejött szakmai hibának” tartják. Ugyanakkor pozitív eredményként értékelik a tőkebevonást a szektorba.
- A fiatalabb válaszadói csoportok a privatizációt pozitívan értékelik, de a koncessziós rendszerrel sokkal fontosabbnak tartják a versenyszabályokat.

A jövőt illetően egyetértés van abban, hogy technológia-semleges szabályozásra van szükség, mert a technológiák túl gyorsan változnak, és mindent mindennel össze lehet kötni, de helyettesíteni is lehet. A jövőre vonatkozó, legnagyobb vélemény-különbség a biztonsági követelmények fontosságát illetően van: egyesek fontosnak és szabályozandónak tartják, míg mások a termékekhez tartozó minőség részeként piaci kategóriának értékelik.

A szabályozási tapasztalatok zömmel a szakmai életpálya második felére gyűlnek össze, pályakezdők vagy fiatal szakemberek ritkán vesznek részt a szektorszabályozásban. A szektor-tapasztalat alapján életkori-, a szabályozási tapasztalat alapján aktív-passzív csoportokat lehet képezni. Az egyes csoportok véleménye eltérő mértékben releváns a fejlődési- és szabályozási folyamatok megítélésében. Minél közelebb van a saját szakmai életpálya íve a szabályozásban vizsgált időszakhoz, annál pontosabb a kép.

A kérdőíves felmérés messzemenően igazolta, hogy a piac igényli a szabályozási tevékenységet, és határozott véleménye van róla. A szakmai vélemények a korábbi tapasztalatoktól és az egyéni szakmai karrier időbeli ívétől függenek. A szabályozási folyamatban résztvevők véleménye jelentősen eltérhet egymástól egy adott kérdéskörben.



5. A szabályozás közgazdasági megközelítései

5.1. Iparági gazdaságtan (Industrial Organisation) megközelítése

Az iparági gazdaságtan hírközlésre vonatkozó megközelítését Laffont és Tirolle közös elméleti munkáiból lehet megismerni. „Verseny a távközlésben” címmel, 2000-ben kiadtak egy könyvet, amelyben Tirolle „Az ipari szervezetek elmélete” című könyvében leírtakat a távközlésre alkalmazva is bemutatják. Az iparági megközelítés további

elméleti cikkei az Industrial Organisation című nemzetközi folyóiratban található meg rendszeresen (www.sciencedirect.com)

5.1.1. Verseny a hálózatos üzletágakban

A hálózatos üzletágak régebben természetes monopóliumok voltak, de ez a helyzet a technológia fejlődésével felbomlott. A természetes monopólium felbomlásának időszakában van egy fázis, amelyet „verseny a piacért” helyzetnek lehet nevezni. Ilyenkor az állam megversenyeztetheti a különböző cégeket a jövőben egyedül „birtokolható” piacokért. A versengő cégek jobban ismerik a saját belső hatékonyságukat, mint az állam (információs aszimmetria); és aukció-szerűen elkezdnek ajánlatokat tenni a jövőbeni piac eléréséért. Ha az ajánlattétel és elfogadás racionális, a leghatékonyabb cégnek kell győznie. Ez a gazdasági alapja a korlátos erőforrások aukciós elosztásának ma is. Ez volt az alapja a koncessziós rendszernek 1994-2001 között.

A hálózatos üzletágakban kialakuló verseny azonban sok okból hosszú távon sem tökéletes. A hálózati externália hatások miatt, a versengő hálózatokat is célszerű összekapcsolni több ponton. A hálózatok megépítése és fenntartása nagy fix ráfordítást (beruházást és folyó költséget) igényel. Emiatt csak néhány hálózat jön létre, és az új belépőknek szükségük van arra, hogy választhassanak a hálózatépítés vagy az összekapcsolás között. Mindez oda vezet, hogy szabályozási beavatkozás válik szükségessé a verseny hatásainak pótlására.

Mire a szabályozás elérné a célját, leszorítaná az összekapcsolási árakat és könnyűvé tenné új belépők megjelenését a hálózatos piacokon, új verseny indul. Technológia alapú verseny és „előre-menekülés” alakul ki a piaci szereplők között. A hálózat szűk keresztmetszetei a technológia fejlődésével változnak, és a szabályozásnak is figyelembe kell vennie az új helyzetet és új szabályozási feladatokat.

5.1.2. Szabályozás főbb feladatai

A szabályozásnak egyik eleme a kiskereskedelmi árak szabályozása. Ez főleg akkor merül fel, ha a fogyasztónak vagy egyes fogyasztói csoportoknak valóban nincs választása más, helyettesítő szolgáltatás igénybevételére. Árdiszkrimináció alakul ki, ha a szabályozás megengedi, hogy közel azonos termékeket, szolgáltatásokat az egyes felhasználói csoportoknak azon az áron kínáljanak, amelyen a helyettesítő szolgáltatásokat megvennék.⁶⁶

⁶⁶ Ramsey (Ramsey-Botieux) árazásnak hívott alapelv

A hálózatok összekapcsolási árait szabályozni kell, ha kötelező összekapcsolásokról van szó. Az összekapcsolási árban lehet szabályozott hatósági ár-modell és referencia ajánlat elfogadása is. Az árszabályozási elméletek zöme a hatósági ár-modellről és annak hatásairól szól: ezek lehetnek múltba tekintők (pl. Effecitve Cost Pricig Rule), vagy jövőbetekintőek (pl. Long Run Incremental Costs).

A szabályozás következő eleme a szétfejtés kötelezővé tétele, amelyben a hálózat lehetséges összekapcsolási pontjain meg kell határozni, hogy ott mely szolgáltatások vehetők igénybe, ezeknek indokolt árat kell adni, és nem szabad kötelezően csak együtt ajánlani őket.

A hálózatos szolgáltatók különböző piaci ereje miatt aszimmetrikus szabályozás válik szükségessé. Ez azt jelenti, hogy a jelentős piaci erővel bíró szolgáltatókat olyan belső információk felfedésére kötelezik, amely alapján a szabályozó információs aszimmetriája csökken, és ki tudja kényszeríteni az összekapcsolásokat, szétfejtéseket a szabályozott áron.

Egyetemes szolgáltatások biztosítása viszonylag könnyű monopolhelyzetben. Szabályozott verseny esetén, technológia- és szolgáltató-független módon lenne célszerű biztosítani az egyetemes szolgáltatást. A cégen belüli keresztfinanszírozás helyett kialakult az egyetemes szolgáltatásokat finanszírozó alap, amely befizetéseket és kifizetéseket eszközöl a cél érdekében. Az egyetemes szolgáltatást a különböző elméletek kötelezettségnek és egyidejűen lehetőségnek is említik.

5.1.3. Szabályozó helyzete és csapdája

A szabályozó (intézmény) aszimmetrikus információs helyzetben van a szabályozott céggel vagy cégekkel szemben: nem lát bele a költségekbe, nem tudja ellenőrizni a megfelelő minőséget, pedig erre alapozva tudná megtenni a szükséges „verseny-hatást pótló intézkedéseit. Ilyenkor a szabályozott cégtől vagy versengő cégektől kér be belső költségadatokat, esetleg más területről alkalmaz összehasonlítható adatokat (benchmarking)

Speciális megbízó-ügynök probléma lép fel, elsődlegesen a szabályozó és a szabályozottak, másodlagosan a közvélemény és a szabályozó között. A szabályozó egyfajta információ-gyűjtő és közvetítő ponttá válik a szektorra vonatkozóan. Kollektív akciót nehezen tud tenni a szabályozó, mert egyénileg nem érdekelt határozott lépéseket tenni annak érdekében, hogy a szabályozott cégek csökkentsék költségeiket és így hatékonyan és olcsón kínálják a termékeiket a piacon. A politikusok is a szabályozót

használják információs forrásként, így a szabályozónak módjában áll a politikai döntéseket is befolyásolni.

(A szabályozó csapdáját részletesen taglalja Tirole (2000) *Competition in Telecommunications* c. könyve.)

5.2. Stratégiai menedzsment szabályozási megközelítése

A stratégiai menedzsment alapvető elméleteit M. E. Porter írta le a *Versenysztratégák* (1980), *Versenyelőnyök* (1985), *Nemzetek versenyelőnyei* (1990) c. könyveiben.

Porter nem kifejezetten szabályozásra készítette a stratégiai menedzsment elméleteket, hanem a cégek számára, a létező versenyben való eligazodáshoz. Az elmélet a szabályozásban is alkalmazható, mert részletesen tárgyalja a szektorba való belépés és kilépés jelenségeit, a szektor-struktúrát, a piacok életciklusait és az érdekcsoportok hatását az üzleti magatartásra is.

5.2.1. Piacok életciklusa

A különböző áruk és szolgáltatások piacának is van életciklusa, ugyanúgy, mint a termékeknek, technológiáknak és márkáknak.

A piacok a szükségleti húzás vagy a kínálati nyomás hatására alakulnak ki. Embrióállapotukban valamelyik másik piac egyik szegmensének lehet tekinteni őket, de onnan leválnak és önálló fejlődésbe kezdenek. Piac növekedési fázisában egyidejűleg nő a mennyiség és a választék a piacon. A növekvő piac vonzó befektetési célponttá válik. A fogyasztók is megismerik és megszokják ennek a piacnak a létét.

Érett piac akkor alakul ki, ha a piac már túl van az első telítési pontján. A teljes piacméret vagy az elérhető arányos profit stagnál. A verseny csak úgy folytatódhat tovább, ha a piaci szereplők újra felosztják maguk közt a piacot, kiegészítik termékeiket és modernizálják technológiájukat. A versenyben maradás újabb tőkebefektetést igényel, miközben stagnál a nyereség. A folyamat egy forrási folyamatot okoz, amelyben néhány szereplő állva marad, míg a többiek kisodródnak a piacról. A piaci tisztulás után, az öregedő piac új szituációba kerül: felbomlik további részpiacokra, vagy beintegrálódik másik piacba.

5.2.2. Állam érdekcsoport-modellje

Az állam több intézményből áll, de egyetlen összetett szereplőnek is modellezhető, mert a különböző intézmények és folyamatok egymással összefüggő rendszert alkotnak.

- A közszolgáltató állam szervezi vagy „csak” felügyeli a társadalom számára szükséges anyagi vagy nem anyagi jellegű közszolgáltatásokat.

- A szabályozó állam nem közvetlenül nyújtja a szolgáltatásokat, de piaci beavatkozással eléri, hogy a piaci jellegű szektorokban legyen széleskörű és hatékony szolgáltatás.
- A fejlesztő, támogató, újraelosztó állam a pénzbeli jövedelmek átcsoportosításával éri el a gazdaság-fejlesztési céljait.
- Az állam, mint közigazgatási felhasználó egyrészt a legnagyobb vevő, másrészt maga is előállít ezekből „igazgatási szolgáltatásokat”.

Az államnak (amely önmagában is korlátozottan racionális), célszerű összhangban élnie a gazdaság, a társadalom és a környezet elemeivel. Ezen szerepköreiben érdemes az érintett érdekcsoportokat feltárni és összhangra törekedni velük.

A szabályozás, mint piaci beavatkozás témakörében az érdekcsoport modell kiválóan alkalmazható, mivel a kompromisszumokat az elvárások és az érdek-érvényesítő erők alapján lehet megtalálni.

5.2.3. Nemzetek gazdasági versenye

A szabályozáshoz legközelebb álló stratégiai menedzsment megközelítés Porter „Nemzetek gazdasági versenye” című könyvében található.

Az egyes nemzetgazdaságok és regionális gazdasági terek világméretű versenyben vannak egymással a tőkebefektetések vonzásáért. A beáramló működő-tőke felélénkíti a gazdaságot, keresletet teremt, és középtávon növeli (vagy stabilizálja a magas) életszínvonalat.

Szabályozással teremthetők meg az állami feltételek a befektetésekhez. Ennek alapján a befektető modellezheti befektetéseit és későbbi hasznait.

A tőkebefektetések vonzása és megtartása az elsődleges feladat, ami időnként befektetés-védelmet is igényel, máskor meg éppen a piacok liberalizálását az új belépők számára.

Bármely üzletági befektetés igényel anyagi infrastruktúrát, ezért, ha vonzani kívánják a további befektetéseket, először célszerű magába az infrastruktúrába befektetni.

Klasszikus állami feladat a munkaerő és tudás biztosítása szabályozással és közoktatással.

A csatlakozás gazdasági integrációkhoz szintén olyan versenyt befolyásoló tényező, aminek van szabályozási vetülete. A gazdasági integrációban nőhet a verseny és a méretgazdaságosság. A piaci tisztulási folyamatokban újabb monopóliumok jöhetnek létre, amelyet a verseny fennmaradása érdekében szabályozni kell.

5.3. Közgazdasági elméletek felhasználása

Az iparági gazdaságtan modelljei messzemenően kvantitatívak, tele képletekkel és diagrammokkal. Alkalmazásukhoz nagy adatbázisokra és többdimenziós statisztikai modellekre van szükség. Ehhez informatikai háttér kell, valamint olyan információkezelő mechanizmus, amely folyamatosan feltölti és aktualizálja a szabályozáshoz szükséges adatokat. A módszerek pontosak és precíz döntés-előkészítésre alkalmasak, pl. hatósági összekapcsolási ár megállapítására. *A gyakorlatban ezt a kiszámoltan szabályozói árat is „le kell tárgyalni” az érintettekkel, ekkor válik fontossá a stratégiai menedzsment megközelítése.*

A stratégiai menedzsment elméletei és módszerei alkalmasak a szabályozás leírására és elemzésére. Ezek kevésbé kvantitatív, lágyabb módszerek, mint az iparági gazdaságtan módszerei. Alkalmasabbnak tűnnek a szabályozási tevékenység érdekviszonyainak feltárására. Elő lehet velük készíteni a szabályozási alku tárgyalásokat (amelyek az előző fejezet módszereire épülve indulnak).

A két közgazdasági szabályozási megközelítés más-más módszerekkel, ugyanazt a célt szolgálja: az állam közvetett piaci beavatkozásával növelni a társadalmi jólétet és megelégedettséget. A két közgazdasági iskola módszerei kiegészítik egymást. Az Industrial Organisation módszertan pontosabb, formalizáltabb részeivel előkészíthető a szabályozási intézkedés. Az Strategic Management módszertanra építve könnyebben megérthetők a motivációk, és „letárgyalható” a szabályozói alku.



6. Szabályozási tevékenység, mint igazgatási szolgáltatás

6.1. Szabályozási tevékenység értéklánca

A szabályozási intézmény egy igazgatási szervezet, amely inputokból (ráfordításokból) outputokat (produktumokat) állít elő. A szabályozási intézmény outputja kézzelfogható szellemi produktum, és társadalmi felhasználásra készül.

Ha a szabályozási intézmény által kibocsátott szellemi produktumokat államigazgatási szolgáltatásnak tekintjük, a szolgáltatási értéklánchoz hasonlóan lehet vizsgálni az előállítási folyamat hatékonyságát.

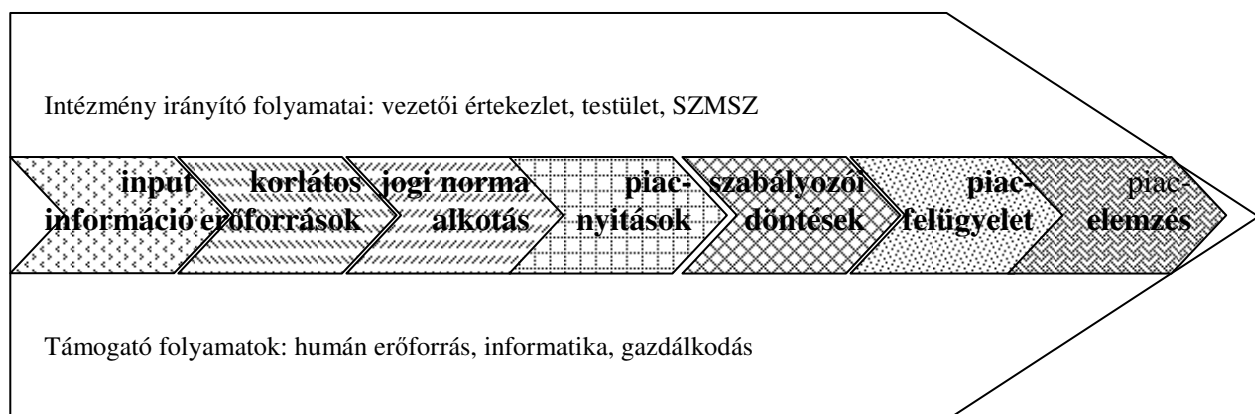
Az értékteremtő folyamat egyes elemei a következők:

a.) Főfolyamat: piaci-, nemzetközi- és szakmai információk, korlátos erőforrások megszerzése, jogi normaalkotás, piacnyitások, jogalkalmazás közvetlen szabályozói döntésekkel, piacfelügyelet, panaszkezelés, statisztikai információk, piacelemzések

b.) Támogató folyamatok: logisztikai- és informatikai feladatok, humánerőforrás gazdálkodás, könyvtár, irattár,

c.) Irányító folyamatok: intézmény menedzsmentje, külső vagy belső irányítása

A közismert, M. E. Porter által leírt értéklánc ábra itt is felrajzolható és elemezhető.



1. ábra Szabályozási tevékenység értéklánca

6.2. Szabályozás szolgáltatási jellegű produktumai

A hírközlési hatóságban a szabályozási jellegű produktumokat tágan értelmezett produktumoknak tekinthetjük. Az államigazgatás által előállított, kötelezően igénybe veendő⁶⁷ „szolgáltatások”, amellyel a döntéshozók beavatkoznak a piaci folyamatokba, és döntéseik alapján korrigálják azokat.

6.2.1. Hatósági „szolgáltatások”

Ezek a beavatkozó eszközök lehetnek erősek vagy gyengék, hatásosak vagy hatástalanok. Ha a szabályozó szervezet létrehozza a szabályozási tevékenységeket, akkor ezek megjelennek és hatni kezdenek. Az egyszer már létrejött szabályozási termék külön energia megszüntetni, mivel létrejött a jogszabályi felhatalmazás, kialakult az előállítási folyamat és a produktum meglétére ráépülnek a piaci folyamatok is. Tehát a szabályozási térnek ugyanúgy van belépési és kilépési ráfordítása, mint a piacoknak.

A hatóság „termékcsoportjai” a következőnek tekinthetők⁶⁸:

a.) Közvetlen piac-felügyeleti termékek (regisztrálás, engedély, minőség-felügyelet, panaszkezelés, szankcionálás, egyedi hatósági határozatok)

⁶⁷ Van más területen is kötelező, de nem ingyenes szolgáltatás, pl.: kéményseprés, telekkönyvi bejegyzés,

- b.) Korlátos erőforrások menedzselése (frekvencia, azonosítók, esetleg útjogok)
- c.) Részvétel a normaalkotásban (szakmai trendelemzés, szakmai koncepciók, jogszabály-előkészítés, koordináció, jogalkalmazás visszacsatolása)
- d.) Közvetlen szabályozói döntések (vitarendezés, referencia ajánlatok, árszabályozás, jelentős piaci erő kijelölése)
- e.) Információk a piacról és a környezetről (statisztikák, nemzetközi szervezetek anyagai, szabványtár)

6.2.2. Hatósági „szolgáltatások” pozíciója

A hatóság „szolgáltatásai” különböző pozícióban vannak a szabályozási térben.

- A közvetlen piac-felügyeleti tevékenységben a szektor hatósága illetékes általában, bár lehet a fogyasztóvédelmi- és a verseny-hatósághoz is fordulni;
- A piaci szereplők nem kaphatják más intézménytől a korlátos erőforrásokat;
- A jogalkotók a szabályozási szakértelmet több helyről is vásárolhatják: külső kutatóhelyektől, tanácsadó cégektől, és az érintett szolgáltató cégektől⁶⁹ közvetlenül is.
- A közvetlen szabályozói döntéseket, vitarendezéseket, elsősorban a szektor hatóságától „kapja” a piac, de egyes esetekben kaphatja a versenyhatóságtól vagy a bíróságtól is.
- Információkat minden piackutató vagy tanácsadó cég tud nyújtani a piacról, de a szabályozói intézménynek vannak speciális információ forrásai, mert a nemzetközi szervezetektől sok információt kap.

A hatósági intézménynek különböző bevételeket okoznak a különböző „szolgáltatások”:

- A piacfelügyelet csak kiegészítésként hozhat intézményi bevételt.
- A hatóság bevételei elsősorban a korlátos erőforrásokra épülnek: nagyobb mértékben a frekvencia díjakra, és kisebb mértékben az azonosítók (hívószám-mező) díjára.
- Eseti bevételt okoz egy nagyobb vitarendezés is, mert ott a vita tárgyát képező értékkel arányos a hatósági közreműködés díja.
- Csak kivételes esetekben⁷⁰ kap kiegészítő forrást a hatóság a jogalkotási munkában való részvételért.

⁶⁸ A szerző által 1999-2001 között vezetett HIF stratégiai igazgatóság egyik belső tanulmánya alapján, közreműködők: dr. Kósa Zsuzsanna, Ugray László és dr. Hajdú László.

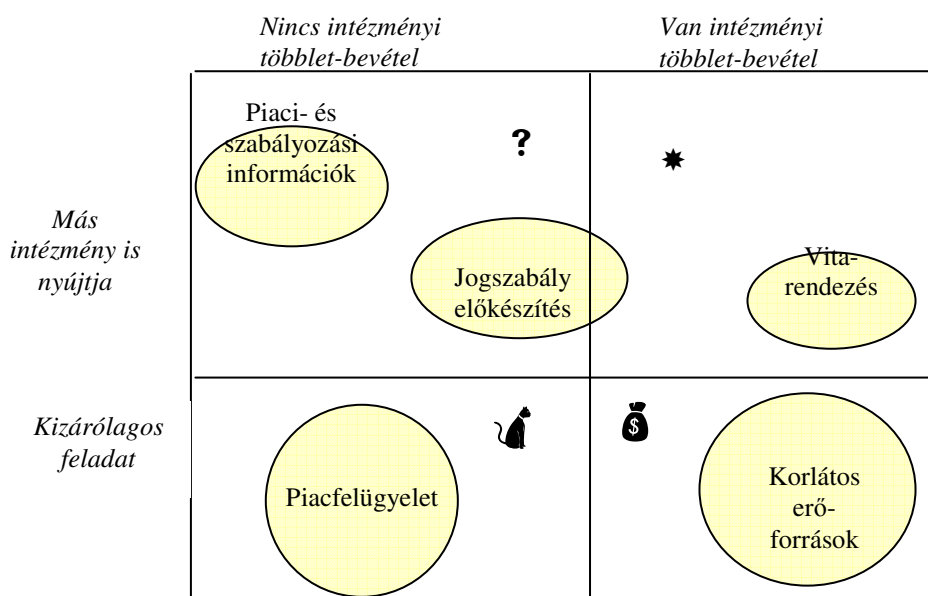
⁶⁹ A szabályozási szakértelem közvetlen igénybevételenek előnye, hogy „ingyen” van, de gyakran lobby-val torzul. Ugyanakkor, az egyeztetés során az érintett szolgáltató könnyebben egyetért saját magával.

- A piacról szóló, összegyűjtött információk közreadásáért a hatósági intézmény semmit, vagy csak az adathordozó költségeit kérheti el.

A hatósági intézménynek különböző költségeket (és ráfordításokat) okoznak a különböző „szolgáltatások”:

- A piac-felügyeleti tevékenység jelenlétet igényel az egész országban, ezért is elég sokba kerül.
- A korlátos erőforrások szakszerű kezeléséhez nagy informatikai rendszerek, precíz műszerek, speciális szaktudás és sok kiutazás is szükséges a nemzetközi tárgyalásokhoz.
- A vitarendezés közepes költségű, mert néhány kiemelkedő szakteknintélyt kell megfizetni a választott bíróságban.
- A jogalkotási munkában állandó hatósági szakértők vesznek részt, ez létszámot, ehhez tartozó bért, képzési- és kiutazási költséget is igényel.
- A piacról szóló, összegyűjtött információk közreadásához megfelelő informatikai- és információ-menedzsment beruházásokat kell tenni.

A hatósági „szolgáltatási portfólió” a klasszikus stratégiai portfólió mátrixszal ábrázolható:



2. ábra Hatósági „szolgáltatások” portfóliója

⁷⁰ Akkor, ha a köztisztviselői állománytól már nem elvárható a többletmunka, és a hatóságnak is külső szakértőket kell szerződtetnie.

Az intézményi bevétel nem azonos a hatósági „szolgáltatások” társadalmi hasznosságával. Az állami költségvetésnek okozott közvetett bevétel vagy költségcsökkentés is más lehet, mint az intézményi bevétel.

- A piacfelügyelet hasznait elsősorban a fogyasztók élvezik.
- A korlátos erőforrások szakszerű kezelésével mind a piaci szereplők, mind az állami költségvetés hasznot élvez⁷¹.
- A jogszabály-előkészítés költséget csökkent a minisztériumok számára, és szakszerű jogszabályokkal hasznot okoz az adófizetőknek.
- A közvetlen szabályozási döntésekkel a verseny kialakulását és fennmaradását segíti elő a hatóság, ezzel a fogyasztóknak és az új piacra lépőknek okoz hasznot.
- A hatóság az „információ-szolgáltatással” okozza a legtöbb közvetlen hasznot a piaci szereplőknek.

6.3. Szabályozási tevékenység ráfordítás-haszon elemzése

A szabályozási tevékenység ráfordításai könnyebben, a haszna nehezebben mérhető.

6.3.1. Szabályozási ráfordítások

A ráfordítási oldalon, legkönnyebben az igazgatási költségek mérhetők. Ebbe bele kell érteni a szabályozó hatóság (pl. HIF, NHH) költségvetését és a témával foglalkozó irányító minisztérium illetékes osztályának (pl. KHVM, MEH_IKB, IHM) költségvetését is. Mindkettőt a kiadási oldalról véve, mert a bevételi oldal és a finanszírozási mechanizmus országonként nagyon eltérő. Ide kell érteni mindazon hatóságok vagy igazgatási egységek költségvetését is, amelyek esetleg nem azonos szervezetben dolgoznak, de szintén a szabályozás egyes témáival foglalkoznak (pl. KFGH).

A szolgáltatók is költenek szabályozásra, eltérő módokon: szakmai kamarákat és egyéb szabályozási célú civil szervezeteket tartanak fenn, és tagdíjakat fizetnek. A nagyobb piaci szereplők szabályozási munkaköröket vagy szervezeti egységeket hoznak létre, aminek belső költséghányada is van.

6.3.2. Szabályozási hasznok

A szabályozási tevékenység haszna elsősorban a fogyasztónál, másrészt az állami költségvetésben, harmadrészt az adófizetőknel jelentkezik.

⁷¹ A korlátos erőforrások használata, klasszikus járadék-jövedelmet hoz az államnak, de terheli a környezetet, és vannak menedzsment költségei is.

A fogyasztó megfelelő választékot és értékarányos árat talál a piacon, a kínálat rugalmasan alkalmazkodik az igényekhez és a technológiai lehetőségek változásához. A fogyasztó hasznát a szabályozott piac méretének százalékában lehet operacionalizálni⁷², és becsülni. (Pl. egy pragmatikus szabályozó azt állítja magáról, ha sikerül 5%-kal leszorítania a szabályozott piac árait, akkor indokolt elköltenie erre a piaci bevételek 1%-át⁷³)

Az állami költségvetés hasznai abban jelentkeznek, hogy a szabályozott piacról rengeteg információ gyűlik a szabályozó hatóságnál. Az információs gyűjtőpontban előre megbecsülhető a piac várható forgalma, a piaci szereplők várható nyeresége. Ennek alapján nagy biztonsággal előre jelezhető a szektorból várható ÁFA bevétel és vállalkozási adó bevétel. A szabályozással ráterhelhető a piaci szereplőkre olyan ráfordítás is, amelyet azok maguktól nem költenének el: pl. biztonsági ráfordítások, szociális tarifák, stb. Mindezzel, az állami költségvetés szűkítheti az általános adókból finanszírozott témák körét.

Az adófizetők haszna abból származik, hogy a szektorral kapcsolatos igazgatási-, biztonsági- és szociális ráfordítások beépülnek a hatósági díjakba és ezen keresztül az árakba. Így azok fizetik ezeket a ráfordításokat, akik igénybe veszik a szolgáltatásokat és nem kell minden társadalmi elvárást általános adókból finanszírozni.

6.3.3. *Érdekeltségi paradoxon a szabályozásban*

Érdekeltségi paradoxonok alakulnak ki a piac, a szabályozó hatóság, az állami költségvetés és a fogyasztók láncolatában.

- A szabályozó hatóság abban érdekelt, hogy hatékonyá tegye a felügyelt piacot, és leszorítsa az árakat a fogyasztók érdekében. A piaci szereplők abban érdekeltek, hogy hatékonyá tegyék a hatóságot, leszorítsák a költségvetését, az alacsonyabb hatósági díjak érdekében. Ez a kettős hatás ellentétes irányú és egyensúlyt alakít ki.
- Az állami költségvetés nem mindig érdekelt abban, hogy a hatékony piacról kevesebb forgalmi adót szedjen be. Abban sem érdekelt, hogy egy alacsony költségvetésű hatóság esetleg ne végezzen el olyan tevékenységeket, amelyeket az igazgatásban másutt kell majd pótolni.
- A költségvetésnek tehát vannak ellenérdekei a fogyasztókkal és az adófizetőkkel szemben. A fogyasztók és az adófizetők azonban nem rendelkeznek kellően

⁷² Mérőszámokkal el lehet látni

⁷³ Informális közlés az USA postai szabályozási bizottságának egyik tagjától

részletes információval, és megfelelő tudással, elemző kapacitással az érdekeik érvényesítéséhez.

Az érdekeltségi paradoxonok elméletét a szervezeti viselkedés (Organisational Behaviour) témaköreinél találjuk meg. A közgazdasági szakirodalom tárgyalja az egyéni- és csoportos- valamint a szervezeti motivációk körét, és az ebből adódó szervezeti magatartásformákat. Eltérő érdekeltségek esetén csökkenhet a kommunikáció és az együttműködési hajlam az intézmények között. Hasonló irányú érdekeltség esetén nagy valószínűséggel létrejön a hallgatólagos összejátszás (az Industrial Organisation témakörből ismert „tacit collusion”).

Láthatjuk, hogy a szabályozási tevékenység ráfordítás-haszon elemzése nehezen operacionalizálható. A hatásos és hatékony szabályozás kialakítását különböző érdekű és érdek-érvényesítő erejű társadalmi csoportok befolyásolják.



7. Nemzetközi hatások

7.1. Globalizáció és lokalizáció változásai

A társadalmi optimum keresését még egy nagy *történelmi ciklus* is befolyásolja, főleg időszak határokon. Ezt a ciklust a *globalizáció és a lokalizáció váltakozási ciklusának* írhatjuk le.⁷⁴ Történelmi analógiákból⁷⁵ érthető meg leginkább ez a hosszú ciklikus. A globalizáció és lokalizáció hatással van egy-egy gazdasági szektorra és annak szabályozására.

7.1.1. Globalizáció hatásai

A *globalizáció* hatására a korábbi, nemzeti pozíciók felbomlanak, a nemzetközi hatások újrendezik a gazdaság szerkezetét, az erőforrásokat és elérhető piacokat, és felerősödhetnek távoli hatások, így nemzeti szinten szub-optimum jön létre.

Az *integráció haszna* jelentkezik azon üzletágakban, amelyek kijutnak a nagyobb piacra. Az infrastruktúrának, a közlekedésnek, a kereskedelemnek, a gyógyszeriparnak, egyes élelmiszereknek, a gépiparnak van esély kijutni, de ezekben az üzletágakban van esély másoknak is bejutni a nemzeti piacra.

⁷⁴ A jelenlegi nagy változási folyamatról szól Samuel Huntington *Civilizációk összeütközése és új rendje* c. könyve, amelyet a nemzetközi intézményekben dolgozók ma alaplúnak tartanak a kultúrák közti kommunikációhoz.

⁷⁵ Pl.: a Római Birodalomról, Bizáncról, a Török Birodalomról, az Osztrák Császárságról, és a Szovjet Unióról is elmondható kiterjedési időszak és bomlási folyamat is.

- Az érintett üzletágak vezető cégeihez tartozó cégek hálózatokat építenek ki, a helyi leányvállalatok a hálózatokhoz kapcsolódhatnak. A nemzeti szintű szabályozásnak befogadó típusúnak kell lennie, mivel különben a hálózatok elkerülik az országot.
- A nemzeti állam egyezséget köt a háló vezetőivel a háló befogadásáról. Az országoknak érdekük, hogy minél magasabb szinten épüljenek be a háló szerkezetébe, és regionális elosztópontként használják őket.
- A hálónak az a lényege, hogy szakma (üzletág) szerinti összetartozást hoz létre, amelyben világméretben közös a kockázatviselés (az üzletági kockázat elsődleges és az ország-kockázat másodlagos a tőkeköltségben).

Az *integráció kára*, hogy a helyi konfliktusokat a szőnyeg alá söpri ahelyett, hogy elrendeznék, vagy megoldanák.

- A távoli befektetők környezeti és szociális felelőssége általában alacsonyabb, mint a helyi befektetőké lenne, így a növekedhetnek a környezeti ártalmak. Ritka kivétel, ha a befektető olyan környezeti normát hoz otthonról, hogy az magasabb a helyi normánál, de az esetek többségében akkor is alacsonyabb környezetvédelmet valósít meg távol, mint odahaza tenné⁷⁶.
- A globalizációs folyamatban csökken a helyi kapcsolatok értéke, a kölcsönös felelősségvállalásra épülő természetes cserefolyamatok, a sokféle tudást és képességet felhalmozó közösségi tanulási magatartás. A helyi szociális tőke csökkenésének, a hagyományos intézményrendszer (család, iskola, lakóhely, vallási közösség) válságának is vannak költségei, de ezek nem terhelhetők a távoli befektetőkre.

A globalizációs folyamatokkal *csökkenhet a biztonsági szint is*.

- Távoli konfliktusok is elevenen behatolnak a helyi társadalomba a hálózatokon keresztül. Nagymértékben nyitott a társadalom a személyek, információk, és pénz szabad mozgására, így nemcsak a kívánatos tevékenységek szerveződhetnek világméretű hálókba.
- Ha a földrészek közötti kapcsolatok kockázata nő, akkor a távoli tőkebefektetés tőkeköltsége is nő, és átrendeződik a nagyobb üzleti vállalkozások tulajdonosi struktúrája.
- A helyi konfliktusok megoldatlansága és szőnyeg alá söprése visszaüt és a negatív érzelmekkel teli rétegek kiszámíthatatlanná válhatnak. Mindezen hatások veszélyeztetik a helyi kultúrát és az erre épülő társadalmi mechanizmusokat.

⁷⁶ Lásd aranybányászatot Erdélyben és az ebből történt a ciánszennyezést a Tiszában.

Az integráció hatásaira, a biztonsági szint csökkenését észlelve, a politikai és társadalmi oldal is reagál a globalizáció nem kívánatos társadalmi hatásaira. A gazdasági globalizáció mellé kiépítik a szigorú társadalmi kontroll hálózatokat, és beindítanak egy tudatos vagy spontán lokalizálási folyamatot.

7.1.2. Lokalizáció hatásai

A lokalizációs folyamat kiváltója sok esetben válság vagy konfliktus, de lehet egyszerűen a biztonsági szint csökkenését észlelő, tudatos döntés is. A lokalizációs folyamatban nő az országok, ország-csoportok elkülönülése egymástól, és felértékelődnek a helyi erőforrások.

- A már megvalósult gazdasági integrációk bővítési folyamata leállhat, a meglévők is lazulhatnak, vagy felbomolhatnak, mivel a kohéziós erő csökken az országok között. Az országok ill. régiók közötti verseny és különbség növekedhet. Egyes politikusok szub-régiókra kezdenek építeni, hogy megőrizték az integráció valamilyen, kisebb kiterjedését.
- A korábban hálókra épülő integrációs folyamatok helyett, eltérő fejlettségű lokális szigetek épülnek ki. Újra a helyi összetartozásra épül a társadalmi kockázatviselés, és a helyi konfliktusokat kezelni kell. A helyi befektetők környezetvédelmi- és szociális érzékenysége általában nagyobb, mint a távoli befektetőké. A helyi tőkehiány azonban alacsonyan tarthatja a környezetvédelmi és szociális ráfordításokat.
- A lokalizációs folyamatban a szociális tőke növekedhet, mivel megnő a kölcsönös felelősségvállalásra épülő helyi és természetes cserék aránya, és a helyi közösségek fenntartásához az embereknek többféle tevékenységre kell tanulással és önképzéssel felkészülni.
- A lokalizációs folyamatban a biztonság is növekedhet, mivel a szorosabbá váló közösségekkel nő a társadalmi kontroll is az egyén felett. Ez túlzásokba is eshet, mert korlátozhatja az egyén személyiségi jogait, csökkenti a társadalmi mobilitást. Egyes kirekesztett csoportok számára elviselhetetlenné válhatnak az életkörülmények⁷⁷.

A biztonsági igény növekedése közvetlenül is kihat a hírközlés iránti keresletre néhány speciális ágban. A lokalizációs fázisban ez éppen az általános kereslet csökkenésével jár együtt, így csak kompenzáló hatású. A biztonsági kérdések szabályozási feladatot is felvetnek és munkát adnak a szektor szabályozó hatóságának is.

A lokalizációs folyamat egy ponton meg kell, hogy álljon, mert:

- A gazdaságban a termékeket és szolgáltatásokat a méretgazdaságossági pontnál nagyobb volumenben célszerű előállítani és forgalmazni.
- A lokális szigetek spontán módon összenőnek és összekapcsolódnak.
- Ha a társadalom túlzásba viszi a közösségi kontrollt az egyén felett: akkor az egyének elmenekülnek és a lehetetlenné tett csoportok fellázadhatnak a rendszer ellen.

Ha ezek a hatások együttesen megindulnak, vagy valamelyik domináns hatássá válik, újraindulhat az integrációs folyamat a globalizálódás felé.

7.1.3. Globalizáció és lokalizáció ciklusa a világgazdaságban

A globalizáció és lokalizáció hullámzását figyelembe kell venni, mivel a gazdasági hatások általában nem állnak meg a határokon. A piac hamarabb, a nemzetközi szabályok egy kis fáziskéséssel igazodnak világgazdasági ciklushoz.

A politikai erőknek (és a mögötte álló érdekcsoportoknak), lehetnek törekvései aszerint, hogy inkább a globalizáció vagy a lokalizáció által generált folyamatokat tarják hasznosnak az ország szempontjából.

A politikai döntéshozók gyorsíthatják, vagy lassíthatják a nemzeti szabályozást a világgazdasági ciklushoz viszonyítva, de nem fordíthatják meg a nemzetközi szabályozási tendenciákat.

7.2. A piacok nemzetközi kiterjedése

7.2.1. Nemzeti piac külkereskedelemmel

A nemzeti piac általában az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának területe. Természetesen minden fejlett piacgazdaságban megvan a naturális gazdaság csírája is⁷⁸. A helyi piacgazdaság viszonylagos zártsága csak néhány termékre⁷⁹ érvényesül. Nagyon fejletlen országokban vagy extrém esetekben a gazdaság visszaeshet a helyi piacok, vagy akár a naturális termelés szintjére is⁸⁰. Általában az áruk, szolgáltatások, tőke és munkaerő a nemzeti szintű piacgazdaságban szabadon áramlik.

A nemzeti piacok különböző módon nyitottak más nemzeti piacok felé: Az áruk és szolgáltatások cseréje szinte mindenütt megvalósul a határok mentén, amennyiben a határok valamennyire is átjárhatóak. A nemzeti piac általában nyitott a

⁷⁷ Legveszélyesebb a gettó-képződés, amelyben a szociális és etnikai problémák sűrűsödnek.

⁷⁸ Pl.: hobbykertek, barkácsolás, őstermelés

⁷⁹ Pl.: élelmiszer, személyes szolgáltatások, helyi közszolgáltatások

⁸⁰ Pl.: hadiállapotok, természeti katasztrófák, állam-csőd

külkereskedelemre, azaz a megfogható áruk exportjára és importjára, bár a vámpolitika ezt befolyásolja. Teljesen nyitottnak nevezhetünk egy nemzeti gazdaságot, ha korlátozó intézkedések nélkül beengedi a külföldi tőkebefektetéseket és megtűri a külföldi szolgáltatók közvetlen jelenlétét is. A WTO GATS Egyezmény a teljes nyitás irányába tereli az országokat, de vannak ellenzői is a folyamatnak.

7.2.2. *Működő tőke nemzetközi áramlása*

Ha az értékesítés nagy része a nemzeti határokon túlra nyúlik, hosszú távú vállalatközi együttműködések jönnek létre, és létezik működő-tőke befektetés külföldre is, nemzetközileg aktív (nemzeti) gazdaságról beszélhetünk.

Ez az aktivitás nemcsak földrajzilag közelálló országok között jöhet létre, lehetnek kulturális, politikai vagy egyéb gazdasági okai is. Az aktív nemzetközi gazdasági kapcsolatok három nagy típusa figyelhető meg: földrajzi régiókon belüli kapcsolatok, volt gyarmattartó és gyarmata közötti kapcsolatok, és hasonló fejlettségű távolabbi országok komplementer termékekre épülő kapcsolatai.

7.2.3. *Földrészek, nagyobb régiók piaca*

A földrajzi régiókon belüli aktív nemzetközi gazdasági kapcsolatok természetesen. A regionális piac létrejöhet szabadkereskedelmi övezetként (pl. CEFTA) vagy gazdasági integrációként is (pl. EU).

A regionális piacokon létrejön az áruk és személyek szabad áramlása, valamint a nagyrészt tőke szabad áramlása is. A gazdasági integrációkban mindezen felül létrejön a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlása is. Mindez lehetővé teszi a méretgazdaságosság kihasználását és javítja az erőforrások allokálásának hatékonyságát. Az ebből eredő haszon egyrészt a fogyasztóké, mivel relatíve olcsóbban juthatnak a termékekhez. Másrészt a haszon az eladóké, mivel a nagyobb piacon és olcsóbb termékekkel több vásárlóhoz tudnak eljutni. Harmadrészt az eladó és vevő hasznaiban osztozik az adószedő állam is, amelynek azonban költenie kell a nemzetközi gazdasági integráció fenntartására is.

7.2.4. *Világméretű piacok*

Az egész világra kiterjedő integrálódó piac csak néhány üzletágban van: a gyorsan fejlődő, technológia- és tőkeigényes üzletágokban, pl. az autóiparban, a légi közlekedésben, a hírközlésben, az informatikában, a gyógyszeriparban, a pénz- és tőkepiacon. Ezen kívül, a tőzsdére vihető nyersanyagok és élelmiszerek koncentrált piacát lehet világméretűnek tekinteni. A globális piacokon a termékek és szolgáltatások

széles körben versengenek egymással. Itt már a haszon legfőbb forrása nem elsősorban a méretgazdaságosság, hanem a rugalmas tőke- és tevékenység allokáció.

A multinacionális nagy cégek haszna abból is származik, hogy optimalizálják: melyik országban legyen a tényleges tevékenység, melyikben fizessenek adót, melyikben fizessenek osztalékot, stb. Gyakori, hogy a globális piacra stratégiai szövetség jön létre, amely az önállóságukat megőrző cégek tudatos és deklarált együttműködése közös stratégiai célok érdekében. A multinacionális cégek ennél szorosabban összefonódó cégcsoportok, amelyekben belül erős a csoport belső irányítása. Globális szolgáltatásoknak azokat nevezhetjük, amelyek hozzáférhetők az egész világon, függetlenül, hogy melyik állam területén tartózkodunk, ilyenek: a hírközlés, közlekedés, pénzügyi szolgáltatások egy része, stb.

7.2.5. Piac globalizációja

A különböző adottságú nemzeti gazdaságok bekapcsolódnak a világkereskedelemben, a termékek és szolgáltatások szabad áramlása biztosítja a versenyt a regionális és nemzeti piacokon. Ezáltal a hatékonysági kényszer megnő, a termék-kínálat nagy része egységesedik és nivellálódik az életszínvonal is (a különböző fejlettségű országok lakói hasonló termékekhez jutnak hozzá).

Piaci globalizációról akkor beszélhetünk, ha a világkereskedelemben való részvételhez kapcsolódik a tőke és információ szabad áramlása is. A tőkeexportőr országok vállalkozásai külföldön tőkét fektetnek be, jelentős kockázatot vállalva ezzel. A tőkeimportőr országok befogadják a külföldi tőkét, és megfelelő működési környezetet teremtenek számára, jogi szabályozással vagy közvetlen szerződésekkel.

Ez a folyamat általában is megfigyelhető, de kiemelt szerepet játszik a nagy tőkeigényű, gyorsan fejlődő innováció igényes üzletágakban: pl. hírközlés, szállítmányozás, pénzügyi szolgáltatások, gyógyszeripar területén. A globalizáció folyamatában a tőkeallokáció hatékonysága javul: oda fektetnek be, ahol jobbak a gazdasági feltételek. A tőke a befektetés helyén is többlet-jövedelmet okoz, javítva a helyi kapcsolódó üzletágak jövedelmi esélyeit. A befektetők azonban a vállalt nagyobb kockázat miatt nagyobb megtérülést várnak el.

7.3. Az állam szerepe a piacok globalizációjában

7.3.1. Tőkefolyamatok kontrollja

A globalizáció folyamatában az állam hagyományos szerepei megváltoznak: nemcsak a nemzeti piac zavartalan feltételeit kell biztosítani, hanem: szabályoznia kell a külföldi tőkebefektetések és vállalkozások feltételeit, el kell döntenie, hogy tulajdonosként

társul-e külföldi cégekkel, szabályoznia kell, hogy nyújt-e preferenciákat a hazai vállalkozásoknak. Mindezzel a tőkeimportőr államok részt vesznek a globális versenyben, amelyet a tőkeexportőrök megnyeréséért folytatnak. A tőkeexportőr államok általában támogatják ezt a tevékenységet (pl. adókedvezményekkel), mivel ez a többlet jövedelmet és egyéb hasznokat is hoz a nemzeti gazdaság számára.⁸¹ A nemzeti szintű államnak meg kell akadályoznia, hogy a saját belső piacáról indokolatlanul kiáramoljon a jövedelem más piacok felé; és nemzetközi egyezményeken és szervezeteken keresztül részt kell vennie a szabályozás globalizációjában. Ezek a célok sokszor önmagukban is ellentmondásosak és kompromisszumot követelnek.

7.3.2. Környezeti- és szociális folyamatok kontrollja

A globalizálódó világban megváltozik a környezeti és szociális felelősség kérdése is. Egy távoli tulajdonostól nem lehet elvárni, hogy saját magától, szabályozás nélkül felelősséget érezzen a vállalkozása földrajzi-, természeti- és szociális környezetéért. Lehet, hogy a befektető egészen más kulturális és természeti környezetből érkezik, és észre sem veszi az implicit elvárásokat. Ezért a nemzeti szintű államnak vagy a regionális gazdasági integrációnak szabályoznia kell az elvárható környezeti és szociális magatartást. A globalizációnak nemcsak kedvező oldalai és támogatói vannak, hanem konfliktusai és ellenzői is. Az ellenzők nagy demonstrációit lehet megfigyelni a WTO és a G8 csúcstalálkozók színhelyein. Az ellenzők kimondott vagy kimondatlan motivációi mögött gyakran a szociális- és környezeti felelősség megváltozása áll.

7.3.3. Társadalmi globalizáció

A globalizáció és lokalizáció váltakozása a történelem során megfigyelhető volt már többször is. Az adott technikai termelési, közlekedési és haditechnikai szinten a piac integrációja általában spontán módon kifejlődött, majd elérte csúcspontját és visszaesett. Ez a hullámzó folyamat történhetett konfliktusokkal tarkítva vagy békés úton is.

A legutóbbi világgazdasági csúcstalálkozón elhatározták a vezető politikusok, hogy a globalizációt fel kell, hogy váltsa egy lokalizációs folyamat, amelytől kedvező környezeti és kulturális változásokat várnak. Ugyanakkor jelenleg a spontán globalizáció trendje erősebb, és a regionális piacok olyan mértékig integrálódtak már, hogy teljes szétesésük nem várható.⁸²

⁸¹ A nemzetek versenyelőnyéről szól M.E. Porter 1990-ben kiadott könyve, amelyben a kelet-ázsiai „kis tigrisek” esetpéldáit dolgozza fel.

⁸² Samuel Huntington szerint, a lokalizációs folyamat a civilizációk azaz nagyobb kulturális egységek határáig fog elmenni a közeljövőben. Ő kb. a nagy világvallások mentén határozza meg a civilizációkat, de néhányat egy csoportba sorol: nyugati (protestáns és katolikus), ortodox, latin-katolikus, kelet-ázsiai (kínai), japán (külön), hindu, iszlám, afrikai (nem iszlám).

Van egy másik forgatókönyv is a globalizáció folyamatának folytatására: megindul a társadalmi globalizáció is, amelyben a civil szervezetek behálózják a Földet, ellenőrzik a multinacionális cégek magatartását és érvényesítik az alapvető társadalmi érdekeket a gazdasági érdekekkel szemben. A globalizáció ilyen társadalmi kiterjedése tenné elviselhetővé a gazdasági folyamatot a korábbi viszonyaikban megbolygatott társadalmak számára.

T3. Globalizáció tézise: a globalizáció és lokalizáció hatásairól a piacra, a szabályozásra (a)

a) A globalizáció és lokalizáció ciklusa befolyásolja a piacot:

- A globalizációs fázisban a nemzetközi tőkeáramlás erősödik, a piac kiterjed és regionális gazdasági terek alakulnak ki.
- A lokalizációs fázisban a nemzetközi tőkeáramlás gyengül, és fontosabbá válik a helyi-, nemzeti piac.

A piacméret változásával az államnak új szabályozási feladatai keletkeznek: kontrollálnia kell a tőkefolyamatokat, a gazdaságban meg kell követelni a környezeti- és a szociális felelősséget, részt kell vennie a szabályozás globalizációjában, és célszerű elősegítenie a társadalmi globalizációt is.



8. Szabályozási érdekviszonyok

A polgári állam nagy vívmánya, hogy kettéválasztja az adminisztratív koordinációra⁸³ épülő államigazgatást és a piaci koordinációra épülő gazdaságot egymástól. Ezek kölcsönösen hatnak egymásra.

8.1. Társadalmi optimumkeresés

A szabályozás tágabb értelemben magatartás-befolyásolás, szűkebb értelemben az állam jövedelem-átcsoportosító beavatkozása. A szabályozás célja a társadalom optimumkeresése az adott szektorban a rendelkezésére álló eszközökkel. Ez az optimum épülhet gazdasági- politikai- vagy értékrendbeli megközelítésre. Végző soron mindhárom szempontrendszer figyelembe kell venni a tényleges szabályozás céljainak kialakításakor.

⁸³ Társadalmi koordinációnak nevezik a jogok, kötelességek és a megtermelt javak elosztásának rendszerét. Többféle társadalmi koordináció-típus létezik, legismertebbek a (hatalomra épülő) adminisztratív, a (cserére épülő) piaci és a (szükségletekre épülő) családi koordinációk. Egy adott társadalmon belül is létezhet többféle koordináció különféle területeken.

8.1.1. Jóléti társadalom kiindulópontjai

A társadalmi jólétet a megtermelt javak ill. jövedelem mennyiségével mérik, amelyen az eladók és vevők osztoznak. A megtermelt javak mennyiségének és minőségének maximalizálására törekednek, és arra, hogy megfelelő arányban osztozzanak a vevők és az eladók.

Ha egy üzletágban a méretgazdaságosság csak egyetlen eladót tesz lehetővé a fizetőképes kereslet szűkös volta miatt, akkor beszélhetünk természetes monopóliumról. A hálózatos üzletágakban korábban természetes monopóliumok alakultak ki. A ráfordítások csökkenésével, a kereslet növekedésével több hálózat is meg tud élni egymás mellett.

Hatékony versenypiacon a piaci szereplők árelfogadók, mert a fizetőképes kereslet határozza meg az árakat. A tőkeallokáció optimális, mert a hatékony eladók megmaradnak, a nem hatékonyak elhagyják a piacot, vagy be se tudnak lépni. A megtermelt javak hasznán mind az eladók mind a vevők osztoznak.

A hálózatos üzletágakban tartósan csak néhány eladó tud megmaradni, mert a piacra lépési minimális tőkeagyság hatalmas, és a kilépési veszteség is nagy. A szolgáltatás nyújtásához előbb hálózatot kell építeni, és a tőke nehezen konvertálható kilépéskor. A hálózatos piacokon a verseny elsősorban technológiák között jelenik meg. A néhány hálózati szereplő könnyen alkot koalíciót és a monopolárra a vevő „ráfizethet”.

Simon közismert tétele a korlátozott racionalitásról igaz a szabályozásban is: a szabályozási célkitűzésben és a szabályozási eszközök kiválasztásában a döntéshozók általában elfogadják az első elfogadható megoldást, amely elősegíti a piacok harmonikus fejlődését. Nehéz felismerni, hogy mikor alakul ki a hatékony versenypiac és válna önszabályozóvá a rendszer. A szabályozási intézményrendszer számára ez az önlebontást jelentené, ami nem várható el tőlük. A szabályozási intézményrendszer tehát korlátozott racionalitással bír: Nem keresi a teljes optimumot, és nem bontja le saját magát.

A szabályozásban a morális kockázat⁸⁴ szintén fennáll, a szabályozással foglalkozó közigazgatásban dolgozó vezetők és a szabályozott vállalatok között. Különböző összeférhetetlenségi szabályokkal védik az intézmények pártatlan működését: a szabályozásban dolgozó vezetőknek nem lehet tulajdonosi érdekeltsége a szabályozott

⁸⁴ Ez a kockázat elsősorban a *forgóajtó jelenségből* következik, mert a hatóság vezetői a nagy szolgáltatóktól jönnek, vagy oda tudnak menni, ha leváltják őket. Közvetlen korrupcióval nyolc év alatt egyetlenegyszer sem találkoztam!

piacon, nem szerezhethet jövedelmet a piaci cégektől. Állásváltoztatásnál moratóriumot írnak elő a piaci cégek és a szabályozó hatóság döntéshozói között.

8.1.2. *Politika szerepe a szabályozásban*

Az érett, kialakult piacgazdaságokban is létezik a politika befolyása a gazdaságban, mivel a politikai döntéshozók felelőssége a jogszabályalkotás és a szabályozási intézmények felhatalmazása. A még csak kialakulóban lévő, átmeneti piacgazdaságokban a politika befolyása még nagyobb, mivel: politikusok döntenek arról, hogy egy-egy szektorban mikor és hogyan legyen a piacnyitás, az államnak van saját vállalkozói vagyona is, az államnak általában vannak privatizációs folyamatai is, amelyekre kihat a szabályozás is. A szabályozásban keveredik a gazdasági- és a politikai racionalitás, és nehezen kideríthető egy-egy politikai döntés valódi oka.

A politikai megközelítés önmagában is hordoz kettősséget: az érdekcsoportok megnyeréséért cél-racionálisan döntenek, a saját ideológiai alapjukhoz közelálló témában érték-racionális döntést hoznak. Az adott szakterület alternatíváit tehát többféle módon is kiértékelhetik, és többféle módszer szerint is dönthetnek. Ez gyakran okoz frusztrációt a politika és szakma határán dolgozó szabályozási vezetőknek. A politikai megközelítés értékalapja és preferált érdekcsoportjai is változhatnak választási ciklusról ciklusra.

A szabályozási rendszer összefüggéseiből adódóan, általában csak egy-két döntés hozható, a többi ebből már következik. A politikai döntéshozók gyakran nagyobbnak gondolják a mozgásteret, mint amilyen az valójában. A szabályozási szakértő gárda feladata a döntési lehetőségek következményeinek felmutatása. A politikusok ezt vetik össze a saját prioritásaikkal, és döntenek. Nem szabad azt az illúziót kelteni bennük, hogy dönthetnek, ha nincs valódi alternatíva. A politikusoknak sem célszerű, nem szabad, és hosszú távon nem is lehet túlhatározott rendszert létrehozni túl sok döntéssel.

8.1.3. *Többdimenziós optimumkeresés*

A gazdasági optimum és a politikai optimum más-más nézőpontokból keresi a legjobb elérhető állapotot, és a különböző célrendszereknek ritkán lehet egyidejűleg megfelelni.

- ❖ Gazdasági optimum esetén a felhasználók annyit használnak egy szolgáltatásból, amennyit meg tudnak fizetni, a piacon csak a hatékony szolgáltatók maradnak meg, a korlátos erőforrásokat hatékonyan használják fel, értékarányos az ár és van választék, új termékek megjelenésével fejlődik az ágazat.

- ❖ *Politikai optimum* esetén, a legtöbb szavazópolgár elégedett, a legerősebb érdekcsoportok érvényesíteni tudják valós érdekeiket, egyetlen társadalmi csoport sem kerül teljesen elviselhetetlen helyzetbe.

A politikai és a gazdasági optimum egymással összefügg. A korreláció szorosságáról különböző a közgazdászok véleménye.

A *hírközlésre alkalmazva* a gazdasági optimumnál felsorolt célokat, konkrét szabályozási célok sorolhatók fel:

- Az infrastruktúra épüljön ki az egész országban, szolgálja ki a vállalkozásokat és a lakosságot. Folyamatosan hozzáférhető legyen egy garantált hírközlési szolgáltatási csomag. A garantált szolgáltatási csomagnak elérhető ára legyen
- A vevő megtévesztését és az erőfölénnyel való visszaélést szankcionálják.
- Az ágazatban megtermelt jövedelem legyen elegendő a továbbfejlesztésre.

A politikai optimum céljai elsősorban a verseny-, a fogyasztóvédelmi-, és adószabályozásokban jelennek meg. A hírközlési szabályozásban az egyetemes szolgáltatások témaköre tartozik ide elsősorban. Szintén politikai cél, hogy az ágazatban megtermelt jövedelem nagyrészt a szektorban maradjon⁸⁵.

A társadalom által elfogadott értékrend tartalmaz még olyan elvárásokat is, amelyeket *kockázatcsökkentő szabályozással* kell érvényesíteni.

- Az állam készüljön fel és gondoskodjon a katasztrófa-helyzetekben. Az állam gondoskodjon az élet-, vagyon- és jogi biztonságról. A közösség legyen szolidáris, és gondoskodjon bajba jutott vagy magatehetetlen tagjairól.
- A személyeket megilleti a zavartalan magánélet és a személyes adatok védelme. A személyek egészségét nem szabad veszélyeztetni. A természeti- és a már megépített környezetet védeni kell.

A biztonsági témák az ágazati szabályozásban, a környezet- egészség- és személyiségi jogvédelem külön szabályokban jelenik meg.

A *többdimenziós optimum* keresése időben változó folyamat, amelyben részterületenként közelítik a feladatot:

- A szektor szabályozását alapvetően a gazdasági optimumra állítják be, hogy legyen elég tőke a fejlődéshez, és ne kelljen általános adókon keresztül más szektorból kerestfinanszírozni a szektort.

⁸⁵ A hírközlési szektor jelentős ÁFA-termelő is az államigazgatás számára, ezért az állam sem érdekelt az árak drasztikus csökkentésében.

- Az egyetemes szolgáltatások szintjét a más szektorban elérhető megtakarítások érdekében állítják be, de a szektoron belüli keresztfinanszírozás nem ronthatja a versenyt és a piaci struktúrát, mert a piaci kudarchoz vezetne.
- A biztonsági kérdéseket kockázatelemzésre épülve az elvárt általános alapelveken, de a szektor részletesebb ismeretében szabályozzák.

8.2. Jövedelem átcsoportosítás a szabályozásban

8.2.1. Szabályozott mozgáster a piacon

Az állami szabályozás adja a piac mozgásterét. A szabályok egy része általánosan vonatkozik minden piaci szereplőre, függetlenül attól, hogy mely üzletágban tevékenykedik: pl.

- Általános magatartási szabályok: vállalkozások általános szabályai, adózás, vám (nagy része), verseny-, fogyasztóvédelmi-, környezetvédelmi szabályok, adatvédelem, személyiségi jogok védelme
- Általános termékszabályok: termékfelelősségi és biztonsági szabályok,

A szabályok másik része szektor-specifikus: vagy az általános szabályokat értelmezik konkrétan, vagy a szektorra jellemző többlet szabályokat írnak elő: pl.

- Szektor-specifikus magatartási szabályok: regisztrált üzletágak piacra lépési és piacelhagyási szabályai, piaci együttműködések szabályai, ellátási kötelezettség szabályai
- Szektor-specifikus termékszabályok: korlátos erőforrások felhasználása, termékek alapvető követelményei és elvárt minősége, árszabályozás vagy árképzési szabályok (ha vannak)

Mindezek, a többféle szempont egyidejű érvényesítéséhez egyidejűleg ható szabályrendszer alkotnak és érvényesítenek.

8.2.2. Szabályozási normaalkotás

Ha egy szektornak van szakmailag és nemzetközileg hiteles, független szabályozó hatósága, akkor a befektetés kockázata csökken abban a szektorban. Így csökkenhet a tőkeköltség, és megnövekedhetnek a beruházások (befektetések) abban a szektorban.

A szabályozó hatóság általában a szektort legjobban ismerő szabályozási szakértő is. Képes a szektorra vonatkozó normák konzisztenciáját és végrehajthatóságát (előre is) vizsgálni. A normaalkotásba beletartozik a jogalkotás (jogszabály előkészítés), a magatartási szabály (elvárás, szabályzat, kódex) alkotás, valamint az egyeztetési és folyamat- rendszer. A normaérvényesítés lehet jogérvényesítés, vagy magatartási

szabály betartásának ellenőrzése. A normák érvényesítésének alapvető feltétele, hogy legyen valamilyen szankcionálási lehetőség⁸⁶ azokkal szemben, akik nem tartják be őket.

A szektor gyors fejlődése miatt nem lehet minden magatartási- vagy termékszabályt jogszabály szintjére emelni. Ha a szabályok inkonzisztensek, vagy eleve végrehajthatatlan szabályokat hoztak létre a jogalkotók, a hatóságnak a jogértelmezést akkor is elő kell állítania. Ehhez kikérheti a jogalkotó vagy más szakvéleményét is, de a közigazgatási bíróság előtt vállalnia kell a szakmai felelősséget.

8.2.3. *Jövedelem-átcsoportosítások irányai*

Az állam szabályozói szerepében a köz (közösség) hosszabb távú érdekében beleavatkozik a spontán piaci viszonyokba még akkor is, ha széles körben piacgazdaságot kíván működtetni. Az állami beavatkozást a jövedelemátcsoportosító hatása szerint három nagy típusba lehet sorolni:

- *Kiegyenlítő szabályozásban* a magasabb jövedelmű területekről többet vonnak el és átcsoportosítják az alacsonyabb jövedelmű területekre. Ezzel csökkennek a társadalmi különbségek és feszültségek, és érvényesül a szolidaritás értéke
- *Helybenhagyó szabályozásban* a jövedelmet alapvetően ott hagyják, ahol az megtermelődik. Ezzel az életképes vállalkozások elsődleges tőkefelhalmozást hajtsanak végre, és érvényesül a függetlenség értéke.
- *Szelekciós szabályozásban* az elvont jövedelmet néhány kiválasztott magasabb jövedelmű területre juttatják vissza, ezzel elérhető, hogy néhány területen gyorsított fejlődés és kiemelkedő innováció legyen. és érvényesül az evolúció, mint érték.

8.2.4. *Érdekcsoportok elvárásai a szabályozástól*

Az állam szabályozási tevékenységét a közcélok és értékek érvényesülése érdekében, a különböző, meghatározó érdekcsoportok elvárásai alapján végzi. A különböző érdekcsoportoknak határozott, de eltérő elvárásai vannak a szabályozástól.

A termékek vagy szolgáltatások felhasználói (vevői) inhomogén, de jó tovább-szegmentálható érdekcsoportot alkotnak. Eltérő a vevők fizetőképessége, földrajzi elhelyezkedése; különböző árral és minőséggel rendelkező árura van szükségük. Érdek-érvényesítő erejük függ a fizetőképességüktől és az adott piac kínálatától.

Ha túl-kereslet van, ha a vevőnek gyakorlatilag nincs más választása, információs aszimmetria áll fenn, az eladónak nagyobb érdek érvényesítő erejük van a piacon, mint

⁸⁶ A szankció lehet nem igazgatási jellegű is, pl. nyilvánosságra hozzák a panaszügyek számát, stb.

a vevőknek. A piac zavartalan működése érdekében tiltani kell a vevő megtévesztését vagy megkárosítását.

A fogyasztóknak érdekük, hogy az árukhoz az általuk kívánt minőségben és választékban és az ehhez tartozó lehető legalacsonyabb áron jussanak hozzá. A szolgáltatások alapvetően a bizalmi üzletágak körébe tartoznak. A fogyasztók elvárása a szabályozástól az, hogy a bizalmi üzletágakban legyenek hatósági nyilvántartások és legyenek utólagos szankciók a nem megfelelő piaci magatartás esetére.

A vevők közösségének és a társadalomnak is érdeke, hogy még az eladó és vevő közös megegyezése esetén se kerüljék ki az alapvető minőségi követelményeket és a termékhez kapcsolódó adókat (mint a feketepiacon). A vételi-eladási ügyletben résztvevők, és a tágabb közösség érdekeinek összhangját piacfelügyelettel kell elérni, amely szintén a szabályozás része.

Az eladók, szolgáltatók és új piacra lépők elsősorban átlátható, stabil szabályozást várnak el, amely mellett megtervezhetik gazdasági tevékenységüket és meghozhatják üzleti döntéseiket. Azt várják, hogy a szabályozásban rejlő jövedelem átcsoportosítás, érték és érdek érvényesítés ne borítsa fel az üzleti racionalitást. Normatív szabályozás esetén megmaradhat az üzleti (tőkeallokációs, marketing és magatartási) döntések szabadsága.

A szektorba befektető tulajdonosok és hitelezők elvárásai a szabályozástól nem sokban különböznek az eladókétól. Annyi a specialitás, hogy ők jobban odafigyelnek a szektor egészének jövedelemtermelő képességére és a szektorból ténylegesen elvont jövedelem nagyságára. A befektetők a szabályozástól a szektorra jellemző befektetési kockázat csökkentését várják el.

A piaci együttműködés sajátos formája a beszállító alvállalkozó és a fővállalkozók kapcsolata. Komplex termékek előállításánál és eladásánál fontos, hogy legyen rendszerintegráló, aki ismeri a vevő igényeit és ismeri a piac lehetőségeit is. A szabályozástól ez a csoport azt várja el, hogy rendezze a termékfelelősség és a kockázat megosztásának kérdéseit. A globalizáció folyamatában ez a kérdés azért válik hangsúlyossá, mert sokszor a multinacionális cégek érdekkörébe kerül a főbb rendszerelemek előállítása, és a hazai cégeknek csak a beszállítás és a rendszerek a testre-szabása marad.

A munkavállalókra elsősorban a munkaerő-piaci szabályozás vonatkozik, szektorra vonatkozó érdekeik a munkaadókéval esnek egybe: a szektor jövedelem termelő képessége nőjön, és ne legyen nagy jövedelem elvonás a szektorból. A munkavállalók

ellenérdekelték abban, hogy éles verseny legyen abban a szektorban, amiben dolgoznak. Éles verseny esetén, a munkaerő megtartására és fejlesztésére szánható ráfordításokat is szigorúbban veszik a munkaadók; és gyakoribb a vállalkozások csődje, ami munkaerő leépítéssel jár.

Az *állam* a társadalmi konszenzust kívánja megteremteni és biztosítani országos és nemzetközi szinten a szabályozással. Ebbe beletartozik a különböző érdekcsoportok érdekeinek védelme is.⁸⁷ Az állami jövedelmek egyik forrása a szabályozás: amelyben a piac igazgatási költségeit be kell szednie hatósági díjként, valamint a korlátos erőforrások állami tulajdonlása alapján, rendszeres jövedelmeket kell biztosítani az államigazgatás számára. Az államnak általában van saját vagyona is. Tulajdonosi érdekeit azonban nem célszerű szabályozáson keresztül biztosítani, mivel ilyenkor rombolhatja a piaci mechanizmusokat, csökkentheti azok árszabályozó és tőkeallokációs erejét.

A közigazgatás két nagy területe a központi államigazgatás és a *helyi önkormányzatok*. A szabályozásban elsősorban az állam vesz részt, az önkormányzatok is adhatnak ki saját területükre vonatkozó rendeleteket, szabályokat. A hatósági kapcsolatrendszer biztosítja a társadalmi konszenzust helyi szinten. Az önkormányzat hatásköre a piacsabályozásban viszonylag kicsiny, elsősorban az infrastruktúra építésére és elhelyezésére, valamint a környezet védelmére vonatkozik. Konkrét esetekben a helyi önkormányzatok konfliktusba is kerülhetnek mind a piac eladóival, mind a piac-élénkítése érdekében eljáró központi hatóságokkal: a megélénkülő verseny igénybe veszi a környezetet (lásd környezeti externália), gyakoribb a "feleslegesen" megépülő kapacitás és a piacelhagyás. Ugyanakkor a helyi munkaerő-piacra élénkítő hatással lehet a verseny fellendülése. A helyi önkormányzatok ugyanakkor jövedelemre tehetnek szert a kezelésükben levő terület vagy más helyi korlátos erőforrás átengedéséből a piaci szereplők számára. Az önkormányzatok a szabályozástól elsősorban azt várják el, hogy hagyja meg autonómiájukat a speciális helyi érdekek felismerésében és a helyi környezet védelmében.

Az *adófizetőket* tágabb értelemben vesszük: minden gazdálkodó szervezetet, és egyéb adóalanyt⁸⁸ ideértünk, akik adót- vagy adó jellegű állami befizetést kötelesek tenni. Általános érdekük, hogy az adó (és a szektor-specifikus befizetések, pl. koncessziós díj, egyetemes szolgáltatási hozzájárulás, hatósági díjak) mértéke ne legyen olyan magas, hogy ellehetetlenítse a gazdasági tevékenységüket. A hasonló üzletágban tevékenykedő

⁸⁷ Az államnak védi a fogyasztókat vagy a munkavállalókat, de védenie célszerű a befektetők érdekeit is.

versenytársaiknak vagy szomszédaiknak, kollégáiknak hasonló mértékű adó-befizetési kötelezettsége legyen, azaz normatív legyen a szabályozás. Az állam által kívánatosnak tartott magatartások esetén, (pl. beruházás, környezetvédelem), ha ezek spontán módon nem jönnek létre, kapjanak adókedvezményt vagy valamilyen más támogatást.

A szavazópolgárok mindegyike fogyasztó és a legtöbb belőlük munkavállaló is. Fogyasztóként elsősorban olyan piacsabályozást várnak el, amely a jövedelmi lehetőségeikhez illeszkedő választékot eredményez. Egzisztenciális érdekük inkább a saját jövedelemforrásukhoz köti őket. Ha munkavállalók, elsősorban a saját munkájukhoz kapcsolódó politika alapján, ha kisvállalkozók, az adópolitika alapján alakítják ki véleményüket. Szavazópolgárként érdekük, hogy a politikai döntéshozók, illetve a helyi önkormányzatok választott képviselői ne tévesszék meg őket programjaikkal, és ne titkolják el előlük a jövőre vonatkozó kötelezettségvállalásaikat, amelyeket kormányzati döntéshozóként vállalnak. Ugyanakkor, mégis véleményt alkotnak a politikai döntéshozókról. Ezt a véleményt időről időre a választásokon ki is fejezik szavazataikkal. Így alkotnak társadalmi kontrollt az országos és helyi politikai vezetők felett. Ebben a véleményben tükröződik az, hogy mit várnak el a politikától, és az, hogy a politika mit nyújt számukra.

8.2.5. *Érdekérvényesítő képesség a többes szerepekben*

Az állam (és az önkormányzatok) szabályozási tevékenysége a piac működtetésében érdekelt érdekcsoportoktól függ. A felsorolt érdekcsoportok többes szerepekben érintettek a szabályozásban, ezért az érdekérvényesítő képességük is eltérő:

A befektetők, hitelezők egyrészt létrehoznak, vagy támogatnak vállalkozásokat, amelyek eladóként jelennek meg a piacon, másrészt jelentős közvetlen vagy közvetett adófizetők is.

A lakosság nagy része munkavállalóként keresi a kenyerét, ebből származó jövedelmét költi el fogyasztóként, és mindkét szerepében szerzett élményei alapján dönt szavazópolgárként.

Az államot irányító politikai és igazgatási döntéshozók, a helyi önkormányzatot irányítók, többnyire választott tisztségviselők⁸⁹, akiknek egyrészt időről időre újra kell választatniuk magukat; Az állam kb. annyi pénzzel gazdálkodhat, amennyit az adófizetők befizetnek⁹⁰.

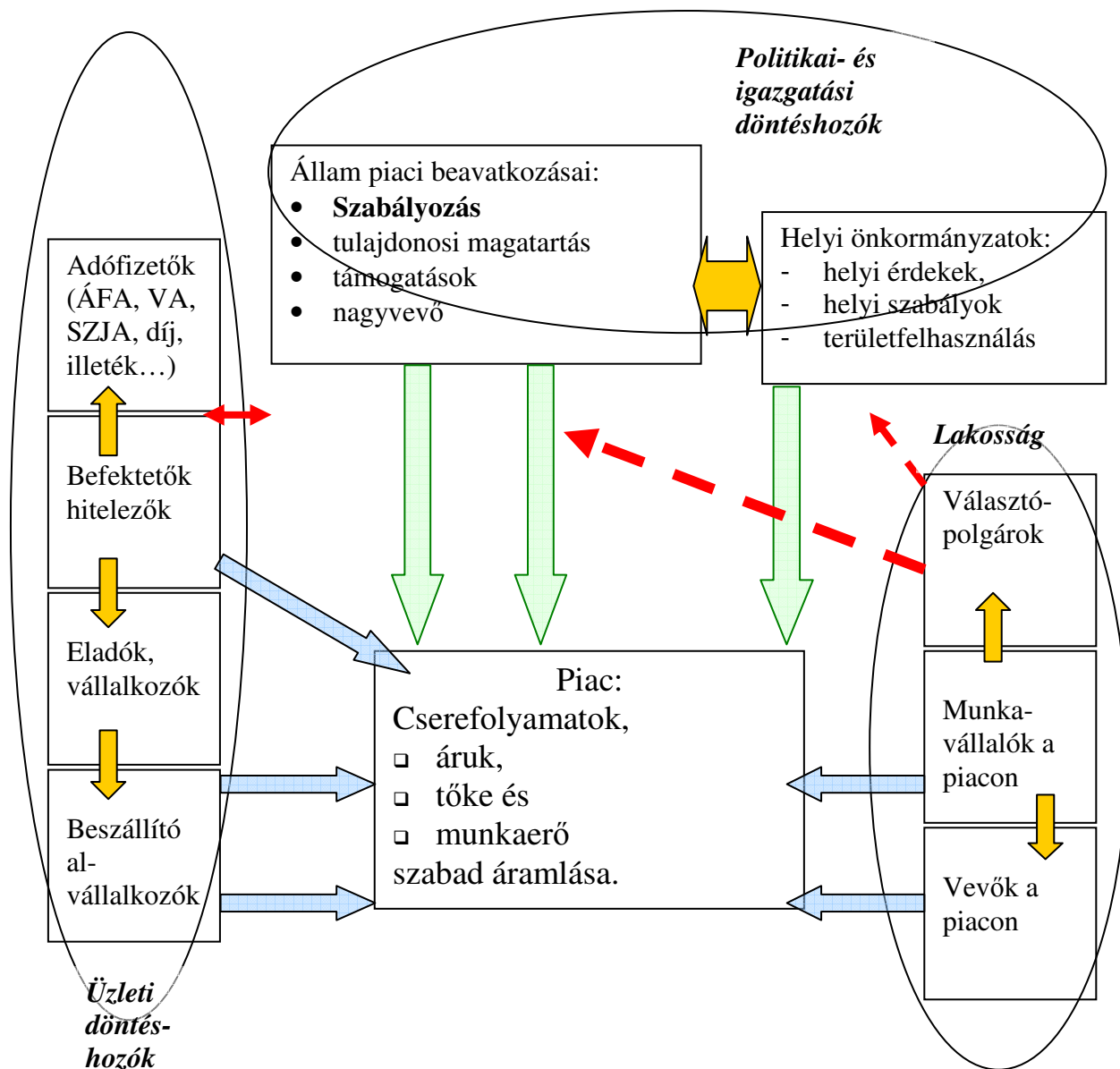
⁸⁸ Egyént, családot, civil közösséget, stb.

⁸⁹ A közigazgatásban a vezetők és a döntés-előkészítők függenek a választásoktól, még akkor is, ha nem közvetlenül választott tisztségviselők.

⁹⁰ A tervezett államháztartási deficit az igazgatásban sarokpontnak számít.

A piac zavartalan működése mindegyik érdekcsoportnak érdeke, ezért képesek és készek együttműködni, és kompromisszumokat kötni a szabályozás céljait és eszközeit illetően.

A többes szerepek miatt kialakuló érdekérvényesítő kapcsolatokat és az összefüggő többes szerepeket mutatja a következő ábra.



3. ábra Szabályozásban érintett érdekcsoportok és kapcsolataik

T6. Érdekviszonyok tézise: a társadalmi optimum kereséséről és az összefüggő szerepekről a szabályozási alkuban

a.) Az állam érinti a különböző társadalmi csoportok érdekviszonyait, amikor a szabályozással beavatkozik a spontán piaci viszonyokba. A valós szabályozási rendszer,

- gazdasági-, politikai-, biztonsági célokat is tartalmazó - társadalmi optimumra törekszik a tárgyalásos folyamatokban.

b.) A szabályozási alkuban az egyes társadalmi csoportok többes szerepkörben vesznek részt. Az egyik szerepkörben létrejött erőkülönbség befolyásolja a másik szerepkör érdekérvényesítését is. A politikai- és igazgatási döntéshozóknak figyelembe kell venniük a lakosság és az üzleti döntéshozók elvárásait.

8.2.6. A piacméret hatásai az érdekviszonyokra

A piacnak különböző lehet a földrajzi kiterjedése: lehet helyi, országos, regionális, vagy globális. A *piac integráltságán* az értjük, hogy milyen területre hat ki a szabad tőkeáramlás, amivel a kínálat rugalmasan tud alkalmazkodni a kereslet változásaihoz.

- Helyi piacról beszélhetünk, ha a termékek előállításához szükséges tőke csak helyben teremthető meg és a megtermelt nyereség is csak helyben költhető el.
- Országos a piac, ha a tőke és nyereség csak az adott országban mozoghat.
- Regionális piac, ha a nemcsak a termékek, hanem a tőke is áramlik a régió belül
- Globális piac, ha a termékek mellett, a tőkebefektetések is világméretben versenyeznek az adott piacon.

Az országos piacon, a szavazattal bírók érdekérvényesítő ereje erős és a nemzeti szintű politikai döntéshozók a meghatározók. Értékük kettős: emeljék az ország GDP-jét és újraválasszák őket.

A regionális piacon (pl. az EU egysége piacon) erős az infrastruktúra üzletágak vezetői és befektetőinek a befolyása. Az egységes belső piachoz, az EU versenyképességéhez, az infrastruktúra fejlesztése szükséges. Az EU szintjén a nemzeti politikusok befolyásoló ereje létezik, de kisebb, mint a saját országukban.

A globális piacon a nagy, innovatív, hálózatos (informatikai-, média-, energia-, közlekedési-, gyógyszer-) üzletágak vezetőinek és befektetőinek érdekérvényesítése erős. A politikusok „csak” közvetítő szerepet kapnak, újraválasztásuk a nagy befektetői csoportok támogatásától is függ.

Az alábbi táblázat foglalja össze a piac meghatározó érdekcsoportjainak céljait a jövedelem-átcsoportosító szabályozással, példákat is adva hozzá. Látható, hogy a meghatározó érdekcsoportok közvetlen érdekei jelentősen meghatározzák a szabályozás által meghatározott jövedelem átcsoportosítás irányát és mértékét.

1. táblázat: Meghatározó érdekcsoportok szerepe a szabályozás kialakításában

Piaci integráció mértéke	Meghatározó érdekcsoport	Meghatározó érdekcsoport saját célja a szabályozással	Szabályozás, jövedelem-átcsoportosítás	Példák, ahol alkalmazzák
Országos	Nemzeti politikai döntéshozók	Újraértékelés	Kiegyenlítő jövedelem-átcsoportosítás	Adózás, szociális háló, közegészségügy, oktatás,
		Hazai befektetői réteg kialakítása, megerősítésén keresztül a GDP növelése	Helyben hagyott jövedelem	Nemzeti piacok általános szabályozása, versenyszabályok, fogyasztóvédelem
		Fejlődési ütem felgyorsításán keresztül a GDP növelése	Szelektíven támogató jövedelem-átcsoportosítás	Művészeti és tudományos tevékenységek szabályozása
Regionális	Nemzeti szintű politikai vezetők	Újraértékelés nemzeti szinten, delegálás regionális szintre	Kiegyenlítő jövedelem-átcsoportosítás	Élelmiszer gazdaság, vámok, vízgazdálkodás, közbiztonság
	Regionális üzletágak vezetői és befektetői	Régió befektetőinek megerősítése a szabad tőkeáramlással	Helyben hagyott jövedelem	Integrált belső piac létrehozása az EU-ban
		Fejlődési ütem felgyorsítása a régió gazdasági sikeréért	Szelektíven támogató jövedelem-átcsoportosítás	Szabadalmak, szerzői jogok
Globális	Leggazdagabb országok multinacionális cégei	Közvetlenül veszélyes állapotok elkerülése	Kiegyenlítő jövedelem-átcsoportosítás	Környezetvédelem járványok és katasztrófák elhárítása
		Hatékony tőkepiacok biztosítása a tőkeexport érdekében	Helyben hagyott jövedelem	WTO egyezmény, tőzsde szabályok, bankok megállapodásai
		Kulturális dominancia és önkéntes együttműködések elérése	Szelektíven támogató jövedelem-átcsoportosítás	Szórakoztatóipar, gyógyszeripar



9. Társadalmi értékrend a szabályozásban

Van egy sokszor kifejejtett dimenzió is a szabályozási témában: a társadalom által értékesnek tartott magatartások védelme, röviden társadalmi értékek. A meghatározó érdekcsoportok ezzel tudják hosszú távon elfogadhatóvá tenni az elvárt magatartási szabályokat (sokszor saját érdekeik védelmét). Ezzel válik elfogadhatóvá és elviselhetővé az elvárt magatartás, a pillanatnyi hátrányt szenvedőknek is.

A társadalmi értékrend egyik része a hétköznapi cserefolyamatokban figyelhető meg. A társadalmi értékrend másik része erősen kultúrafüggő, és még lassabban változik.

9.1. Cserefolyamatok és a társadalmi jólét

9.1.1. Cserefolyamatok típusai

A társadalom alapvető javait előállító „gazdasági térben”, a cserefolyamatok épülhetnek:

- ajándékcsere, azaz kisebb közösségekben a szükségletek szerinti ajándékozásra és viszont-ajándék elvárására
- egyszerű naturális csere a helyi piacon, terményfelesleg egyszerű, pénz nélküli cseréjére,
- országos piacra, ahol már a pénz, mint értékmérő is jelen van,
- regionális piacra, ahol már a különböző országok kereskedelme folyik
- vagy globális piacra, ahol egyes termékek világkereskedelme átlép a régió határokon is.

9.1.2. A cserefolyamatok és a GDP

A társadalmi jólét elsősorban a megtermelt javak mennyiségétől és minőségétől, másodsorban a javak elosztási mechanizmusaitól függ. A GDP szintje és az általánosan elfogadott cserefolyamatok összefüggnek. A fejlettebb cserefolyamat magasabb GDP előállítást tesz lehetővé, alacsonyabb GDP esetén a kevésbé fejlett cserefolyamat a megfelelő a társadalom számára.

- Ajándékcsere esetén a jólét egyéni, társadalmi szinten nem mérhető, a GDP-ben nem veszik számba az ajándékozott javakat.
- Egyszerű naturális csere esetén, a jólét szintje alacsony, nem méri és a GDP-be nem kerül be.
- Országos piac esetén, a GDP közepes, bár a jólét szintje nem sokkal magasabb, mint a naturális csere esetén, de sok tevékenység számbavétele megkezdődik.

- Regionálisan egységes piac esetén a GDP magas, mert ki lehet használni a méretgazdaságos termelést.
- Globális piac esetén a GDP magas, mert még jobban ki lehet használni a méretgazdaságos termelést.

9.2. Társadalmi értékek

9.2.1. Értékképződés

A társadalmi értékek elsősorban a *hosszú távú csoportos túlélési tapasztalatokra* épülnek. A közösség túlélésének hajtóereje, néha irracionálisnak tűnő magatartást kíván meg az egyéntől. Ritkán előforduló, kiélezett helyzetekre általában nem rendelkezünk egyéni tapasztalatokkal, mégis döntenünk és cselekednünk kell. Az emberi kultúra nagy vívmánya, hogy mégis rendelkezünk ilyen esetekre viselkedésmintákkal, amelyeket elődeink hagytak ránk. A szociális és kulturális öröklődés folyamatában automatikus viselkedésminták hagyományozódnak nemzedékről nemzedékre. A magatartási mintákat korai életkorban szívjuk magunkba, és később öntudatlanul alkalmazzuk őket. Ha tudatosulnak is bennünk, nem mindig látjuk történelmi gyökereiket, egyszerűen csak értékesnek és természetesnek tartjuk ezt a viselkedést.

9.2.2. Kultúrafüggő értékek

A viselkedésminták egy része általános, az egész világon elterjedt, erre mondhatjuk, hogy abszolút értéket képviselnek, *pl.: emberölés- és emberevés tilalma⁹¹; idősök tisztelete, szülői gondoskodás a gyermekekről; erő és ügyesség elismerése*. Ezek az abszolút értékek az emberré válás evolúciós folyamatában segítették a csoportos túlélést.

A viselkedésminták nagy része kultúrafüggő, és relatív értékrendet képvisel, *pl.:*

- munkához és környezethez való viszony;
- tulajdonhoz és anyagi javakhoz való viszonyulás;
- hatalmi távolságtartás a társadalomban;
- férfi- női szerepek és családszerkezet;
- vallásosság és a gondolkodás időhorizontja.

Ezek a kultúrafüggő értékek, viselkedési normák azokon a történelmi túlélési tapasztalatokon alapulnak, amelyeket az egyes népek, nemzetek szereztek az elmúlt évezredek során. *Pl.:*

⁹¹ Kivételek vannak itt is: *pl. háborúk, extrém hiedelmek az ellenség erejéről*

- *Más a munkához és a környezethez való viszonya egy olyan népnek, amelynek földjét és házait minden generációban vándorló lovas-népek dúlták és égették fel, mint annak a népnek, amely több-száz éve békében és biztonságban él.*
- *Az üldözött, rendszeresen pogromokat megélő népek vallásossága, egymást segítése, a gyermekekhez és a tudáshoz való viszonya más, mint azoknak, akiknek mindezt nem hordozza a múltjuk.*
- *A több-ezer éve folyamatos kultúrában élő ázsiai országokban kialakult a hatalmi távolságtartás; a "csak" ötszáz éves észak-amerikai társadalomban ez szinte hiányzik.*

Határesetekben, amikor népcsoportnak extrém körülmények között kellett túlélnie, a relatív értékek felülírták még az abszolút értékeket is⁹². Ezek azonban kivételek, és az extrém körülmények megszűntével el is tűnnek.

Az emberi magatartást vezérlő értékek nagy része kultúra-függő és relatív.

9.2.3. *Értékek fejlődése, érték-alapú megítélés*

Egy adott társadalomban a különböző értékek egyidejűleg is jelen vannak. Az érték-képződés spontán folyamat. Az értékrend csak több generáció ideje alatt változik meg markánsan. A kimondott és a gyakorlatban érvényesített értékek is különbözhetnek⁹³.

A társadalom megszervezi az alapvető javak termelését és elosztását, valamelyik (pl. adminisztratív, piaci vagy hálózatos) koordinációs formában; aztán ennek tapasztalatait kivetíti a többi szektorra is. A társadalom véleményt alkot az egyes gazdasági szektorokról, hogy azokban milyen termelési és elosztási módszerek legyenek (pl. legyen piacgazdaság, de az egészségügy legyen adminisztratív elosztású).

Az egyes szektorok megítélése folyamatosan változik a technológiai fejlődés, és a más szektorokból átvett tapasztalatok alapján: ez az *érték-evolúció* folyamata. Az alapvető javak termelési- és elosztási rendszerében inkább szakaszos fejlődés figyelhető meg; a latens fejlődési szakaszokat időnként nagy átrendeződések váltják fel: ez az *érték-revolúció* folyamata. A két folyamat egymásra is kihat, és együttesen azt eredményezik, hogy *a társadalmat vezérlő értékek is változnak az idővel.*

9.2.4. *Értékérvényesítés*

Az egyes társadalmi csoportok hordozzák a történeti tudatukban rejlő értékeket is. A meghatározó érdekcsoportok a képviselt értékeket érvényesíteni is kívánják

⁹² Pl.: az eszkimók és a sivatagi vándorok mesterségesen állították be a férfi-nő arányt a leánycecsemők elhanyagolásával; a busmanok egy ponton túl már nem vitték magukkal a vándorolni nem képes öregeket.

⁹³ Ennek több oka lehet: értékfejlődés, értékek pluralitása, rejtőzködő érdek-érvényesítés, stb.

társadalomban, mert ez jelenti számukra a hosszú távú (túlélési) érdekérvényesítést. A fő értékek beépülnek a társadalmi tudatba, realitásként elfogadják őket, alkalmazkodnak hozzá.⁹⁴ A társadalmi konszenzus arra épül, hogy az adott kultúrában mit tartanak értéknek. Széles tömegeknek⁹⁵ kell azt érezniük, hogy "*rendjén mennek a dolgok*" azaz igazságos a jogok, kötelességek és javak elosztása a társadalomban.

A szabályozást az érték-tudat erősen befolyásolja. A szabályoknak és elvárásoknak csak egy részét stabilizálják a jogrendszerben, a többit implicit elvárások formájában éli meg a társadalom. Az értékérvényesítő szabályozási folyamat megerősítheti az eredeti elosztási rendszert⁹⁶. Az értékérvényesítő szabályozás lebonthatja, és ezzel megváltoztathatja az eredeti elosztási rendszert⁹⁷.

A szabályozást tágabb értelemben magatartás-befolyásolásnak is tekinthetjük. Célja a társadalmi értékközvetítés, amelynek meg kell felelnie a társadalmi koordináció típusának is.

9.3. Társadalmi koordinációk

A társadalmi koordináció a jogok, kötelességek, munkafeladatok és megtermelt javak elosztásának társadalmi szintű elosztása. A történelem folyamán többféle társadalmi koordináció típus alakult ki. Ezek mindegyike megtalálható valahol a világon, de a modern élet különböző területein is más-más koordináció típus az uralkodó.

9.3.1. Társadalmi koordináció-típusok

Kaotikus (hadi) koordinációnak nevezzük, ha az elosztás a nyers erőre és a fegyverekre épül. Hadi területeken ma is ez történik, a fiatal fiúk azért fognak fegyvert, hogy legyen mit enniük.

Archaikus (családi, törzsi, feudális) koordinációnak nevezzük, ha az elosztás elsősorban a hagyományokra épül. A családi munkamegosztás szinte mindenütt ilyen (mint láttuk, ez kultúrafüggő). Ez az elosztási forma biztosítja leginkább a szükségletek szerinti elosztást, pl.: a gyermekekről való gondoskodást, az öregek ellátását, a fizikai adottságokra épülő munkamegosztást férfi és nő között, stb.

Adminisztratív (naturális hatalmi) koordinációnak nevezzük azt, ha a társadalom adminisztratív eszközökkel besorolja a személyeket és családokat egy-egy nagyobb csoportba, és eszerint, közvetlenül gondoskodik róluk. Ez a társadalmi forma a nagy folyóvölgyi kultúrákban alakult ki (pl. Egyiptomban, Kínában). Az adminisztratív

⁹⁴ Azok is, akiknek közvetlenül hátrányuk származik belőlük

⁹⁵ Ezek a széles tömegek többnyire szavazók is.

⁹⁶ Pl.: helybenhagyó szabályozás esetén növekszik a verseny.

⁹⁷ Pl. szelektív szabályozással a piac tisztulása túl gyors, és újra monopolizálódik a piac.

koordináció legutóbbi változata a szocialista tervgazdaság volt, amelyben az ágazati kapcsolatok mérlegével naturálisan tervezték meg a termelést és fogyasztást.

Piaci (csere- és pénzalapú) koordinációnak nevezzük azt, ha a termelést a magántulajdonra építik és a javak elosztása alapvetően kereskedelmi cserék útján történik. Ez a társadalmi forma a Földközi Tenger vidékén fejlődött ki, a cseréhez szükséges pénzt Föníciában találták fel, erre épült a Római Birodalom. Ez a piaci koordináció az alapja a mai fejlett piacgazdaságoknak.

Egy új koordinációs forma kezd elterjedni az új világhálózatokon, amit hálózatos (információ alapú) koordinációnak nevezhetünk. Ebben a termelés már nem a tulajdonra, hanem tudásra és ismeretségekre épül. Az így megtermelt javakban (új ismeretekben) osztozik a hálózat minden tagja, de kimaradnak a hálózaton kívüliek belőle. A hálózatos termelési és elosztási forma ma még elsősorban a szakmai tudományos közösségeket jellemzi, de terjedőben vannak az új hálózatos marketing csatornák és a civil szervezetek is. A mechanizmusokat felhasználják a munkaerőpiacon, a politikai életben és a bűnüldözésben is.

Mindezek a koordinációs típusok általában egyidejűleg is jelen lehetnek egy adott konkrét társadalomban. Béke esetén, a kaotikus hadi elosztás szerencsére visszaszorul a bűnözés területére. Általában az egyik meghatározó, erre épül a gazdasági tevékenység nagy része. A társadalom általában arról is határoz, vagy véleményt alkot, hogy egy-egy gazdasági tevékenységben melyik elosztási formát kell alkalmazni: pl. államigazgatásban adminisztratív koordinációt, fogyasztási javaknál piaci koordinációt, családoknál archaikus koordinációt, politikai jogok gyakorlásánál hálózati koordinációt. A közszolgáltatások határesetet képeznek az adminisztratív és a piaci koordináció között, szektoronként el kell dönteni, és ez is a szabályozás része.

9.3.2. Társadalmi koordinációk érték-tartalma

A kialakuló társadalmi koordinációk szoros korrelációban vannak egy-egy vezérlő értékkel. Ezek az értékek beépülnek az emberek tudatába, helyesnek fogadják el, és magatartásukban követik őket. Az értékvezérelt elosztási típusok racionális társadalmi célt is elősegítenek.

- A kaotikus elosztás az erőre, mint értékre épül; ez biztosítja az egyéni túlélést és a biológiai szelekciót, ami az evolúciós folyamat egyik alappillére.
- Az archaikus elosztás a kis csoport összetartozására, mint értékre épül; ez biztosítja a kis csoport gyarapodását és fennmaradását más, rivális csoportokkal szemben.

- Az adminisztratív elosztás a rendezett szolidaritás értékére épül; ez biztosítja a nagyobb közösségek fenntartását korlátos erőforrású területeken.
- A piaci koordináció a magántulajdon szabadságának értékére épül; ez biztosítja a javak felhalmozását és hatékony konverzióját viszonylag korlátlan erőforrásokkal bíró vagy kiterjedő területeken.
- A hálózatos koordináció a kapcsolatokban terjedő közös tudás értékére épül; ez ösztönzi a leggyorsabb innovációt és a tudásra alapuló szelekciót.

9.4. A szabályozás értékérvényesítő vonatkozásai

A gazdasági tér kiterjedtségét, és a szabályozás-vezérlő értéket két dimenzióknak tekintve, kétdimenziós modellt kapunk, amelybe elhelyezhetjük szinte az összes olyan magatartás-befolyásoló mechanizmust, amit a legtágabb értelemben szabályozásnak tekinthetünk. Itt már nemcsak az állam szabályozási magatartását vesszük bele a modellbe. Tágabb értelemben vett szabályozásnak tekintjük azt is, ha a közösség elvár egy magatartásformát, és annak betartását ki is kényszeríti⁹⁸.

9.4.1. Értékérvényesítés kiterjesztett szabályozási modellje

Készítettem egy elvi osztályozó mátrixot, amely jól mutatja az összefüggéseket és a szabályozási típusokat. Minden szabályozási típushoz rendeltem egy jellemző példát, amely asszociációkon keresztül segít megérteni a típusba sorolás lényegét.

Ez a modell valójában egy négydimenziós tér kétdimenziós leképezése, amelyben két-két paramétert egymással szorosabban összefüggőnek tekintettem:

- a piac kiterjedtségét és a GDP nagyságát
- a társadalmi koordinációt és az elosztás-vezérlő értéket

Az egyszerűsítés teszi lehetővé a síkbeli ábrázolást, de az ábrában mind a négy tengely megjelenik (és így szinte keretet alkot) a szabályozási osztályok körül.

A modell mutatja, hogy nem minden magatartás-szabályozási típus létezik éppen, de a történelmi példákat és a társadalmi formációkat is elemezve, minden metszetre adható példa.

Egyes illegális csere-típusok jelennek meg az erőre épülő kaotikus elosztás oszlopában. Az ábra jobb alsó sarkában, a piaci jellegű csere hiánya vagy helyi volta mellett olyan társadalmi jelenségeket látunk, amelyek inkább a szociológia témaköréhez tartoznak, mint a közgazdaságtanba. Az ábra bal alsó sarkában a gazdaságtörténet és az etnográfia témaköréhez tartozó jelenségek láthatók. A továbbiakban a nem piaci jellegű

szabályozási osztályokat nem vizsgálom, csak érdekességként, a kiterjesztett elvi modell megértése érdekében villantottam fel.

Gazdasági tér ▼	Kaotikus elosztás	Archaikus elosztás	Adminisztratív elosztás	Piaci elosztás	Hálózatos elosztás	◀Társadalmi koordináció
Globális piac	<i>Pl. Tiltott áruk világhereskedelme</i>	<i>Pl. Vagyarmati rendszer</i>	<i>Pl. Korlátos természeti erőforrások kezelése</i>	<i>Pl. Pénz- és tőkepiac</i>	<i>Pl. Kutatás-fejlesztés, Információs rendszerek</i>	Magas
Regionális piac	<i>Pl. Csempészet</i>	<i>Pl. Rövid hadi birodalmak</i>	<i>Pl. Volt KGST rendszere</i>	<i>Pl. Regionális gazdasági integráció</i>	<i>Pl. Energiaipari rendszer</i>	Magas v. közepes
Országos piac	<i>Pl. Illegális v. informális piacok</i>	<i>Pl. Feudális társadalmak</i>	<i>Pl. Volt szocialista gazdaság</i>	<i>Pl. Piacgazdaságok</i>	<i>Pl. Kulturális termékek piaca</i>	Közepes v. alacsony
Helyi piac, természetes cserék	<i>Pl. Háborús feketepiac</i>	<i>Pl. Vándorló kereskedő népek</i>	<i>Pl. Jegyrendszeres elosztás</i>	<i>Pl. Városállamok</i>	<i>Pl. Szívességcsere hálózatok</i>	Alacsony
Ajándékcsere	<i>Pl. Ős-közösségek</i>	<i>Pl. Vándorló állattenyésztők</i>	<i>Pl. Folyómenti nagy kultúrák</i>	<i>Pl. Egyházi szerveződések</i>	<i>Pl. Tudományos közösségek</i>	Nem mérhető
Értékértékesítés ▶	Erő alapú túlélés	Törzsi összetartozás	Rendezett szolidaritás	Függetlenség	Tudás és kapcsolat	▲ GDP/fő értéke

4. ábra: Értékértékesítés kiterjesztett szabályozási modellje

9.4.2. Értékértékesítés piaci modellje

Az előbbi, 5*5 cellából álló kiterjesztett elvi modellből a közgazdaságtan vizsgálódási körébe tartozik az előbbi ábra jobb felső 3*3-as része, amelyben az országos-, regionális és globális piacokat vizsgálja adminisztratív-, piaci- és hálózatos koordináció mellett. Ez szerepel a következő ábrán, újabb szabályozási példákkal.

Az ábrában szereplő példák azt is mutatják, hogy a különböző szabályozási típusok *egyidejűleg jelen vannak*, de egy-egy szabályozandó *témakörhöz egy adott típus a legjobban megfelelő*. Egy adott témánál *megfigyelhetjük*, hogy melyik szabályozási típusba tartozik. Szabályozóként *felismerhetjük*, hogy melyik szabályozási típusba kellene tartoznia. (A felismerés szót használom, mert a szabályozási cél megválasztása oly mértékig társadalmilag meghatározott, hogy az már nem nevezhető döntésnek.) Ha a fennálló és a kívánt szabályozási típus nem azonos, szabályozási reformra van szükség.

⁹⁸ A szabályozási fogalom kiterjesztésénél megállunk ezen a ponton, nem vizsgáljuk az internalizálódást,

Piaci integráció mértéke	Adminisztratív koordináció	Piaci koordináció	Hálózatos koordináció	Társadalmi koordináció
▼				◀
Globális piac	<i>Pl. Környezet-gazdálkodás egyezményei</i>	<i>Pl. Világ-kereskedelmi egyezmény</i>	<i>Pl. Információs infrastruktúra szabályozása</i>	Magas
Regionális piac	<i>Pl. Vámpolitika és vámszabályok</i>	<i>Pl. Európai Unió piac-szabályozása</i>	<i>Pl. Szabadalmak, szerzői jogok</i>	Magas v. közepes
Országos piac	<i>Pl. Adózási politika és szabályozás</i>	<i>Pl. Közép-kelet európai piacok szabályozása</i>	<i>Pl. Művészeti tevékenységek szabályozása</i>	Közepes v. alacsony
Érték érvényesítés	Rendezett szolidaritás	Független felhalmozás	Tudás és kapcsolat	▲ GDP/fő értéke
▶				

5. ábra: Értékérvényesítés piaci modellje

9.4.3. Az érték közvetítő szabályozás változásai

Ha megváltozik a piaci integráció mértéke, azaz a nemzeti szintű piac élénken bekapcsolódik a regionális gazdasági együttműködésbe, netán a globális piacba, akkor meg kell változnia a szabályozásnak is. A társadalom elvárásai lassan változnak, így a szabályozás is először ugyanazt a társadalmi elvárást fogja érvényesíteni más szinten, mint korábban (*oszlopon belüli lépés a modellben*).

Amennyiben a társadalom véleménye vagy elvárása változik meg gyökeresen, a szabályozás is követi ezt, és más jövedelem-átcsoportosító elvárásokat fog érvényesíteni a piacon (*soron belüli lépés a modellben*).

A tapasztalat azt mutatja, hogy a szabályozási változások csak egy-egy lépésnyit történnek, ritka a kettős lépés, ugrást nem lehet tapasztalni. Jó példa a magyar piacsabályozás története az elmúlt tizenöt évben:

- A korábbi KGST-ben adminisztratív regionális együttműködés volt, de felbomlott
- Először nemzeti szinten kezdték alkalmazni a korábbi adminisztratív szabályokat

azaz a szabályok beépülését a személyiségbe.

- A rendszerváltással a független felhalmozás lehetővé tevő piacszabályozás indult el nemzeti szinten
- Az EU csatlakozás folyamán továbbra is a független felhalmozást tekintettük célnak, de egyre többször kell alkalmazkodnunk a regionális szabályokhoz, annak ellenére, hogy a hazai tapasztalatok még nem abba az irányba mutattak.

Végigvezetve egy adott példán a folyamatot, a modell ábráján jól látható a megtett út.

Piaci integráció mértéke ↓	Adminisztratív elosztás	Piaci elosztás	Halózatoss elosztás	Társadalmi koordináció
Globális piac				Magas
Regionális piac	<i>Korábbi KGST</i>	<i>EU csatlakozás</i>		Magas közepes
Országos piac	<i>KGST felbomlása</i>	<i>Rendszer-váltás</i>		Közepes alacsony
Érték- érvényesítés→	Rendezett szolidaritás	Független felhalmozás	Tudás és kapcsolat	GDP/fő értéke

6. ábra: Szabályozási változások az értékérvényesítés modelljében

Az eddigiekben az általános piacszabályozási modellt érintettük, függetlenül attól, hogy mely üzletágakról van szó. Ezen belül vettük sorra az érintett piacot, az érdek- és értékérvényesítést. Azt is láttuk, hogy egy adott társadalmon belül, egyidejűleg többféle szabályozási típust is alkalmaznak a különböző témák kezelésére.

9.5. Szektorszabályozás az értékérvényesítés modelljében

9.5.1. Harmónia-vizsgálat

Amikor egy konkrét üzletág szabályozási típusát vizsgáljuk, a következő kérdéseket tehetjük fel:

- Milyen típusú a jelenleg érvényes általános piacszabályozás? Milyen típusú a jelenleg érvényes szektor-specifikus szabályozás? Azonos szabályozási típusba tartoznak-e?
- Milyen irányba fejlődik az általános piacszabályozás az országban? Milyen irányba fejlődik a szektor-specifikus szabályozás a világban? A két fejlődési irány egyfelé tart-e?

- Milyen irányba kellene tartania az általános szabályozásnak? Milyen irányba kellene tartania a szektor-specifikus szabályozásnak?

Ez a vizsgálat a jelenlegi állapot megállapításából indul, feltárja a spontán tendenciákat, és ezek alapján határozza meg a kívánt szabályozás-fejlesztési irányt.

9.5.1. Szabályozás-fejlesztési célkitűzés

Ha a jelenlegi állapot szerint az általános- és szektor-specifikus szabályozás, azonos típusba tartozik, akkor *nagyon stabil* állapotról van szó. Várhatóan spontán módon nem változik a helyzet, és nehéz is onnan kimozdítani. Pl. az 1990 előtti adminisztratív rendszerben évtizedekig nem lehetett mozdítani a távközlés helyzetét.

Ha a jelenlegi állapotban az általános és szektor-specifikus szabályozás különbözik, de fejlődési tendenciájában *egyfelé tart*, akkor szinte *spontán módon harmóniába kerül* a kétféle együttesen ható szabályozás.

Ha az általános- és szektor-specifikus szabályozás teljesen *más irányba tart*, a szabályozási stratégiának kell a várható konfliktusokat kezelnie.

Ha a szektor-specifikus szabályozásnak előbb kell foglalkoznia regionális ügyekkel, mint az általános piacsabályozásnak, mert *gyorsan globalizálódó üzletágról*⁹⁹ van szó, akkor a szektor szabályozásának kell vállalnia az *úttörő szerepet*, és tudatosan el kell távolodnia az általános piacsabályozástól.

Ha a szektor-specifikus szabályozás egy korábbi állapot elvárásait és piaci szintjét tükrözi, mint az általános piacsabályozás¹⁰⁰, akkor ezt az *elmaradást* új szabályozási stratégiával előbb utóbb *fel kell oldani*.

T7. Értékrend tézise: a szabályozási célok kitűzésének többszörös társadalmi meghatározottságáról

a.) A meghatározó társadalmi érdekcsoportok értékrendjüket a szabályozásban is érvényesítik. A hírközlési szektor technológiára alapozott, és sok helyen külföldi tőkebefektetésre épül. Ezért, a kultúra-függő értékrend-eltéréseket is figyelembe kell venni a szabályozási tárgyalásokon.

b.) A szabályozás társadalmilag erősen meghatározott, és típusokba sorolható. A szabályozás függ:

- a társadalmi jólétet meghatározó csere-folyamatok kiterjedtségétől;

⁹⁹ Pl.: hírközlés, energiaipar, gyógyszeripar

¹⁰⁰ Pl.: vasúti közlekedés szabályozása, egészségügy szabályozása

- a kultúra által kialakított, és a társadalmi koordináció által formált társadalmi értékrendtől is.

c.) A szektor-szabályozást általában a társadalom általános értékrendje és a szektorra vonatkozó elvárásai alakítják ki. A szektor nemzetközi szabályozási trendjei valamennyire módosíthatják a szabályozási típust. A szektorban érdekelt erős érdekcsoportok gyorsíthatják, vagy lassíthatják a szabályozási típus megváltozását.



10. A szabályozás és a társadalmi tanulási folyamat

A magyar hírközlési szektor szabályozásának története alapján, általános szinten is megfogalmazható a társadalmi tanulási folyamat.

10.1. Piacfejlesztési tapasztalatok

A következő ábra a piacfejlesztési- és társadalmi tanulási folyamatot írja le, amelynek a piacsabályozás egyik (de nem egyedüli) része. Látható a két tapasztalati kör, amelyben valamilyen társadalmi-gazdasági feszültségre reagál a szabályozás. A termék-piaci folyamatok fejlődése látható a középponti sorban. A tőkepiaci folyamatok már közvetlenebbül hatnak a szabályozási döntésekre, gyakran a befektetők és a szabályozók között közvetlenül alakulnak ki.

10.1.1. A kiterjedő piac

Az első tapasztalati körben a hiány állapottól eljut a rendszer az első egyensúlyi állapotig, a keresleti húzás jellemzi az első kört.

A telefonhiány állapota az adminisztratív rendszerben, adminisztratív ágazat-kezelés mellett alakult ki. Az adminisztratív rendszer felbomlása oda vezetett, hogy hirtelen megnőtt a kereslet. Az állam ki akart vonulni a szektor közvetlen finanszírozásából. A kereslet-kínálati viszonyok és a méretgazdaságosság alapján a szektor még viszonylag közel volt a természetes (vagy csak természetesnek hitt) monopóliumtól. Az első szabályozási rezsím (koncessziós törvény, ágazati törvény, koncessziós pályázat) valósította meg a „verseny a piacért” gondolatot.

10.1.2. Verseny a piacon

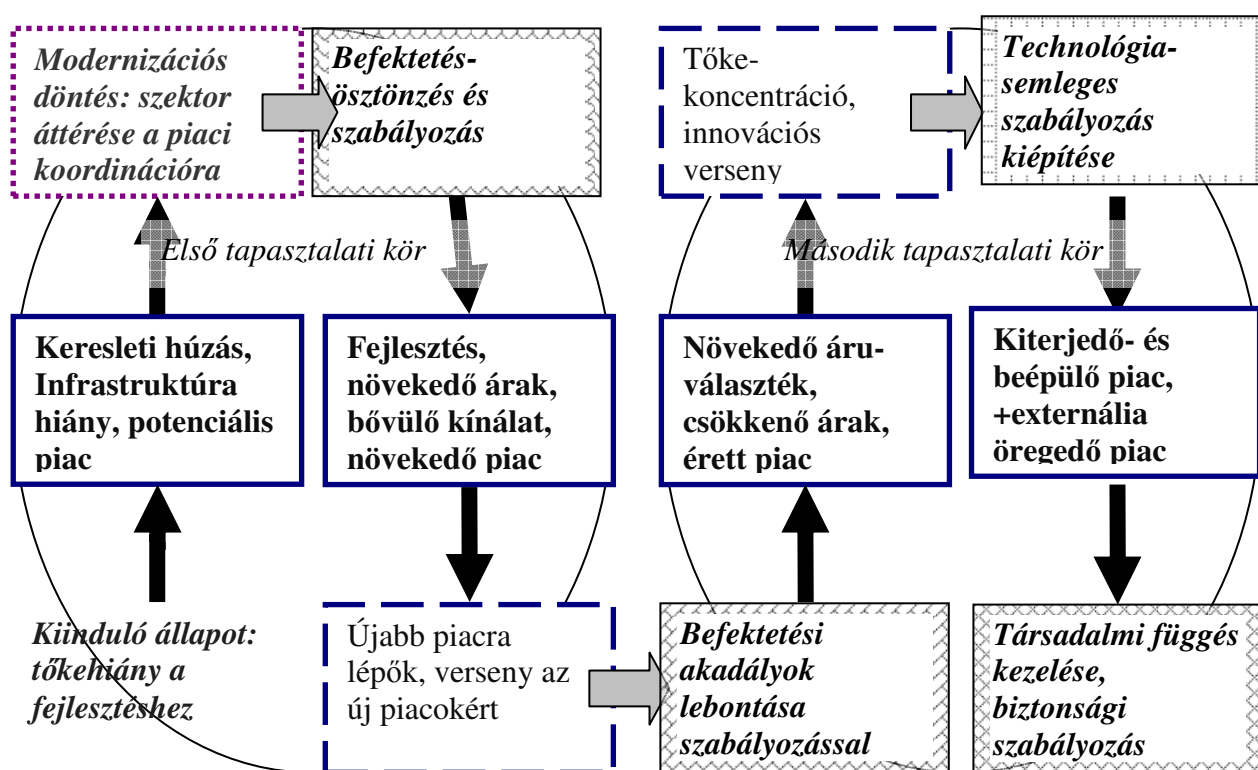
A második tapasztalati körben kínálati nyomás alatt a rendszer eljut az egyszerű piaci egyensúlytól a kiterjedő társadalmi függőségig, amit szintén szabályozni kell.

A második szabályozási rezsimben az ágazati törvény kétszer is megalkotásra került, hasonló célkitűzésekkel. A „verseny a piacon” gondolatot a második szabályozási rezsim valósította meg.

10.1.3. Beépülő piac

Már látszik a harmadik kör is: a hírközlés beépülése más rendszerekbe. Az Informatika felé ez már természetes, és konvergencia néven emlegetik. Ugyanakkor a konvergencia szabályozásától többnyire tartózkodnak a hatóságok.

Ezek a tapasztalati körök 8-10 éves periódusokat mutatnak. Az első kör 1989-1997 között volt a magyar hírközlésben. A második kör kb. 1998-ban kezdődött, és még nincs vége.



6. ábra: A szabályozás helye a társadalmi tanulási folyamatban

10.2. Piacszabályozási tevékenység tanulása

A piacszabályozás is szakma, amit a benne résztvevőknek tanulni kell

10.2.1. Felkészülés a feladatra

Minden szereplő elmondta, hogy a piacgazdaság megindulásával együtt (néhányan valamivel előtte) kezdték a szabályozást tanulni. Sokan számoltak be tudásfejlesztő szakmai műhelyekről. Másik módszer volt a tanácsadói- és konzultációs tudás-transzfer a fejlett piacgazdasággal rendelkező országokból. A harmadik módszer volt a

nemzetközi körkép összeszedése a nemzetközi szakmai szervezetekben végzett munka során.

Minden megkérdezett elmondta, vagy érzékeltette, hogy több szakma határvonalán kell mozogni. Olyanok vannak előnyben a szabályozási munkában, akik több, nem egy irányba mutató szakképzettséggel is rendelkeznek: mérnök-közgazdász, mérnök-jogász, jogász-közgazdász, jogi szakokleveles mérnök vagy közgazdász, MBA, stb.

10.2.2. A tevékenység jogszabályba illesztése

A szabályozási tevékenységhez jogszabályi felhatalmazás, illetékesség, hatáskör kell. Ennek az elérése komplex folyamat. El kell fogadtatni a döntéshozókkal, és az őket befolyásoló társadalmi csoportokkal, hogy: szükség van a szabályozásra, ilyen szabályozásra van szükség, és ennek alapján ilyen szabályozó intézményrendszert kell működtetni. A társadalom számára vonzóknak kell lenni a javaslatnak: jobb lesz, ha szabályozva van, mintha nem. Könnyebb nem megvalósítani egy szabályzást, mint megvalósítani. A legnehezebb azonban egy meglévő szabályozást leépíteni.

10.2.3. Tevékenység beindítása

A szabályozási tevékenységet be kell indítani akkor, ha szükség van rá a piac fejlődése érdekében.

A tevékenység előbb indul, mint a rá vonatkozó jogszabály hatályba lépése. Addigra már túl kell lenni a felkészülésen és a jogszabályba illesztésen.

A tevékenységet el kell indítani mind folyamatában, mind fizikai feltételeiben, mind az információs és archiválási rendszerében. Látni kell a folyamatos költségeit, és biztosítani kell a rendszeres bevételét is.

10.2.4. Hatások érzékelése és vizsgálata

A szabályozási tevékenység hatásait különféle módon lehet vizsgálni: a valamennyire mérhető mennyiségeket meg kell mérni, a nem mérhetőket a résztvevők elégedettségével célszerű nézni.

Nehezebben mérhetők az áttételes hatások, pl. a szabályozás hatása fejlesztésekre és a befektetési döntésekre, stb.

10.3. Szabályozói szerepkör tanulása

A szabályozó szerepkör is fejlődik, együtt a piac kifejlődésével és érésével.

10.3.1. Egyedi ügyek szabályozója

Akkor mondjuk, hogy a piac kiterjed, ha a szektor „átmegy” az adminisztratív mechanizmusokból a piaci mechanizmusokkal megoldott szektorok közé. Az ilyen

„áthelyezés” önmagában is összetett folyamat, amiben a szabályozás „csak” az egyik elem. A konkrét szabályozási ügyeket ilyenkor egyedileg „szokták” megoldani annak érdekében, hogy az átalakulási folyamatot „irányban tartani” lehessen.

10.3.2. Normatív jogalkalmazó

A piac úgy tud kialakulni az ilyen átvitelekben, hogy „megkötetik” a társadalmi szerződés: ezentúl másképpen lesz, mint eddig. Ez mindig kompromisszumra épül: egyeseknek kedvező volt, vagy nem volt zavaró a korábbi mechanizmus. Másoknak zavaró volt, és többen remélnék az újtól. Mindenki bizakodó, és megállapodnak a konkrét játékszabályokban. Ilyenkor szoktak felállítani egy „klasszikus hatóságot”, amely ügyel a játékszabályok betartására.

10.3.3. Visszacsatoló a jogalkotásban

A hatóság elkezd alkalmazni a játékszabályokat, a jogszabályokat, ellenőrizni az állam által megkötött magánjogi szerződéseket. Felgyűlik egy sor tapasztalata, és kiderülnek a konkrét szabályozási eszközök hibái, buktatói is. A hatóság természetes módon alakít ki véleményt a meglévő jogszabályokról, és tesz javaslatot a módosításra.

A konfliktus abból fakadhat, hogy az eredeti társadalmi szerződés csoportjai (pl. nagy befektetők, politikusok, nagy felhasználók) újra akarják-e tárgyalni a témát. Az egész témát, vagy csak kisebb részleteket. Jó esetben visszakérdeznak a jelentős többletinformációval és felgyülemelő tudással rendelkező hatóságtól: hogyan is gondolná a részleteket?

10.3.4. Előrettekintő tudásközpont

A hatóságnak erre a kérdésre választ kell adnia. Többnyire tud is választ adni, mert a saját munkájához fel kellett halmoznia a tudást: a nehezen értelmezhető jogszabályhelyeken a jogértelmezést, a konfliktusos jogalkalmazásnál a konfliktus kezelését. Mindehhez hozzájárul, hogy a nemzetközi szakmai hálózatokban (pl. szabványosítás, szabályozási részletek kidolgozása) elsősorban a hatóság emberei vesznek részt. Ebből adódóan tud a hatóság előrettekintő tudásközponttá válni.

T8. Adaptáció tézise: A szabályozásban rejlő társadalmi tanulási folyamatról.

Az átmeneti gazdaságokban a piacgazdasági modell kiterjesztésének, egyes szektorok modernizációjának egyik, (de nem egyedüli) eszköze a szabályozás.

A közepesen fejlett gazdaságokban a felzárkózási törekvés társadalmi tanulási folyamatot indít be, amelynek a szabályozás is része. A tanulási folyamat több, kb. 8-12 éves időtartamú tapasztalati körből áll.



11. Magyar hírközlés-szabályozás 2006-2010

Az eddig leírtakat alkalmazva, tekintsünk előre a magyar hírközlés-szabályozás következő időszakára.

11.1. Az érett hírközlési piac jelenségei

11.1.1. Tőkekoncentrációs folyamatok

A hírközlési- informatikai- és médiaszektor egybeforrásával, a szektorhatárok kitágulásával nő a verseny is. A szolgáltatók és gyártók természetes reakciója a verseny növekedésére, hogy összeillesztik termékeiket, és együtt kínálják. A változó termékkínálat mellett tőkekoncentrációs folyamatok is beindulnak: stratégiai szövetségeket kötnek, felvásárolják egymást, egyesek kilépnek a piacról. A megváltozó szektor-struktúra visszahat a termékpiacra is: az új, erősebb piaci csoportok szabványosíttatni kezdik az új termékeiket. A piacnak ez az állapota tipikusan érett piacra vall, amelyben már a piac újrafelosztásáért folyik az egyre intenzívebb verseny

11.1.2. Innovációs verseny

Nagy kapacitású hálózati technológiák lépnek piacra, amelyek alkalmasak mindhárom szektor jeleinek (hang-, kép-, adat-tartalmak) gyors és hatékony átvitelére. A végberendezések kombinálódnak, funkciójuk egymásba épül, és részben helyettesíti a külön-külön funkciókkal bíró termékeket. A szolgáltatások is kombináltak lesznek és nő a verseny a szolgáltatók közt a „jó” vevőkért.

A különböző technológiák egymással is versenyre lépnek, mind a hálózatokban, mind a szolgáltatások szintjén. Az IP alapú távközlés széles körben elterjed és a hagyományos távközlési hálózatok kiváltására törekszik. Erre reagálva a hagyományos hálózatokat új generációs hálózatokba (NGN) szervezik, új struktúrákba és új kapcsolóeszközökkel, és versenyeznek a piac megtartásáért.

11.1.3. Értékláncok összeépülése

A hírközlés beépül az informatikai rendszerekbe. Egymástól távol levő számítógépek kihasználatlan kapacitásait egybeszervezik „grid” hálózatokba, amelyekben a nagykapacitású hírközlési átvitel a rendszer szerves része. Elosztott kapacitású informatikai rendszerek jönnek létre, és az informatikai eszközökbe „láthatatlanul” beépülnek a hírközlési funkciók is. A felhasználó szinte észre sem veszi, hogy helyi- vagy távoli gépeken is dolgozik. Az informatikai eszközökbe beépülő hírközlési szolgáltatásokat már az informatikai fejlesztők választják ki és nem közvetlenül a

felhasználók. Ezzel gyengül a vevőkapcsolat, és *megnő a függés* az informatikai fejlesztőktől.

A informatikai szektor, a hírközlési szektor felhasználójaként tipikusan „*hátra irányú integrációt*” hajt végre, és az értéktermelő folyamatok összeépülnek. A két szektor összekapcsolódása a szolgáltatások volumenében enyhe növekedést eredményez. A hírközlési szektor fajlagos profitját azonban ez a jelenség várhatóan nem engedi tovább növekedni, de lehet, hogy csökkenti is.

Megjelentek az elektronikus aláírás, az elektronikus ügyiratkezelés, hitelesítés, felhasználó-azonosítás, jogérvényesség szabályai. Az *elektronikus ügyintézési* folyamat megelékníti a hírközlési forgalmat, megerősíti az archiválási piacot, a felgyorsult ügymenet megemeli a forgalmi igényeket más területeken is¹⁰¹. Az elektronikus ügyintézéshez hasonló húzó hatást fejthet ki a hírközlési szektorra minden *tartalom-szolgáltatási* fejlemény is: pl.: adattárházak kiépülése, kulturális tartalmak közszolgálat, információszabadságból eredő kötelező tájékoztatások, stb. A tartalomszolgáltatás értéklánca is közeledik az info-kommunikációhoz.

11.2. A szabályozási tevékenység változása

11.2.1. Piaci folyamatok és struktúra figyelése

Az egymással versengő szolgáltatók között a hatóság lesz a hiteles tájékoztatási pont a termékekről, a szolgáltatásokról, és a regisztrált szolgáltatókról. A nemzeti szabályozó hatóságnak ismernie kell a hírközlési termékpiacot és a mögötte levő tőkepiaci struktúrát is. A termékek gyors változása és kombinálódása miatt a nagyobb termékcsoportok piacát célszerű monitorozni és a termék-helyettesítési hatásokat is érdemes figyelni. A hírközlési piac szerkezetét célszerű *monitorozni* a tulajdonosi térkép megrajzolásával és a tőkekoncentrációs mutató kiszámításával.

11.2.2. Innováció kezelése a szabályozásban

Az új technológiák piacra lépéséhez szükséges a *műszaki tudásra épülő szabályozás*. Aktívan részt kell venni a korlátos erőforrások nemzetközi elosztásában. A szabványosítási folyamatban annak érdekében célszerű részt venni, hogy ismerjék az új technológiák lehetőségeit és egymáshoz való viszonyát. Az innovációs verseny szabályozói kezelésében az a cél, hogy elkerüljék a technológiai alapon kialakuló új monopóliumokat¹⁰².

¹⁰¹ Pl. 24 órás help-desk szolgálatok, vírusirtás, adatbázis lekérdezések, stb.

¹⁰² Pl.: A BT és az OFCOM arról tárgyal, hogy az NGN technológia mennyire hozza újra monopóliumhelyzetbe a BT-t a hálózati piacon.

A nemzeti szabályozó hatóság, ha előremutatón gondolkodik, akkor nemcsak a megépült fizikai infrastruktúrát védi, hanem elősegíti a jövő infrastruktúrájának fejlődését is. Figyelemmel kíséri a technológiai előrettekintéseket, hogy az új technológiák piacra lépését elősegítse (ne akadályozza).

11.2.3. Megbízhatósági és biztonsági követelmények

Az információs társadalom terjedésével a hálózatoktól és az információs technológiáktól való függés egyre nő. Nő a biztonság-tudatos fejlesztés és folyamatszerzés szerepe az egész info-kommunikációs szektorban. A rendszerek megbízhatóságát¹⁰³ és biztonságát¹⁰⁴ célszerű szabályozni. Sőt, hatóságilag is ellenőrizni kell, mert ez a rejtett minőségi paraméter elkerülheti az átlagos fogyasztó figyelmét. A biztonsági célt az új vagy gyorsan terjedő technológiák piacra lépésénél is érvényesíteni kell¹⁰⁵.

11.2.4. Fogyasztóvédelmi fókusz

Meg kell erősödni a piac-felügyeleti tevékenységnek, amelyben a fogyasztóvédelem új fókuszot kap. A fogyasztó érdekében kell beavatkozni a piaci folyamatokba, az élesedő verseny miatt egyre gyakoribb piac-elhagyás esetén. Ellenőrizni kell a szolgáltatások megbízhatóságát és biztonságát is.

11.2.5. Egyetemes szolgáltatások kiterjesztése

Az EU szintű egyetemes hírközlési szolgáltatás árszintjének meghatározása valószínűleg várat magára, mert központosított keresztfinanszírozási mechanizmusokat igényelne, amely nem érdekük a valódi döntéshozóknak.

A közép-európai régióban a mobil szolgáltatások sokkal szélesebb körben elterjedtek, mint a fix távközlési szolgáltatások. Kizárólag szociális szempontokból nem lenne indokolt a mobil szolgáltatók egyetemes szolgáltatási hozzájárulása a fix hálózatok fenntartásához. Az informatikai alkalmazások terjedéséhez éppen az olcsóbb, de szélessávú fix hozzáférési hálózatok fenntartása és továbbfejlesztése lenne szükséges. Az EU korábbi egyetemes szolgáltatásához alkalmazkodik a régió, bár egészen más motivációval, mint a korábbi tagállamok.

Az EU gazdag tagállamaiban felmerült a szélessávú infrastruktúrára épülő szolgáltatások beemelése az egyetemes szolgáltatások körébe. Ezt a megbízható alap-

¹⁰³ Megbízhatóságon a folyamatos, tartalékolt rendelkezésre állást értünk, amely elviseli a kezelők jóindulatú tévedéseit is.

¹⁰⁴ Biztonságon bármely képzett, de ellenérdekű fél szakszerű támadása ellen is védett rendszert értünk.

¹⁰⁵ Pl.: az IP alapú hálózatokban meg kell oldani a segélykérő hívások lokalizációját, és a felhasználó azonosítását az informatikai csalások kivédésére.

szolgáltatások biztosítása érdekében teszik. Az egyetemes szolgáltatási csomag EU szintű kiterjesztésére célszerű felkészülni, mert várhatóan előbb fog eljönni, mint ahogyan a hazai piac ezt igényelné.

11.2.6. Szövetség a szabályozási partnerekkel

A szektor-specifikus szabályozó hatóságnak akkor van esélye eredményesen és hatékonyan szabályozni, ha szövetséget köt a szabályozási partnereivel:

- a Versenyhivatallal, a fogyasztóvédelmi- és az adatvédelmi hatósággal, esetleg más hatóságokkal is;
- az ipari önszabályozó civil szervezetekkel, elsősorban az önszabályozáshoz szokott informatikai szektorban,
- környezetvédelmi-, egészségvédelmi- célokra szerveződött civil szervezetekkel.

Mindehhez nemcsak a piacismeretét és szabályozási tudását kell bővítenie, hanem a társadalomismeretét is. A piaci monitoring funkciók mellé szükséges a társadalmi monitoring¹⁰⁶ elemek beépítése is a mechanizmusba.

11.2.7. Részvétel a szabályozási globalizációban

Az EU kiterjedésével és további bővülésével megváltozik a brüsszeli igazgatás azon szerepe, hogy homogenizálja a piacsabályozási folyamatokat. Fel kell készülniük az eddiginél szigorúbb transzpozíciós és implementációs kontrollra.

A nemzeti szintű hatóságok egyeztető fóruma az IRG és az Európai Szabályozói Bizottság (ERG) várhatóan intézményesedik. Ebben a munkában a szabályozóknak elsősorban azért célszerű részt venniük, mert jelentős tudás-forrás ez a nemzetközi szervezet. Véleményem szerint, ha sikerül az IRG munkacsoportjainak hatékonyan együttműködni, akkor az késleltetheti a központi Euro-regulátor létrehozását.

Célszerű lenne informatikai- és tudás-menedzsment fejlesztéseket indítani, mind a transzpozíciós munka felgyorsítására, mind a nemzetközi munkacsoportokhoz rendeltén. Itt olyan informatizált belső rendszereket és munkafolyamatokat érzek, amelyek segítenek rendszerezni-, archiválni-, intézményen belül megosztani a nemzetközi munkacsoportban szerzett információkat és tudást.

11.3. Tudás- és mechanizmus fejlesztés

11.4. Technológiai tudás becsatolása

A technológiai tudás egy részének a szabályozó intézményben kell maradnia. A másik része együttműködési megállapodásokkal külső kutatóhelyekről is pótolható.

11.5. Piacismereti többlet létrehozása

A folyamatos piaci monitoring továbbra is szükséges a szabályozáshoz. Ehhez kiegészítésként célszerű piaci modelleket is alkalmazni az elemzéshez vagy piaci jelenségek előrejelzése érdekében.

11.6. Társadalomismereti profil létrehozása

A ko-regulációhoz, azaz más intézményekkel vagy civil szervezetekkel együttesen formálandó szabályozáshoz célszerű lenne társadalom-ismereti tudást is becsatolni, vagy felhalmozni a szabályozó intézményben. A becsatoláshoz is legalább egy belső csatlakozási pontra van szükség.

11.7. Intézményi tudásközpont

A hatósági munka során felhalmozódó információ, ismeret és tudás rendszerezésére új mechanizmusok beépítése volna célszerű. Egy sor információt tárolnak elektronikusan a hatóságban. Erre lehetne egy olyan mechanizmust építeni, amely informatikai rendszerrel is segíti az információk koncentrációját és rendezett archiválását ismeretté, később szervezeti tudássá.

¹⁰⁶ A korábbi műszaki-, gazdasági- és jogi tudás mellé be kell hozni a szociológiai tudást is.



12. Összefoglalás

12.1. Az elvégzett munka

A disszertáció célja volt: a gyakorlati tapasztalatokból kiindulva elméleti összefüggéseket keresni a piacszabályozási tevékenység témakörében, és erre építve javaslatokat adni a jövőbeni szabályozás stratégiájára vonatkozóan.

- A „szabályozás és stratégia” együttesen új és szokatlan szóösszetétel, ezért definiálni kellett a disszertáció témáját. Ezt a definíciót később az empirikus kutatással is megerősítettem.
- A széleskörű nemzetközi irodalomból csak a leglényegesebb elméleti műveket emeltem ki. A hazai szakirodalmi palettát sokszínűségében és az elmúlt tizenöt évre visszatekintve kívántam bemutatni.
- Áttekintettem a szabályozási feladatot, mint célt és gazdaságformálási eszközrendszert.
- Leírtam a valós szabályozás történetét hazánkban 1989-2005 között. Ezzel bemutattam, hogy a piacszabályozás komplex (tanulási-, alkalmazkodási- és környezetalakító) stratégiai folyamat, amelyben többszörös összefüggések vannak.
- Empirikus kutatást végeztem mélyinterjúkkal és kérdőívekkel. Az interjú sorozattal megmutattam a résztvevők tudásának és feladat-értelmezésének sokszínűségét. A kérdőíves felméréssel érzékeltettem, hogy még egy viszonylag homogén és érintett szakmai közösségben is különbözőek az elvárások a szabályozást illetően.
- Modelleket rajzoltam fel a szabályozás mélyebb értelmezéséhez előbb az érdekcsoportok, majd az értékrendszerek mentén. Az érdekviszonyok modellje jól mutatta a szabályozási csapda-helyzeteket, amelyek néhol fellelhetők a szakirodalomban. Néhány új érdek-paradoxonra is sikerült rábukkanni a modellalkotás során. A modellek kapcsán eljutottunk történelmi absztrakcióig is, amelyek talán segítenek megérteni időben vagy térben távoli kultúrák belső viszonyait.
- Bemutattam azt a társadalmi adaptációs, tanulási folyamatot, amely a hírközlés modernizálásában volt megfigyelhető, és amely hozzájárult hazánk gazdasági és társadalmi felzárkózásához, valamint az EU tagság eléréséhez.

- Végül, a korábbiak alapján előretekinttem a következő időszakra. Megmutattam, hogy az érett piac körülményei közt változik a szabályozási feladat, és kompetenciafejlesztésre van szükség a szabályozással foglalkozó intézményben.

Minden ponton, ahol a folyó szöveg már igazolni látszott, átfogó megállapítást tettem. Téziseimet alapvetően saját nyolcévnyi tapasztalatomra, és az empirikus kutatásra építettem.

12.2. Új tudományos eredmények

Mondanivalóm lényegét nyolc tézisben fogalmaztam meg, amelyek eddig nem találhatók meg ilyen összefüggésben a szakirodalomban.

T1 Állami szerep tézise: átfogó tézis az állam szabályozói tevékenységéről:

Az állam társadalmi- és nemzetközi- elvárásokat teljesít és fejlődik is, miközben közérdekből szabályozza a piacot.

- A piaci szereplők magatartását és döntéseit befolyásoló piaci beavatkozás átcsoportosítja jövedelmeiket és egyéb hasznaikat.
- A szabályozási célok és eszközök érdekérvényesítő szabályozási alku-folyamat során alakulnak ki.
- A tényleges gazdasági- és társadalmi hatások felismerése és visszacsatolása a társadalmi tanulási folyamatot segíti elő.

T2. Konvergencia tézise: az info-kommunikációs szektorban megfigyelhető konvergencia hatásáról a piacra és a piacsabályozásra

A konvergencia *nemcsak kiterjeszti, de módosítja is a szabályozási feladatot.* Az info-kommunikációs szektor konvergencia jelenségei nemcsak termékpiaci, hanem piacszerkezeti változásokat is előidéznek. A megnövekedő versenyre a cégek tökekoncentrációs folyamatokkal reagálnak. Az így létrejövő nagyobb cégcsoportok technológiai versenyt indítanak a versenytársaik ellen. A szabályozó akkor tudja megakadályozni vagy fékezni újabb monopóliumok kialakulását, ha szakmailag megerősíti magát, valamint szövetséget köt a szabályozásban érintett többi intézménnyel.

T3. Globalizáció tézise: a globalizáció és lokalizáció hatásairól a piacra, a szabályozásra, valamint ennek bemutatása az EU vonatkozásában.

- a) A globalizáció és lokalizáció ciklusa befolyásolja a piacot:
 - A globalizációs fázisban a nemzetközi tőkeáramlás erősödik, a piac kiterjed és regionális gazdasági terek alakulnak ki.

- A lokalizációs fázisban a nemzetközi tőkeáramlás gyengül, és fontosabbá válik a helyi-, nemzeti piac.

A piacméret változásával az államnak új szabályozási feladatai keletkeznek: kontrollálnia kell a tőkefolyamatokat, a gazdaságban meg kell követelni a környezeti- és a szociális felelősséget, részt kell vennie a szabályozás globalizációjában, és célszerű elősegítenie a társadalmi globalizációt is.

b.) Az *EU*, mint regionális gazdasági integráció, fokozatosan tér át a nemzeti szintű szabályozásról a *közösségi szintű szabályozásra*.

- Az EU egységes gazdasági tér kialakulásához az EU szintű szabályozási funkciónak erősödnie kell; az infrastruktúra szektorokban az Euro-regulátor mechanizmusok kialakítása folyamatban van.
- A hírközlési szektorban *a szabályozás globalizációja* még „csak” a nemzeti hírközlési hatóságok egyeztetésénél tart, de a piac-szabályozás új céljai és eszközei már az EU szintjén jelennek meg.

T4 Intézmény tézise: a nemzeti szabályozó hatóság korlátozott mozgásteréről

A nemzeti szabályozó hatóság a szektor fejlődését hivatott *optimalizálni*, de ezt *csak korlátozottan* tudja megtenni, mert:

- A *szabályozó* hatóság döntéseit szükségszerűen nemzeti szintű politikai befolyás éri; így nem válik teljesen a szektor önkormányzatává.
- A *nemzeti* szabályozó *hatóságnak* részt kell vennie a szabályozás globalizációjában.
- A *független* hatóságnak illeszkednie kell az államigazgatási rendszerbe, és intézményként gazdálkodnia kell.
- A hatósági *szervezetben* a folyamatokat, az információkat, a tudást és a motivációkat is menedzselni kell.

T5. Piaci összhang tézise: A szabályozás és a piac érettségének szükséges összhangjáról

a.) Egy új szegmens piacnyitása az egész hírközlési piac termék-struktúráját megváltoztathatja. Az összefüggő szabályozási rezsimek egy pontjának megváltozása megmozdítja a többi szabályozási elemet is. A piac fejlődése folytonos, és időközönként kikényszeríti a szabályozás lépcsőszerű változtatását.

b.) A változó szabályozási rezsimek elősegíthetik, vagy gátolhatják a piac spontán érési folyamatát, de nem szakadhatnak el a piac tényleges állapotától. Ha a szabályozás előbbre mutat a piac érettségénél, feszültség keletkezik. Ha az előremutató szabályozás

következtében a piaci érés felgyorsul, csökken a feszültség, mert a piac és a szabályozás újra összhangba kerül egymással.

T6. Érdekvizonyok tézise: a társadalmi optimum kereséséről és az összefüggő szerepekről a szabályozási alkuban

a.) Az állam érinti a különböző társadalmi csoportok érdekvizonyait, amikor a szabályozással beavatkozik a spontán piaci viszonyokba. A valós szabályozási rendszer, - gazdasági-, politikai-, biztonsági célokat is tartalmazó - társadalmi optimumra törekszik a tárgyalásos folyamatokban.

b.) A szabályozási alkuban az egyes társadalmi csoportok többes szerepkörben vesznek részt. Az egyik szerepkörben létrejött erőkülönbség befolyásolja a másik szerepkör érdekérvényesítését is. A politikai- és igazgatási döntéshozóknak figyelembe kell venniük a lakosság és az üzleti döntéshozók elvárásait.

T7. Értékrend tézise: a szabályozási célok kitűzésének többszörös társadalmi meghatározottságáról

a.) A meghatározó társadalmi érdekcsoportok értékrendjüket a szabályozásban is érvényesítik. A hírközlési szektor technológiára alapozott, és sok helyen külföldi tőkebefektetésre épül. Ezért, a kultúra-függő értékrend-eltéréseket is figyelembe kell venni a szabályozási tárgyalásokon.

b.) A szabályozás társadalmilag erősen meghatározott, és típusokba sorolható. A szabályozás függ:

- a társadalmi jólétet meghatározó csere-folyamatok kiterjedtségétől;
- a kultúra által kialakított, és a társadalmi koordináció által formált társadalmi értékrendtől is.

c.) A szektor-szabályozást általában a társadalom általános értékrendje és a szektorra vonatkozó elvárásai alakítják ki. A szektor nemzetközi szabályozási trendjei valamennyire módosíthatják a szabályozási típust. A szektorban érdekelt erős érdekcsoportok gyorsíthatják, vagy lassíthatják a szabályozási típus megváltozását.

T8. Adaptáció tézise: A szabályozásban rejlő társadalmi tanulási folyamatról.

Az átmeneti gazdaságokban, a piacgazdasági modell kiterjesztésének, egyes szektorok modernizációjának egyik, (de nem egyedüli) eszköze a szabályozás.

A közepesen fejlett gazdaságokban a felzárkózási törekvés társadalmi tanulási folyamatot indít be, amelynek a szabályozás is része. A tanulási folyamat több, kb. 8-12 éves időtartamú tapasztalati körből áll.

12.3. Kitekintés más szektorokra

Áttekintve a hírközlési szektor specifikus szabályozását, illetve annak stratégiáját joggal merül fel a kérdés, mennyiben alkalmazhatók a tapasztalatok más szektorokra is.

A fizikai hálózattal bíró üzletágak sok tekintetben hasonlóak közgazdaságilag.

- Minden esetben viszonylag nagy beruházási ráfordítás szükséges a hálózatok megépítéséhez, mielőtt valójában elkezdhetne szolgáltatni rajta bárki bármit. Hálózatot kell létrehozni a távközlési szolgáltatásokhoz, energiahálózatot az áramszolgáltatásokhoz, gázcsöveket a gázszolgáltatáshoz, vasúthálózatot a vasúti közlekedéshez, vízhálózatot a vízellátáshoz, csatornahálózatot a szennyvízelvezetéshez.
- Ha valaki ki akar lépni az üzletágból, jelentős veszteséggel kell szembenéznie, mert a megépített hálózatait nem tudja kivenni a földből, és másra használni.
- Ugyanakkor, ha egy második (vagy sokadik) új belépő piacra akar lépni, számolnia kell azzal, hogy a versenytársa már elérte a vevőket, és fizikai hálózattal is összekötötte őket magával.

A hírközlési szektor szabályozásának tapasztalatai felhasználhatók tehát az energia- és a közlekedési szektorban, bár figyelembe kell venni a szektor jellegzetességeit.

A tapasztalatok tágabb értelemben felhasználhatók a humán-infrastruktúra szabályozásában is. Ilyenek az oktatás, egészségügy, szociális biztonság rendszerei.

- A humán-infrastruktúra rendszereit ma még általános adókból, vagy felosztó kirovó rendszerekből finanszírozzák, és az általános szolidaritás elve alapján osztják el.
- A szűk termékválaszték és a nem kellően hatékony szervezés miatt megjelentek már a piaci elemek is ezen a területen, párhuzamosan az állami finanszírozású rendszerekkel. Lehet már magániskolába járni, magánkórházban gyógyulni és magán-nyugdíjpénztárba befizetni. Fennáll tehát a piaci koordináció bevezetésének lehetősége.
- A humán-infrastruktúra piacosításánál hasonló témákat kell áttekinteni, mint az anyagi infrastruktúra részét képező hírközlésben: az állami finanszírozást, a tőkebefektetések szabadságát, az egyetemes szolgáltatások körét, az árszabályozást, a kötelező együttműködéseket, a személyiségi jogokat, a környezeti hatásokat.
- Azt kell látnunk, hogy nagy a hasonlóság, de a humán-infrastruktúrának nagyságrendekkel nagyobbak a pozitív externália hatásai, azaz kihatásai más szektorok fejlődésére. Ez volt az ok, amiért a felvilágosult abszolutizmus óta, azaz

kb. háromszáz éve Magyarországon és Európában az állam mindenütt megszervezte az iskolahálózatot és a közegészségügy valamilyen szintjét.

1. Melléklet: Empirikus Kutatás – szakmai interjú sorozat

M.1.1. Interjúk koncepciója

Interjú alanyok kiválasztása

Az interjúalanyok kiválasztása a szabályozási folyamatokban való tényleges részvétel alapján, és a személyes hajlandóság mérlegelésével történt. A megkérdezés így nem reprezentatív. Annyit elmondhatunk róluk, hogy vélemény vezérek a saját szakterületükön.

Név	<i>Képzettség, Szakterület</i>	Jelenlegi pozíció	Korábbi v. egyéb pozíciók	Interjú helye, időpontja
Hidasi István	közgazdász gazdasági és ár-szabályozás	az NHH Tanácsának tagja	HIF gazdasági szabályozási igazgatója	NHH épület, 2004. november 25.
Bánhidi Ferenc	<i>közgazdász gazdasági szabályozás</i>	az NHH Tanácsának tagja,	HIF piacsabályozási elnökhelyettese	NHH épület, 2004. november 27.
Simon Gyula	<i>Villamosmérnök frekvenciaárverési és stratégiai szakértő</i>	az NHH középvezetője	KHVM frekvencia-gazdálkodási munkatársa	NHH épület, 2004. december 1.
Dömötörné Dr. Ács Katalin	<i>villamosmérnök, és jogász technológiai szabályozás</i>	az NHH középvezetője	PTF egyik alapítója, a HIF középvezetője több pozícióban	NHH épület, 2004. december 1.
Dr. Schmideg Iván	<i>villamosmérnök nemzetközi szabályozás, innováció</i>	az NHH tanácsadója	HIF nemzetközi igazgató ill. elnökhelyettes	NHH épület, 2004. december 7.
Dr. Nagy Márta	Verseny szabályozás, intézményi együttműködés	GVH elnökhelyettese	HIF Elnöki Tanácsadó Testületének egyik tagja	GVH épület, 2004. december 8.
Aranyosné Dr. Börcs Janka	<i>jogász jogszabály-előkészítés</i>	NHH középvezetője	HIF jogi igazgatója, Döntőbizottság tagja	NHH épület, 2004. november 30.
Dr. Bánkúti Erzsébet	<i>jogász jogszabály-előkészítés</i>	IHM helyettes államtitkár	HIF jogszabály-előkészítési vezetője	IHM épület, 2004. december 7. 13:00

Interjúsorozat kérdései

Interjúalanyt bemutató kérdések

Mióta foglalkozol szabályozással? Milyen szakaszokra bontanád ezt az időszakot? A szabályozási rendszer melyik részére van vagy volt rálátásod?

Mit tartasz az eddigi legnagyobb eredményednek a szabályozás területén? Mit szeretnél volna megoldani a szabályozásban, ami nem sikerült eddig? Van-e rá még remény, vagy teljesen elmúlt már a téma?

Az interjúalany egyéni tapasztalatát bemutató kérdések

Hidasi István: Az árszabályozási tárgyalásoknál mikor érzi a szabályozó, hogy most kell és lehet is kompromisszumot kötni?

Bánhidi Ferenc: Hogyan kereshető meg a piacszerkezet optimuma? Lehet-e erre szabályozási eszközökkel hatni?

Simon Gyula: Egy új piaci szegmens megnyitásokor hányféle szempont merül fel? Hogyan lehet az előkészítés objektivitását és bizalmasságát megőrizni?

Dömötörné dr. Ács Katalin: Mit lehetett tudni a PTF megalapításakor a szabályozási tennivalókról? Mennyit fejlődött a hatóság az óta? Mit tart a legfontosabb tapasztalatnak?

Dr. Schmideg Iván: Milyen volt a magyar hatóság első látogatása az EU adminisztrációban? Mi változott azóta?

Dr. Nagy Márta: A Gazdasági Versenyhivatal milyen indokkal hozta létre az Infokommunikációs Irodát, és az beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket?

Aranyosné dr. Börcs Janka: Mit lehet elmondani a Hírközlési Döntőbizottság tapasztalataiból, mint összefoglaló tanulságot?

Dr. Bánkúti Erzsébet: Mi volt a lényegi különbség a 2001 évi és a 2003 évi hírközlési törvények előkészítésekor?

Lezáró kérdések

Véleményed szerint, mikor van szükség szabályozásra, és mikor nincs szükség rá? Mi az, amit nem tudunk a szabályozásban? És mi az, amit tudhatunk előre, ha odafigyelünk?

Mekkora a szabályozás szabadsága az EU-ban? Mennyire határozzák meg a szabályozást hazai tényezők, pl. vállalatok, politika, más intézmények?

Ha a SZABÁLYOZÁS szót hallod, mire gondolsz elsősorban és másodsorban? Mit jelent számodra ez a szó? Ha a STRATÉGIA szót használod, mit értesz alatta? Összekombinálható-e a két szó: *szabályozás stratégiája*? Mit kell, hogy értsünk alatta?

M.1.2. Interjúk személyenként

Interjú Hidasi Istvánnal

Interjú jegyzőkönyv

(az interjúalany által korrektúrázott változat)

Interjú időpontja: 2004 november 25.

Helye: Budapest, NHH épület (1015 Bp. Ostrom u. 23. 513.szoba)

Interjú készítő: Kósa Zsuzsanna (kérdései szürke háttérrel jelezve)

Szeretettel köszöntelek és nagyon köszönöm, hogy rám szánod az időd.

Mióta foglalkozol szabályozással, melyik területével kiemelten, mik a tapasztalataid erről?

Ha a távközlést nézzük, akkor 1995-96 óta. Akkor kezdtünk el egyáltalán a gazdaságsszabályozással foglalkozni. A gazdaságsszabályozás akkor már nem volt egy új dolog. A távközlés területén, Magyarországon addig nem nagyon volt, illetve a meglévő szabályozás jogi-, és nem pedig gazdasági szemléletű volt. 1995 végén, 1996 elején az akkori HÍF-ben alakult meg az a gazdaság-szabályozási igazgatóság, amelyik elkezdett ezzel foglalkozni. Első körben egy komoly tanulási folyamat volt. Majd egyre jobban belefolytunk magába a szabályozási tevékenységbe. Az elején, mint szakértők dolgoztunk a Minisztériumnak. Majd egyre inkább átcsúszott ez a szabályozási feladat a szabályozó hatósághoz.

Mit kellett megtanulni ahhoz, hogy ez jól menjen? Külföldi példákat, elméleteket, vagy mit?

A külföldi példák azért jók, mert azokra lehet hivatkozni. Inkább az elméleti kérdések voltak izgalmasak, de hozzá kell tennem, hogy ezek nem olyan típusú elméleti kérdések, amik egyébként a közgazdaságban nem merülnek föl. Speciálisan a távközlésre, vagy általában a hálózatos üzletágakra nem volt itt Magyarországon példa, hogy ebben a formában szabályoztuk volna. Anélkül, hogy vizsgáltuk volna, elfogadtuk hogy ez egy természetes monopólium. Mint közszolgáltatást állami monopóliumként kezeltük. Ezen lépett túl ez a szabályozás. Elsősorban a külföldi példák alapján tudott túllépni. Ott már volt erre valamilyen gyakorlat vagy volt valamilyen példa, hogy így is lehet. Ezek a dolgok általában nem feketék és fehérek. Az, hogy lehet-e vagy nem lehet ilyen módon szabályozni, sok esetben, nem a közgazdaságon és nem a technológián múlik. Sok esetben azon (múlik), hogy van-e elég anyagi erő. Van-e elég pénz arra,

hogy kialakítsa azt a gyakorlatot, amivel és amire hivatkozva szabályozni lehet, vagy szabályozni kell. Ha valaki be akar lépni a piacra, az sok pénzt fog arra szálni, hogy bebizonyítsa: igenis a piac megtámadhatóvá tehető. Természetesen ehhez kell a technikai fejlődés is. Valószínűleg nem lehetett volna ezt a kilencszáz éves elején megtenni. Ez minden iparágban így ment.

Hogyan lehet a lobbis ellenében, vagy a lobbis mellett objektív szabályozást fenntartani? Beszélhetünk-e objektív megközelítésről?

A szabályozás mindig objektív, hiszen a szabályozó objektív, ebből indulunk ki. Azután, mindig szubjektívvé válik, mert ezt nem lehet másképp csinálni. Egy csomó minden figyelembe vétele mellett születnek meg a szabályozói döntések. Ez mindig így volt, és mindig így lesz, de ez nem okvetlenül a lobbis jelenti. Ez nem arról szól, hogy ha egy lobbis megjelenik, akkor másképp szabályoz az ember, mint hogyha nem. Más befolyások is érik az embert, nemcsak a hírközlés, a távközlés területéről, máshonnan is. Nem lehet egy iparágat kivenni egy gazdasági környezetből, egy tőkepiaci környezetből, ezekre figyelemmel kell lenni, amikor az ember árszabályoz.

Egy ilyen árszabályozási tárgyaláson hol lehet megérezni azt, hogy most kell kompromisszumot kötni? Azért kérdezlek erről, mert Te vezettél ilyen tárgyalásokat.

Nem kell kompromisszumot kötni. Egy szabályozás nem arról szól közvetlenül, hogy megindulunk tízről, a másik azt mondja: húsz, aztán megállapodunk tizenötben. A szabályozónak kell lennie egy elképzelésének, ami számokon, tényeken alapul. Majd meg kell vizsgálnia, hogy amennyiben ezt a lépést megteszi, akkor milyen hatást fog a piacon elérni. Úgy kell megtennie, és akkora lépéseket kell tennie, ami az optimumhoz közelít. Hogy mi az optimum, az természetesen megint egy szubjektív döntés kérdése. Hogy kinek az optimumát akarom nézni. A szabályozó akkor működik jól, ha nemzetgazdasági szinten hoz optimális döntéseket. Nem biztos, hogy egy feltörekvő cégnek ez jó, nem biztos, hogy egy már bent lévőnek jó, hanem úgy általában jó. Jó a fogyasztóknak, általában jó a gazdaságnak. Ilyen típusú alkuk nem nagyon vannak. Nem így működik. Persze, a végén nyilván van egy megállapodás. Ha van, mert nem mindig van, sok esetben nincs. Sok esetben a szabályozó erőltet. Meg lehet nézni a szabályozói döntéseket, akár a Döntőbizottságban, akár itt a Tanácsnál most. Sok esetben születnek olyan döntések, amikről egyértelmű, hogy nem volt megállapodás. A szolgáltató természetesen elmehet a bírósághoz.

És a bíróság hogy döntött? Döntött-e már?

A bírósági procedúrák elég hosszadalmasak. Mire minden jogorvoslati fórumot végigjárnak – márpedig mindenki végig akarja járni –, két-három-négy év, mire egy végső döntés megszületik.

Használtak-e mostanában külföldi benchmarkot árkérdésekben?

Van, ahol igen. Ahol létezik, és ahol érdemes ezzel foglalkozni. Ezek általában a már beállt iparágak. A vezetékes végződtetés vagy indítás esetére lehet, mert az egy beállt szabályozási környezet. Ha az ember (a szabályozó) a benchmarkhoz közelít, ha a hatékony példákhoz közelít, akkor óriási hibát nem követhet el. A mobil végződtetés ebben a példában egy kevésbé kialakult rendszer. Ott is hozzá lehet természetesen nyúlni. De tudomásul kell venni, hogy az nem egy beállt, nem egy kialakult helyzet. Ott még nagyon sok mozgás lesz várhatóan, mert el kell dönteniük a szabályozóknak, hogy mit gondolnak a mobil piacról.

Mi a helyzet akkor, amikor egy teljesen új üzleti szegmens nyílik?

Teljesen új üzleti szegmenseket általában nem szabályozunk. Egy feltörekvő piacot, egy belépő piacot nem szabályozunk. Maximum odáig lehet elmenni ebben az ügyben, hogy az ember segít, hogy a szolgáltatás megjelenjen, vagy legalább nem áll keresztbe. Olyat kell szabályozni, ahol látszik, hogy valami probléma várható. Általában, csak azért, mert van valami, azért nem kell szabályozni. Akkor kell szabályozni, ha azt látjuk, hogy ha most nem szabályozunk, akkor valami olyan piaci zavar keletkezik, ami rossz. Ami nem jó sem a fogyasztónak, sem a belépőknek, sem a már bent lévőknek. Ha ez így van, akkor be kell avatkozni. Egyébként pedig lehetőség szerint a szabályozó tartsa távol magát ezektől a dolgoktól. Figyeljen folyamatosan, mert az fontos. Mindenről legyen információja, de csak azért ne avatkozzon be, hogy bizonyítsa a saját fontosságát.

Mikor van szükség szabályozásra és mikor jobb, ha nem szabályoz valaki. Mondtad a feltörekvő, új piacokat. Van-e más eset?

Szabályozni egy esetben kell. A szakirodalom azt mondja: akkor kell szabályozni, hogyha nincs verseny. A szabályozás, leegyszerűsítve, olyan feltételeket teremt, mintha verseny lenne, és ezzel a jelentős piaci szolgáltatónak a dominanciáját próbálja meg visszafogni. Akkor kell beavatkozni, ha olyan veszély van egy bizonyos piaci területen, egyes piaci szegmensekben, hogy egy jelentős piaci erejű szolgáltató vissza tud élni a hatalmával. Akkor be kell avatkozni a szabályozónak, és olyan feltételeket kell teremteni, mintha kvázi verseny lenne. De a szabályozás soha nem fogja pótolni a versenyt. Bár szép, tiszta, igazi verseny nem nagyon van. Ezek fikciók, de erre kell törekedni, hogy ebbe az irányba tudjuk vinni a piacot.

A versenyért nem csak az ágazati hatóság felelős, hanem a Versenyhivatal is. Hogyan látod a munkamegosztást az ágazati hatóság és a Versenyhivatal között?

Különböző a szemléletünk. A versenyhatóság a fúziós ügyeket kivéve ex-post szabályoz. Ha van egy piaci zavar, arra reagálva valamit lép, hogy azt a piaci zavart megszüntesse. Mi ex-ante szabályozunk. Azt nézzük, hogy amennyiben nem avatkozunk be, várható-e piaci zavar. Ha úgy látjuk, hogy súlyos piaci zavar várható, akkor beavatkozunk.

Előre?

Előre, és ez egy nagyon durva dolog. Olyan egy kicsit, mint amikor látom valakin, hogy valószínűleg lopni fog, ezért levágom rögtön a kezét, hogy ezzel ne legyen probléma. Ezért a szabályozónak óvatosnak és önkorlátozónak kell lenni ebben az ügyben, de nem szabad habozni akkor, ha úgy ítéli meg, hogy be kell avatkozni.

Mi a helyzet a fogyasztóvédelmi hatóság és az ágazati hatóság munkamegosztásával? Ugyanez, vagy más?

Akkor működne jól, hogy ha az egyedi esetekkel a fogyasztóvédelem foglalkozna – de hát nem így működik. Egy szabályozó hatóságnak nem az lenne a feladata, hogy az egyedi ügyeket megoldja. Ha a rendszerben olyan problémák vannak, amik generálják a fogyasztói elégedetlenséget, akkor kell beavatkozni, hogy szabályozási oldalról ezt az utat lezárja. Ha kiderül, hogy valakinek minden második kiállított számlája rossz, akkor a hatóságnak be kell avatkozni. Ha kiderül, hogy valahol valaki hívott egy szex vonalat vagy nem hívott szex vonalat, akkor nem a hatóságnak kell beavatkozni, mert ez fölösleges. Ez egyedi ügy, más fórumra kéne terelni. Én azt gondolom, így lenne jó a megosztás. Ez akkor fog kialakulni, ha elég sok civil fogyasztóvédelmi szervezet lesz. Azoknak lesz elég erőforrásuk, hogy szakértőket kérjenek. Ők meg tudják ezeket a kérdéseket nézni, javaslatokat tesznek arra, hogy mit kell csinálni. Addig ilyen kesze-kusza helyzet lesz. A szabályozó egyesével is megnéz dolgokat. Ugyanakkor nem biztos, hogy be tud avatkozni egy általános problémába. Egyelőre maradjunk abban, hogy ez még képlékeny, és nem csak nálunk. Ahol régóta folyik ilyen típusú munka, mint például Nagy Britannia, vagy az Egyesült Államok, ott másként működik a dolog. Ott keményebb a civil szervezeteknek a fellépése és szerepe, és hatékonyabb is.

Hogy látod a konvergencia hatásait? Van-e olyan érzésed, hogy esetleg re-monopolizációhoz tud vezetni az informatika, hírközlés és média egybeforrása? Vagy erre nem kell számítani? Mi a véleményed erről?

A valóságban mindig változnak a dolgok. Egyszer azt szeretik, hogyha szép, nagy, hatékony szervezeteink vannak, máskor a kicsi a szép. Ha a távközlésben jó sok kicsi

van, és az versenyez egymással, azt nehéz kezelni. Minél drágább egy iparág, minél többbe kerül, minél hosszabb a megtérülése, annál valószínűbb, hogy nagy konglomerátumoknak kell kialakulniuk. Persze, hogy van esélye a re-monopolizálásnak, még az sem biztos, hogy baj. A versenyhivatali, vagy versenyprobléma kétfelé ágazik. Ha az összeolvadásokon, a felvásárláson keresztül kialakul egyfajta monopolium, ez egy versenyhivatali probléma. Ha a szabályozás lehetővé teszi azt, hogy valaki bizonyos tevékenységekben újra monopol-helyzetbe kerüljön, ez a szabályozónak a kérdése. Azt a pillanatot kell jól megfogni, amikor már nem feltörekvő piacról, hanem már egy viszonylag érett piacról beszélünk. Akkor már nem szabad engedni, hogy a monopol helyzetével visszaéljen valaki, vagy olyan helyzetbe kerülhessen. Ha egy vállalat csinál valamit, és csak egyedül csinálja, mert a többinek nincs rá forrása, az még nem azt jelenti, hogy meg kell tiltani. Ez egy kényes egyensúly. Ilyenkor az ADSL-t szokták mindig elővenni, ezért gondolom, a kérdést is ez motiválja. Igen, való igaz, hogy minden lehetőség megvan arra, hogy ADSL szinten valaki monopol-helyzetű szolgáltató legyen. Most jön a kérdés, hogy akkor mi van? Akkor most meg kell tiltani? Vagy olyan helyzetet kell teremteni, ahol a piaca megtámadható. De mi legyen megtámadható? A végső cél a fogyasztó jólétének növelése. Építsen mindenki hálózatot, és akkor rendben van, mindenki képes lesz a szolgáltatás nyújtására. De nem biztos, hogy ez a leghatékonyabb megoldás. Vagy legyenek olyan üzleti modellek, amikkel megtámadhatóvá válik a piac. A hatóság annál többet nem tud ebben az ügyben tenni, mint hogy bizonyos helyeken előír kötelezettségeket. Akár úgy, hogy át kelljen adni valamit szabott áron, akár alacsony árakat határoz meg valamire. Ebben az esetben a szabályozó például kötelezővé teszi, hogy a JPE szolgáltató a többi szolgáltató felé nagyker ajánlatot tegyen, aminek segítségével meg lehet jelenni a fogyasztónál. De a szabályozással, tiltással óvatosan kell bánni. O.K., én megtilthatom, meg csinálhatok nagyon szigorú szabályokat, és akkor lesz helyette (más) ? Akkor jó lesz nekünk? Tehát ezek érdekes kérdések. A nagykereskedelmi piacon közvetlenül csak annyira avatkozik be a szabályozó, hogy a kiskereskedelmi piacon legyen verseny. Hiszen a végső cél az, hogy a fogyasztó sok helyről széles szolgáltatási palettáról választhasson.

A kérdés tulajdonképpen a szélessávú piacról szólt általában, nem közvetlenül az ADSL-ről, de az ADSL is része ennek a piacnak.

Magyarországon szerencsésebb kicsit a helyzet. Elég sok a kábeltv. Abban is van fantázia, hogy annak idején a HÍF meghozta azt a döntést, hogy úgy lehet a MATÁV-nak kiskereskedelmi ADSL szolgáltatása bármilyen körülmények között, hogyha nagykereskedelmit is nyújt. Ez helyére tette a dolgot, és van esély, hogy ezen a

területen nem csak szolgáltatások közötti, hanem infrastruktúrák közötti verseny is kialakuljon.

A szabályozás stratégiája szóösszetétel Neked mit jelent? Jelent-e valamit?

Ironikusan nézve, ez jó sok pénzt jelent, amit a tanácsadók lenyúlhatnak. A szabályozás stratégiája azon múlik, hogy van-e egy kialakult piaci képünk, és tudjuk-e, hogy körülbelül mit szeretnénk. Föl lehet építeni egyfajta stratégiát, hogy milyen lépésekben fogjuk ezt a célt elérni, milyen lépéseket írunk elő a piaci szereplőknek. Ha nincsen piaci képünk, akkor is meg lehet alkotni a szabályozási stratégiát, de akkor ez nem több, mint az adott helyzetben ad hoc jelleggel történő beavatkozás, ami az adott problémákat kezeli, de nem mutat előre. Egy stratégia akkor jó, hogyha annak vannak kitűzött céljai. Egy ilyen gyorsan változó iparágban fontos az, hogy a dolgokat folyamatosan helyükre is tegyük. Nézni kell, hogy a szabályozási döntések folyamatosan előre viszik-e az iparágat az adott piacon. Egy szabályozói döntést általában nagyon nehéz megítélni egy hónap vagy két hónap múlva, hogy jó volt, vagy nem volt jó, hosszabb idő kell hozzá. Ha meg túl sok időt kap, akkor nem tud visszalépni, nem tud változtatni. Fontos az óvatosság, hogy mindenre tekintettel kell meghozni a döntéseket. Felelős stratégia csak akkor van, ha van elképzelésünk arról, hogy körülbelül mit szeretnénk. Ami nem azt jelenti, hogy hány szereplőt akarunk a piacon; hanem hogy engedem, vagy nem engedem. Szeretném-e, hogy kimazsolázzák az iparágban meglévő nagyfogyasztókat, vagy nem akarom? Egy üzleti szegmensben elinduljon a verseny, vagy nem? Azt akarom, hogy működjön az egyéni előfizetők szintjén? Akarok széles sávot – nem akarok széles sávot? Az ISDN-t szeretném használni, vagy nem? Ezek olyan kérdések, amikre lehet döntéseket hozni, de nem csak a saját érdekeink alapján. Ezeket együttműködve kell meghozni a gazdasági élet szereplőivel, ide értve a szolgáltatókat, a fogyasztókat is. Nagyon fontosak a közpolitika eszközei is. Ha valakinek adómentességet adnak valamire, akkor gondolom, hogy az azért jelent valamit. Egyfajta alap, amire lehet építeni.

Köszönöm szépen az idődet, energiádat.

Publikációs Engedély

Az interjúalany az interjú nyelvileg szerkesztett jegyzőkönyvét - elektronikus formában - megkapta, azon a változtatási igényeit bejelölhette, vagy más módon visszajelezhette.

Az Interjúalany ezúton hozzájárul, hogy az interjú készítője az interjú jegyzőkönyvét, tudományos és szakmai publikációra felhasználja, magyar nyelven vagy idegen nyelvű fordításban is.

Ez a publikációs engedély, az interjút készítő Kósa Zsuzsanna számára nyújt szakmai publikációs lehetőséget. Másodlagos közlést be kell jelenteni az interjúalanyoknak, aki azt meg is tilthatja.

Budapest, 2005 szeptember , 15.,

Hidasi István sk.

Interjú jegyzőkönyv

(interjúalany által korrektúrázott változat)

Interjú időpontja: 2004. november 25.

Helye: Budapest, NHH épület (1015 Bp. Ostrom u. 23.)

Interjúkészítő: Kósa Zsuzsanna (kérdései szürke háttérrel jelezve)

Mióta foglalkozol szabályozással?

Szabályozással 1991. január eleje óta foglalkozom. Ez volt a távközléssel való ismerkedésem első témája, amikor beálltam a munkahelyemre, ahol Veled is találkoztam. Véleményezni kellett az akkor tervezet formájában rendelkezésre álló távközlési törvényt. Egész évben folyamatosan az akkor műhelymunkaként folyó munkában, mint MATÁV képviselő, és mint közgazdasági szakértő vettem részt. Még a távközlésből való kikerülésem idején is (1994. augusztustól 1997 júliusáig, tehát három évig) folyamatosan, mint külső szakértő részt vettem az akkor HÍF-nek nevezett szabályozó hatóság különböző munkáiban.

A szabályozásnak melyik részével foglalkoztál különösebben?

Ez attól függ, hogy milyen fogalmakat használunk. Azt gondolom, hogy én mindig a szabályozás egészével foglalkoztam. Nekem van egy szakmai hátterem, én a távközlés-szabályozásnak különösen a piaci vetületeivel; ezen belül, az ehhez kapcsolódó különböző hatástanulmányokkal, illetve közgazdasági módszerekkel és modellekkel foglalkoztam.

Mit tartasz a legnagyobb eredményednek eddig?

A szabályozás tekintetében mindegyik élettapasztalatomnak megvolt a maga eredménye. 1992-ben egy olyan távközlési törvényt fogadott el a magyar Parlament, amiben az akkori MATÁV-os véleményünket beépítették. A gerinchálózat állami tulajdonára vonatkozó korábbi koncesszióknak az elvetését jelentette. 1993-ban részt vettem azoknak az árszabályozási és összekapcsolási díjszabályozási rendeleteknek az előkészítésében, amik a privatizációs csomag részét jelentették. 1999 és 2001 között én voltam az egyik kezdeményezője és felelőse annak a tudományos módszertani alapon a HÍF-ben elvégzett költségmodellezési munkának, ami azóta most már folyamatosan beépült a HÍF tevékenységébe. 2003-ban a TELLEX-projektben képviseltem a hatóságot. Részt vettem a 2003. végén elfogadott új törvény koncepciójának a kialakításában. Az ahhoz kapcsolódó hatásvizsgálatok, módszertani elemzések készítésében is. 2004-ben pedig mint Tanács-tag különböző döntéseket hoztam. Ezek között a legérdekesebb döntés, – ami magán viselte az én hatásaimat – az

összekapcsolási díjak megkülönböztetése a különböző méretű és piaci helyzetben lévő incumbens (régóta piacon lévő) szolgáltatók között. Nagy feltűnést és nagy visszhangot keltett. Azóta, az Európai Unió szabályozói csoportjában is az egyik legérdekesebb kérdés, az incumbens szolgáltatók aszimmetrikus szabályozása.

Mi az, amit szeretnél volna megcsinálni, de eddig még nem jött össze, nem sikerült és a jövőre vár?

Az Európai Unióban a legtekintélyesebb, szakmailag leghitelesebb szabályozó a korábbi OFTEL, most OFCOM (Egyesült Királyság szektor-szabályozó hatósága). Ők rendszeresen készítenek piaci tanulmányokat, illetve most legutoljára stratégiai vizsgálatnak tekintik. A távközlési piacnak a hosszabb távú növekedési, fejlődési tendenciáit és az ehhez kapcsolódó szabályozási feladatokat elemzik. Ezt vizsgálják, és hozzá kapcsolva szakmai konzultációt folytatnak le. Se a HÍF-nek, se az NHH-nak nem voltak ilyen – a konkrét szabályozási döntésektől kicsit elszakadó – általánosabb, a teljes piacon és nem csak a rövid, hanem a hosszabb távú fejlődési tendenciában gondolkozó vizsgálatai. Vagy ha voltak is, nem érték el azt a szintet, ami akár a nyilvánosságra hozatalhoz szükséges lett volna; vagy az NHH-ban, akár a Minisztériumban elismertséget kapott volna. A szabályozási stratégia koncepciót most is a legjobban az OFTEL valósítja meg a gyakorlatban. Az elmúlt öt évben szakmai stratégiája, átfogó, nem egy-egy szabályozási rész-problémára, hanem a teljes piac szabályozási rendszerére vonatkozó elemzésének szakmai vitája nem volt.

Mikor mondhatjuk azt, hogy optimális egy piacszerkezet? Mitől optimális, mitől jó, egyáltalán hogyan lehet értékelni egy piacszerkezetet?

A piacnak van egy ideális állapota, amit úgy hívnak, hogy hatékony versenypiac. Ez azt jelenti, hogy adott technológia mellett, adott szervezeti viszonyok mellett a termelőknek illetve a fogyasztóknak társadalmi értelemben optimális a haszna. Ilyen piacok a gyakorlatban csak rövid ideig és különleges helyzetekben jönnek létre. A szabályozónak az a dolga, hogy a gyakorlatban működő – és a hatékony versenypiacról mindig kicsit távol lévő – piacon mesterséges eszközökkel, beavatkozási technikákkal próbálja azon termelési és árszinteket kikényszeríteni, amelyek a hatékony versenypiacához tartoznak. Kicsit általánosságban tudom csak ezt a dolgot megfogalmazni: teljesen nyilvánvaló, hogy például monopol piacokon is lehet szimulálni a hatékony versenypiacához közelítő ár-, illetve termelési szinteket. Ezt, a döntésekre közvetlen hatással lévő, beavatkozásokkal kell manipulálni. Duopolisztikus, oligopolisztikus piacokon is ki lehet ezeket az ár-, illetve termelési döntéseket kényszeríteni. A távközlésben, amivel én a legtöbbet foglalkoztam, általában nagyon ritkán jönnek létre olyan piacok, amelyek

maguktól, állami beavatkozás nélkül közelítenek egy hatékony versenypiachoz. Ez nem egy természetes állapot. Vannak időszakok, vannak technológiai fejlődési fázisok, ahol az egyes piacokon természetes módon monopóliumok jönnek létre. Ilyenkor az egyetlen termelő hiába ér el optimális termelési hatékonyságot. Ebben az esetben is, kénytelen a szabályozó az ár szintjére bizonyos döntéseket hozni. Annak érdekében, hogy ne csak a termelőnek, hanem a fogyasztónak a hasznát is figyelembe vegye. A kettő együttesen adja ki a társadalmi hasznot.

Az árszabályozáson kívül van-e még valamilyen más eszköz a piacszerkezet alakítására, vagy az elég, az önállóan megoldja a dolgot?

Természetesen nem. Az ár a legfontosabb piaci változó, de egyéb eszközök is vannak. A távközlésben a legtipikusabb az összekapcsolások kikényszerítése. A hálózattal rendelkező szolgáltatóknak hozzáférést kell nyújtaniuk a saját hálózatuk előfizetői felé, más hálózattulajdonosok számára. Vannak szolgáltatási minőségre vonatkozó előírások, amelyeket szintén szükséges kikényszeríteni bizonyos helyzetekben. Vannak átláthatósági kritériumok is. Ezek nem okvetlenül jelentik az árképzési döntés befolyásolását. Csak azt írják elő, hogy az adott szolgáltató kötelezően hozza nyilvánosságra a vevői felé kialakított árait. Nem-ár eszköz nagyon sok van, a legjellemzőbb a távközlésben a különböző összekapcsolási kötelezettségek. A távközlésben 1998. óta egyre kevésbé jellemző a kiskereskedelmi piac közvetlen szabályozása. A nagykereskedelmi piacokra koncentrál a szabályozás. Az összekapcsolási kötelezettségeknek és a különböző hozzáférési pontok meghatározásának a hálózati hierarchiában, legalább akkora jelentősége van, mint az árelemzésnek. A kiskereskedelmi piacokon nagyon nehéz ezt értelmezni. Ha a kiskereskedelmi piacokon be kell avatkozni, akkor ez gyakran árszabályozást jelent. A közvetlen ármeghatározás mellett mindenfajta átláthatósági követelmények elősegítik a végeredményt, tehát az optimum elérését.

A konvergenciának milyen hatásai várhatók szerinted? Van-e veszély arra, hogy újra monopolizálódik a piac, mert nagyobb a befektetni való kritikus tőke? Mit vársz ettől a jelenségtől, mint szabályozó?

A legutolsó Közgazdasági Szemlében van egy Major Iván-féle elemzés, ami elismeri, hogy a konvergencia előrejelzésével kapcsolatban korábban illúziók voltak. Bár ez egy megfogható jelenség, az elemzők az intenzitását túlbecsülik. Különösen, a tartalom média és a távközlés közötti konvergenciát értékelik túl. A konvergencia egy élő jelenség. A távközlési szabályozásban korábban is meg lehetett különböztetni a média, vagy tartalmi, vagy szolgáltatási szintet a hálózati szintektől. Van egy módszertani

modell, ami a különböző távközlési hálózatokat és szolgáltatásokat, mint rétegeket írja le. Meg lehet határozni azokat a rétegeket, amelyekre a távközlés-szabályozásnak a figyelme, vagy a feladatai kiterjednek. Bár van egy média tartalom és a távközlés közötti konvergencia, de a szabályozási feladatokat ennek ellenére el lehet különíteni, meg lehet osztani. Ha a konvergenciának van is jelentősége, az nem meghatározó. A távközlés-szabályozás a konvergencia a figyelembe vételével, de más szabályozó területek nagyon komoly beépítése nélkül is elképzelhető.

Tagja vagy a Hírközlési Tanácsnak. Érzékelsz-e valami különbséget a Hírközlési Döntőbizottság és a Tanács működése között mozgásterben, módszertanban?

A Tanácsot valóban komoly szabályozási tapasztalatokkal rendelkező, egymást szakmai kompetenciákat tekintve kiegészítő emberekből alakították ki. A korábbi HDB-nek, a jogszabályalkotó nagyon szűkre szabta mozgásterét. Gyakorlatilag egyfajta jogérvényesítőt próbált belőle faragni. Határozatainak a legfontosabb paramétereit nagyon merev módon előírták. Az volt a választási lehetőségük, hogy azokat a döntéseiket, amiket erősen körbehatároltak, azokat mikor hajtja végre, vagy kikkel szemben érvényesíti. Semmifajta mozgásteret az arányos kötelezettségek meghatározására, olyan esetek hogy „az egyiket így kell szabályozni, a másikat meg úgy” nem álltak rendelkezésre. Az új törvény, megfelelően az EU keretszabályozásban adott elvárásoknak, a jogérvényesítői funkciót terjesztette ki bizonyos esetekben szabályalkotói funkcióvá. Most például, azokat a kritikus elemeket, amikről az előbb beszéltem, jóval szabadabban kezelhettük. Egy piaci hatásvizsgálat és egy szakmai megalapozás után, a jogszabály adta felhatalmazásokkal megkülönböztettük a mobil szolgáltatókat. Mindegyiket szabályoztuk, de a legnagyobb piaci részesedéssel, a legnagyobb piaci erővel, a legkomolyabb hagyománnyal bíró szolgáltatót szigorúbban szabályoztuk, mint a másodikat, vagy a harmadikat. Akkor, amikor ezt eldöntöttük, a jogszabály már mozgásteret biztosított. Ilyen lehetősége a HDB-nek nem volt. Abszolút döntést hoztunk, például a helyi telefontársaságok és a MATÁV között, akik szintén mindegyik SMP (jelentős piaci erővel bíró szolgáltató), az egyik országosan, a másik pedig a földrajzi piacon. A kötelezettség arányosságának a megállapításában ma a Tanácsnak önálló hatásköre van. Ebből a szempontból ez egy komoly fejlődés, és ezt az eddigi visszajelzések alapján a piaci szereplők is támogatják és üdvözlik. Tudomásul kell ugyanakkor venni, hogy ez a Tanács meg az új szabályozási koncepció, a fogyasztói helyzetek, fogyasztói érdekvédelem, fogyasztói haszon növekedés tekintetében sokkal korlátozottabb funkcióval bír. Ez számomra nem hiba, de ma a

Tanácsnak nincsenek komoly lehetőségei a fogyasztói elvárások kielégítésében. Ebből a szempontból azonos a HDB-vel.

Neked mit jelent az a szóösszetétel, hogy szabályozási stratégia? Hogyan értelmezod?

Az előbb már definiáltam, hogy mit tekintek szabályozásnak. Szerintem a szabályozás feladata a hatékony versenypiaci viszonyok kikényszerítése olyan piacokon, ahol ezek beavatkozás nélkül nem jönnek létre annak érdekében, hogy optimalizálja a fogyasztók és a szolgáltatók hasznát, a társadalmi jólétet. Azt gondolom, hogy a szabályozásnak alapvetően szakmai vetületei vannak. Vannak még részben értékérvényesítő, részben érdekérvényesítő funkciók is. Ezek a valóságban megfigyelhetők. Hogyha egy szabályozás valóban szakmailag magas szinten és politikailag független módon, a politika által közvetlenül nem befolyásolt módon működik, akkor ez a másik két (az érdekérvényesítő és értékérvényesítő) szerep mindenképpen másodlagos az első feladathoz, a szakmai optimumnak a kereséséhez képest. A stratégiáról azt gondolom, hogy számomra azért fontos, mert a szabályozói beavatkozásnak az időtényezőjét bővíti ki. A hagyományok szerint, egy hatóság egyedi döntéseket hoz, egyedi, adott évre vonatkozó elemzés alapján. A stratégia alatt én azt értem, hogy egy jövőre mutató döntést úgy hoz meg a hatóság, hogy ezen döntésének a következményét viszonylag hosszabb időn keresztül elemzi és megpróbálja, hogy ezen döntések következményei között figyelembe vegye azokat a technológiai, keresleti tendenciákat, amiket az adott időpontban azonosítani tud. Gyakorlatilag ezt értem alatta. Fontos az idő dimenzió, és fontos az összpiaci jelleg. Egy konkrét szabályozási döntés a távközlési piac egész jól elkülöníthető termékére vonatkozzon. Ugyanakkor, ezek között a termékek között kölcsönhatások vannak: helyettesítő, kiegészítő és egyébek is. Amikor a hatásokat elemzik, az elemzések egy termékre terjednek ki. A stratégia képes a teljes piaci rendszerben gondolkodni, ahol a különböző piacok egymásra hatását is figyelembe veszi. Tehát ezt tekintem én szabályozási stratégiának.

Mikor van szükség szabályozásra?

Akkor van szükség szabályozásra, hogyha a piac beavatkozás nélkül nagyon távol van a hatékony versenypiaci viszonyoktól, és ez közvetlen tettekkel, erőfölény vizsgálatokkal, egyébekkel bizonyítható. A szabályozás mindenképpen költségekkel jár. Ha valaki egy folyamatba beavatkozik, az információgyűjtést, információfeldolgozást jelent. Elképzelhető, hogy az információt rosszul értelmezi. A szabályozás célszerűségének a vizsgálatakor, miközben teszteljük a piacnak az állapotát és nézzük, hogy mennyire áll távol a hatékony versenypiacról; még vizsgálni kell azt is, hogy a beavatkozás költsége és hozama milyen viszonyban van egymással.

Az EU mennyire határozza meg a nemzeti szintű szabályozást? Van-e mozgástér, vagy pedig eléggé gúzsba kötve kell táncolni?

Éppen holnap utazik a nemzetközi igazgató a ERG-nak (European Regulatory Group) az idei, évi munkát lezáró, félévi munkaprogramot meghatározó ülésére. Azt gondolom, hogy rendeződtek a viszonyok, a 2002-es, 2003-as állapotokhoz képest konszolidálódott a helyzet. A Bizottság teljes mértékben lemondott a korábban magának vindikált, közösségi szintű szabályozási funkciókról. Szerintem, nem az ERG-be meg az IRG-be akarták ők az európai közösségi szintű szabályozást telepíteni, hanem magába a bizottsági apparátusba. Van ez az információs társadalom, versenyszabályozási igazgatóság, ahol létrehoztak egy ilyen munkacsoportot: úgy hívják, hogy „Article 7 task force” (a 7. paragrafust megvalósító munkacsoport). A piacelemzéshez kapcsolódó feladatai vannak, de ez nem von el döntési jogosítványokat a nemzeti hatóságtól. Ez az elmúlt időszakban jól láthatóan megelégszik a harmonizálással. Akkor avatkozik be, ha a különböző nemzeti szintű döntések akadályozzák a közösségi szintű piacok működését. Ez természetesen része a munkájuknak, ez harmonizációs szerep, és vétójoga van. Hasonló ahhoz, ahogy korábban a távközlésben nagyon eredményesen működtek az úgynevezett szabványalkotó szervezetek világszerte. A távközléshez hozzá tartozik, hogy harmonizálni kell a technikai szabványokat, mert ha nem harmonizálják, akkor azok a fogyasztóra káros hatást mutatnak. Az ERG-IRG (nemzeti hatóságok egyeztető fóruma) egy szervezési forma. A COM-COM-hoz (Hírközlési Bizottsághoz) hasonlóan, egy konzultációs fórum arra nézve, hogy a hatóságok egymással, illetve a bizottsági szakértőkkel megbeszéljék a döntéseik hátterét és tapasztalatait. De ezek a fórumok szabályozási döntéseket nem hoznak. Viszont helyettesítik azt a formát, ami nem vált be. Korábban az volt ugyanis az elképzelés, és, hogy a több száz oldalas piacelemzési határozatokat azok indoklását, a szolgáltatói véleményeket publikálni fogják. Mivel azonban ezek a publikációk ékes nemzeti nyelveken történnek, a piacelemzési határozatokat nem tudják feldolgozni a hatóságok. Az ERG-IRG eljárás egyfajta tapasztalat megosztás, közös tanulás. Erre tökéletesen megfelelő fórum és jól helyettesíti azt, hogy nem kell 300 oldalakat elolvasni. Ami magát a 2000 óta előírányzott keretszabályozást illeti, az sajnos nagyon távol van attól az eredményességtől, amit vártak tőle, és ezt több tanulmány is kimutatta. Most az ambícióknak a lehetőségekkel való összevetése zajlik az újabb területeknél, többek között ilyen a konvergencia, meg a tartalom.

Szóval a realitás.

Igen. Az egész közösségben szinte nem lehet egyetlenegy országot mondani, – még Angliát sem – ahol ez az új keretszabályozás érdemi, komoly váltást jelentett volna a korábbi szabályozási gyakorlathoz képest. Az 1998-as szabályozási gyakorlat sem volt teljesen homogén. A Bizottság az Implementation Reportjaiban (Alkalmazási Körképben) folyamatosan úgy tekintette, hogy csak az ő ONP-je (nyílt hálózati hozzáférés) valósul meg. Valójában már rengeteg hatóság elszakadt tőle. A mobil végződtetést már jóval hamarabb szabályozták, mint azt az EU megengedte volna. Szabályozták a szélessávú hozzáférést. Rengeteg szabályozási innováció volt már 1999, 2000, 2001-ben. Minden hatóság a saját piacon kihívások mellett működik. Nem beszélve, a különböző bírósági határozatokról, meg egyébektől. Akkor is kénytelenek voltak elszakadni a nagyon mereven előírt dolgoktól. A nemzetközi piacok méretben, fejlettségi szintben, jogi hagyományokban annyira eltérnek egymástól, hogy a nagyon mereven értelmezett közös európai szabályrendszernek nincs sok értelme. Vannak országok, ahol lehet előremutatóbban közvetlen versenyösztönző dolgokat csinálni. Van olyan ország, ahol nem ez a legfontosabb, egyszerűen csak ki kell billenteni egy állapotból. Nem a már versenyzők közötti esélyegyenlőséget kell biztosítani, hanem csak egyszerűen meg kell nyitni a piacot az új belépők előtt. A legújabb, a fejlődő, feltörekvő piacról szóló koncepciókban már benne vannak, hogy egy piac lehet itt feltörekvő, másutt már nem. Amikor szabályoznak, egy konkrét piac konkrét helyzetelemzését kell elvégezni.

Nagyon szépen köszönöm a kérdéseimre adott válaszokat.

Publikációs Engedély

Az interjúalany az interjú nyelvileg szerkesztett jegyzőkönyvét - elektronikus formában - megkapta, azon a változtatási igényeit bejelölhette, vagy más módon visszajelezhette.

Az Interjúalany ezúton hozzájárul, hogy az interjú készítője az interjú jegyzőkönyvét, tudományos és szakmai publikációra felhasználja, magyar nyelven vagy idegen nyelvű fordításban is.

Ez a publikációs engedély, az interjút készítő Kósa Zsuzsanna számára nyújt szakmai publikációs lehetőséget. Másodlagos közlést be kell jelenteni az interjúalanyának, aki azt meg is tilthatja.

Budapest, 2005 szeptember 13.

Bánhidi Ferenc sk.

Interjú Emlékeztető

(kiküldött és telefonon jóváhagyott változat)

Kutatás célja:	Empirikus kutatás a hírközlés-szabályozás stratégiájáról
Interjú helye:	Budapest, NHH épület (1015 Bp. Ostrom u.23-25.)
Interjú időpontja:	2004. november 29.
Interjú-készítő:	Kósa Zsuzsanna
Interjú rögzítésének módja	Kézi jegyzetek a beszélgetés alapján
Interjú dokumentálásának módja	Emlékeztető
Interjú publikálhatósága	Szakmai, tudományos célra, az interjúkészítő számára

1. Személyt bemutató kérdések:

a.) **Mióta foglalkozol** Szabályozással? Milyen szakaszokra bontanád ezt az időszakot?

A szabályozási rendszer melyik részére van vagy volt rálátásod?

1984 óta foglalkozom szabályozással, azon belül elsősorban a frekvenciagazdálkodással. 1984-1990 között a Magyar Posta keretein belül foglalkoztam a külön-hálózatokkal. 1990-1994 között dolgoztam a KHVM-ben a frekvencia területen. 1997-től vagyok a HIF-ben ill. az NHH-ban.

b.) Mit tartasz az **eddig legnagyobb eredményednek** a szabályozás területén? Mit szerettél volna megoldani a szabályozásban, ami nem sikerült eddig? Van-e rá még remény, vagy teljesen elmúlt már a téma?

A legnagyobb eredményem a Frekvenciák Nemzeti Felosztási Terve, röviden az FNFT létrehozása volt 1994 őszén. Szintén nagy eredménynek tartom a DCS tender előkészítését 1998-ban. A DCS stratégiai előkészítését már 1997-ben (még Veled együtt) kezdtük a HIF-ben. Szintén én foglalkozom az UMTS előkészítésével is.

2. Személy egyéni tapasztalatát részletesebben feltáró kérdések:

a.) Egy **új piaci szegmens megnyitásakor** hányféle szempont merül fel? Hogyan lehet az előkészítés objektivitását és bizalmasságát megőrizni?

Mindenkinek tudnia kell, hogy milyen széken ül. Figyelembe kell venni a műszaki és a gazdasági szempontokat is. Pozitív aszimmetria az új belépőnek, nemzeti roaming lehetősége, a már piacon lévőknek a piacra lépés időbeni eltolása, szóval, vannak szabályozási eszközök.

b.) Milyen **üzleti modell** alapján lehet árat meghatározni egy frekvencia sávnak? Milyen tényezőket kell figyelembe venni?

Meg kell nézni a nemzetközi példákat. Például 2002-2003-ban is volt angol és német árverés is. Aztán lehet tárgyalásos módon is kialakítani, a benchmarkból kiindulva.

c.) A **nemzetközi tapasztalatokat** mennyire lehet figyelembe venni a piacnyitásoknál? Ez mennyire befolyásolja a hazai döntéshozókat?

Komoly nemzetközi körkép kell, nemcsak egy-egy példa. Tudni kell, hogy mire kell vigyázni.

d.) Hogyan lehet *elkerülni* az erős piaci szereplők *direkt lobby* tevékenységét egy-egy piacnyitáskor? Mit tehet az előkészítésben résztvevő szakértő?

A szolgáltatók aktivitása természetes. A műszaki szempontokban is tényleges verseny van. Az alap részekre kell előírást és erre szabályozást tenni.

3. Minden interjúalanyra feltett, értelmező kérdések:

a.) Véleményed szerint, *mikor van szükség szabályozásra*, és mikor nincs szükség rá? Mi az, amit nem tudunk a szabályozásban? És mi az, mit tudhatunk előre, ha odafigyelünk?

A rádiótávközlésben mindig szükség van szabályozásra. Itt rendszerszemlélet kell, és szükségszerűen figyelembe kell venni a technológiai fejlődést.

b.) Mekkora *a szabályozás szabadsága* az EU-ban? Mennyire határozzák meg a szabályozást hazai tényezők, pl. vállalatok, politika, más intézmények?

Az EU is változik, és az EU-nál tágabb össz-európai térség (elsősorban műszaki) szabályozásával foglalkozó CEPT is változik. A CEPT ajánlásait célszerű betartani. Az EU ajánlások kötelezőek a tagságunk miatt. Egységes piac van, egységes szabályozásra épülve.

c.) Ha a SZABÁLYOZÁS szót hallod, mire gondolsz elsősorban és másodsorban? Mit jelent számodra ez a szó? Ha a STRATÉGIA szót használod, mit értesz alatta? Összekombinálható-e a két szó: *szabályozás stratégiája*? Mit kell, hogy értsünk alatta?

A szabályozás legyen rendszer-szemléletű, hosszú távú és cél-orientált. Tudni kell, hogy mi legyen a cél. Főleg az új technológiák bevezetésével kapcsolatban.

Publikációs Engedély

Az interjú emlékeztetőjét a kézi jegyzetektől összeállította: Kósa Zsuzsanna. Az interjúalany az emlékeztetőt elektronikus formában megkapta, módosítási igényeit jelezhetette.

Az interjúalany hozzájárul ahhoz, hogy az interjú emlékeztetőjét az interjúkészítő tudományos szakmai célra felhasználja, és a saját szakmai munkája mellett, csatolt anyagként publikálja.

Ez a publikációs engedély az interjút készítő Kósa Zsuzsanna számára szól. Másodlagos közlést az interjúalanyra be kell jelenteni, és az interjúalany azt le is tilthatja.

Budapest, 2005. szeptember 14.

Simon Gyula sk.

Interjú Dömötörné dr. Ács Katalinnal

Interjú jegyzőkönyv

(nyelvileg szerkesztett, kiküldött és változatlan formában jóváhagyott változat)

Interjú időpontja: 2004 december 1,

Helye: Budapest, NHH épület (1015 Bp. Ostrom u. 23.)

Interjúkészítő: Kósa Zsuzsanna (kérdések szürke háttérrel jelölve)

Szeretettel köszöntelek és köszönöm szépen, hogy rám szánod az időd.

A szabályozás stratégiájával foglalkozom, de ennek kapcsán a szabályozó hatóság története és tanulási folyamata érdekel

Mióta foglalkozol szabályozással, milyen területeivel, és mit tartasz a legnagyobb eredményednek ez alatt az idő alatt?

Általános értelemben 1990 óta foglalkozom szabályozással, mióta megalakult a Postai és Távközlési Főfelügyelet. Más értelmű volt még a szabályozás, mint ahogy ma értelmezzük. Még nem volt ennyire szeparált a hírközlési hatóság szervezete. Teljesen egybefolytak a hatósági és a szabályozási területek, később kezdett tagolódni. Az első időben, mind hatósági munkával, mind szabályozással foglalkoztunk. Hiszen nem volt meg az a szabályozott környezet, amikor megalakult a hatóság. Bizonyos szabályozási munkával is kellett foglalkozni. Szabályozás alatt én nem csak a jogi szabályozást értem, aminek ugye a legfőbb része a jogszabály. A jogalkotásról szóló törvény szerint, mi csak abban előkészítők vagyunk. Azokat a műszaki szabályozási kérdéseket is, amik korábban egyáltalán nem voltak. Egy monopol szolgáltató lévén nem voltak szabályozva. Az együttműködés kérdései, egy korlátozottan liberalizált, vagy megnyíló piacnak a kérdései. A szabályozást így tágabb értelemben értem. Hogy mi volt a legnagyobb siker? Különböző szakaszokban, különböző sikereim és kudarcaim voltak. Az első időszakban ennek az egész hatóságnak a megalkotása, a koncepciónak és a tevékenységnek a megalkotása, gyakorlati megvalósítása, – beleértve a hatósági munkát és a szabályozást is – ez volt a siker. Mert nemcsak a szabályozási környezet hiányában, hanem gyakorlatilag minden nélkül kezdtünk. Ezért úgy gondolom, hogy akkor, azon körülmények között siker volt, hogy elég hamar saját lábra álltunk és nevet szereztünk a piacon. Figyelembe kellett venni a hatóságot. Megkerülhetetlen lett a hatóság.

A következő az 1995-től tartó szakasz, amikor egy kicsit modernebb szemléletű hatóság alakult, akik már megpróbálták korszerűbben alkalmazni a hatósági eszközöket. Ehhez az is kellett, hogy a piac is egyre liberalizáltabb lett, legalábbis ami a távközlési részét illeti.

Most tart a harmadik szakasz. Ez az 1998-tól, illetve 2002-től levő szakasz, amikor az európai keret-direktívák, illetve irányelvek alapján egy már liberalizált piac szabályozásához kell nekünk valamilyen módon asszisztálni. A felosztást szakmailag és nem szervezetenként néztem.

Az 1998-as szakaszban vannak sikerek meg kudarcok is, mert mindenki másképp értelmezi. Vannak szakmai sikereink, például hogy elfogadják a koncepciókat a szabályozásban. És vannak olyan kudarcaink, ami a rendszerből adódik. Gyakorlatilag évek óta nincs megfelelő szakmai elhatárolódás a Minisztérium és az NHH között, és ebből időnként elég furcsa dolgok születnek. Ezek aztán nem sikerélmények, és nincs is remény arra, hogy sikerül megoldani.

A legutolsó ilyen sikerélmény a számhordozhatóság megvalósítása volt. Mind a szabályozásban, mind a megkésített szabályozás utáni gyors végrehajtásban is. Éppen most voltam egy konferencián, ahol a szolgáltatók – még azok is, akiktől elhordozzák a számot – azt mondták, hogy úgy érzik hogy sikerült, mert működik. Nem is csak az a lényeg, hogy kb. 70-80 ezer szám van a vezetékesben és a mobilban elhordozva. Nem a mennyisége a számoknak, mert ez így első körben nem olyan hatalmas, de napról-napra nő. Az a legfontosabb, hogy egy abszolút fogyasztó- vagy ügyfélbarát, előfizető-barát lehetőséget sikerült megvalósítani, viszonylag gyorsan. Az Európai Unió országokhoz képest nagyon hamar. Ez sikerélmény volt mind szabályozási oldalról, mind a megvalósítás oldaláról. De nem tudom megérem-e, hogy tiszta lesz a minisztérium és a hatóság feladat-elhatárolása.

Volt-e valami koncepció az indításkor azok részéről, akik Titeket elindítottak - vagy nektek kellett mindent kitalálni, és mindent megtanulni külföldi példák alapján? Tehát gyakorlatilag vagy valami intuíció alapján? Hogyan kezdődött ez a történet?

Hát valódi koncepcióról én nem tudok. Gyakorlatilag nekünk kellett kitalálni magunkat, ez egy ilyen „self-made” típusú dolog volt. Elsősorban a nyugat-európai példákat figyeltük, mert úgy tudom, hogy a volt szocialista országok közül mi voltunk talán az elsők, ahol egy önálló, tehát a szolgáltatóktól független hatóság alakult meg. Ilyen értelemben önálló hatóság, ezért a velünk egy cipőben járó országok között nem nagyon találtunk példákat. Finnországba mentünk ki megnézni, hogy ők hogy csinálják. Az ország nagysága, a több szolgáltató piac, ott is helyi koncessziók voltak. Innen próbáltunk gyakorlati tapasztalatokat szerezni. De ők már részben a liberalizáció, részben a hatósági munka fejlettebb fokán voltak. Mindenesetre onnan nagyon sok hasznos információt kaptunk. Még az OFTEL-nél is voltunk, de az ő példájuk azért nem volt egy az egyben alkalmazható, mert ők egy egész más jogrendben működnek. Az

angol jogrend egész más, mint a magyar, és ezért nehezebb volt. Nem tudtuk egy az egyben alkalmazni az ő gyakorlati tapasztalataikat. Kezdetben, időnként a saját kárunkon tanultunk, bár (bizonyos értelemben) mi voltunk a legkorszerűbbek. Például, a berendezésekre olyan jelzéseket alkalmaztunk, amit Európa is alkalmazott, de teljesen a mi kútfőnkből, mert akkor még nem volt ilyen egységes jelzés. Az igaz, hogy kisipari módon állítottuk elő, de mégis azonosítva volt a megfelelő berendezés. Ilyeneket is kitaláltunk, és az ehhez szükséges szabályozást is, mert teljesen önellátóak voltunk mindenféle tekintetben. Most megint visszakanyarodtunk majdnem ide. Most megint szabályozási és hatósági feladataink egyaránt vannak egy szervezeti egységben. Lehet, hogy ez így van, mint Amerikában is: hol fuzionálnak, hol „Baby Bell”-ekre darabolják, aztán megint egy, van egy nagy periódus, egyértelműen.

Szeretném, ha egy kicsit élesebben meg tudnánk vonni a határokat. Az indulás időszakát mondtad '95-ig, utána van-e még olyan szakaszhatár, ami érezhető volt a piac változásából, vagy a szabályozás változásából?

Az 1998-as volt az első, amit mi némi késéssel „implementáltunk”. Az első európai direktívákat, amiket ők 1998-tól alkalmaztak, azt nekünk a 2001-es törvényben sikerült valahogy megvalósítanunk. Aztán elkészült a mostani törvény, ami egy újabb szakaszhatár, ami az új (2002-es) keretdirektívát bevezette a távközlésben. Viszonylag hamarabb sikerült magyarítanunk, és viszonylag elég jól sikerült. Vannak olyan részei, amelyek kifejezetten jók lettek.

A szolgáltatás-engedélyezési rendeletet '97-ben érzed-e szakaszhatárnak? Mert számomra ez is egy ilyen kisebb szakaszhatár: '97-'98 fordulója, mikor a külön hálózatok elkezdtek tudni piacra lépni – erről mi a véleményed?

Az egy nagyon megkésett dolog volt, mert a 1992-es törvénynek, – ami 1993-ban lépett hatályba – a végrehajtási rendelete volt, ami mintegy négyéves késéssel lépett hatályba. Miután a törvényben benne volt, hogy lehet szolgáltatási engedélyt adni, csak éppen a feltételek nem voltak szabályozva, ezért ez volt az időszak, amikor mindenféle ideiglenes szolgáltatási engedélyeket adtunk ki, minisztériumi elrendelésre. Biztos, hogy szakaszhatár volt, csak azért nem érzem annak, mert megkésett, jóval korábban kellett volna, hatályba léptetni. Egy négyéves késésű végrehajtási rendeletnek – enyhén szólva már nem sok hatása van.

Mi lehetett ennek a késésnek az oka? Érzel-e valami olyan háttér vagy felszín alatti erőt, ami ezt nem véletlenné teszi? Mert négy évet már nem lehet véletlenül késni.

El tudom képzelni, hogy a monopol szolgáltató lobbizásának az eredménye. Bizonyítani nem tudom, mert tények nincsenek a birtokomban, de el tudom ezt képzelni. Nem állt

érdekében, hogy a piacot kinyissák, attól függetlenül, hogy a liberalizált piacon is megmaradt a legnagyobb szolgáltatónak. Csak harapdálják a lábát most is bizonyos területeken, de igazán olyan nagy. Az a kényelmes helyzet, már régen nincs, ami akkor volt. Bizonyítani nem tudom, de a személyes véleményem az, hogy valami biztosan lehetett a háttérben, mert nem tudtak létrejönni azok a rendeletek. Ugrásra készen álltak a beruházók kapacitással és pénzzel és mindennel. Különböző külföldiek, magyarok is, akik ugyan részben a külön hálózatok, akik szolgáltatóvá akartak válni. Részben egy csomó külföldi érdeklődés volt, mint a PANTEL elődje, amiből aztán később a PANTEL lett. Az tulajdonképpen egy amerikai kezdeményezés volt, de egy idő múltán elunták a dolgot és kivonultak, mert nem győzték kivárni az ígéretést.

Köszönöm, mert számomra kérdőjel volt, hogy valójában szakaszhatárnak tekinthetjük-e az 1998-as évet?

Igen, tényszerűen mindenképpen, de egy kicsit enerválttá váltak a szolgáltatók mire idáig eljutottunk, mert az a négy év ez túl hosszú volt.

Te tagja voltál a Hírközlési Döntőbizottságnak is. Kérdeznék az ottani tapasztalataidról: mit tartasz abban jónak, mi az, amit talán másképp kellett volna? Egyáltalán milyen volt a mozgástér, a lehetőség, a munkamódszer a Döntőbizottságban?

Nem sok ideig, mintegy fél évig vagy maximum egy évig voltam tagja, a teljes három évet nem töltöttem ott. Maga a Döntőbizottság ötlete, illetve ez a működési forma, amit most a Tanács folytat a mostani szervezetben, az egy jó forma volt. Valóban jó forma a hálózat-összekapcsolási szerződésekre, a jelentős piaci erő stb. meghatározására. Ezek nem egyszerű egyedi hatósági aktusok, az egész piacot érintik, ez már egy klasszikus szabályozás. Nem jogi szabályozás, de mégis a szabályozás irányába hat a piacon. Ugyanakkor, az akkori jogszabályok, tehát ez a 2001-es hírközlési törvény és a hozzácsatolt végrehajtási rendeletek kevés mozgástérrel biztosítottak a Hírközlési Döntőbizottságnak. Egyértelműen csak a jogszabályok alapján és abban a mozgástérben járhatott el. A Hírközlési Döntőbizottságnak később a szemére hányták, hogy magas árakat hagyott jóvá az összekapcsolási árak, a különböző mobil végdíjak és így tovább esetében. Pedig akkor igazán nem volt arra lehetősége, hogy különböző benchmark-okat és különböző európai példákat vagy mintákat vegyen és radikálisan csökkentse, vagy nem radikálisan de csökkentse az árakat. Egyszerűen a jogszabályok nem adtak lehetőséget arra, hogy ebben mozgástere legyen. Szerintem ez a csírája volt annak, amit most nagyobb hatáskörrel és nagyobb mozgástérrel a Tanács csinál.

A szakmai- műszaki alapú szabályozás területénél is sokat dolgoztál. Milyen szerepe van ennek most?

Érdekes módon eléggé háttérbe szorult a műszaki szabályozás. A jogi és közgazdasági, vagy elsősorban közgazdasági és jogi szabályozásnak a háttérébe került. Szerintem, túlzottan a háttérbe került most. Annak ellenére, hogy az a véleményem, hogy technológia-semleges kell szabályozni. Egy konkrét ármegállapításnál vagy a költségalapú áraknak az elemzésénél nem lehet elvonatkoztatni a technológiától. A szabályozásnak olyannak kell lenni, hogy nem technológiára szabályoz. Bizonyos szolgáltatásokat szabályoz, azoknak megvannak a minőségi, vagy bármilyen követelményei. Az előfizetőt pedig nem érdekli, hogy azt milyen technológiával valósítják meg, ha ezt a követelményt tudja teljesíteni. Egyfelől már az összekapcsolásoknál bizonyos technológiai kérdéseket tisztázni kell, mert ha mégsem megy műszaki okokból az összeköttetés, akkor problémák vannak. Akkor a felelősség keresése, az egymásra mutogatás megy. A költségeknél is számít, különösen ennél a LRIC modellnél, ami ugye nem a lekönnyelt költségeken alapul, hanem a korszerű technológián alapuló, előre mutató költségeken. Jelentősége van, hogy mit tekintesz korszerű technológiának, és hogy valóban szükség van-e azokra az eszközökre abban a konfigurációban, amit a szolgáltató el akar számoltatni, mint költséget. Ha valaki nem tudja megmondani, hogy egy, összekötéshez a helyi hurokban mi kell, akkor a közgazdász hiába áll ott, hogy kiszámolja a modell alapján a realizálható költségeket, nem tudja ő eldönteni. Úgy gondolom, most egy picit a ló túloldalára estünk. Eddig nagyon sok mindent csak műszakilag szabályoztunk, jogilag csak másodsorban, most a műszaki szabályozás, a szabványosítás háttérbe szorult. Legalábbis itt az NHH-nál, de úgy látom, hogy a Minisztériumban is. Ami valószínűleg hosszú távon nem marad így, hanem valahogy meg kell jelennie. Nem azt mondom, hogy ez az elsődleges szempont, de azért a harmadik helyről vissza kéne, hogy billenjen a helyére.

Szerinted mekkora a szabályozás szabadsága az EU-ban? Mennyire határozzák meg az EU-ban a dolgokat? Nemzeti szinten van mozgástér, vagy minden részletszabály ott dől el?

Nem hiszem. Úgy gondolom, hogy elég szabályozási szabadság van nemzeti szinten. Azokban a kérdésekben van EU együttes szabályozás, ahol eddig is az volt, mert nemzetközi szinten kell szabályozni. Például az azonosítókkal kapcsolatban akár Európa szerte, de világszerte is egységes gyakorlatot célszerű bizonyos kérdésekben kialakítani. Frekvencia-gazdálkodási kérdésekben szintén együtt kell működni, mert nemcsak az én frekvenciám kavarog a légben, hanem másé is. Így mást zavarhatok. Abban is vannak

bizonyos önkorlátozások és egymás korlátozásai azért, hogy a másik is tudjon működni. De ezek szerintem nem az EU-ból származnak, hanem az együttműködés alapjai. Vulgárisan mondva „élni és élni hagyni”, mert másnak is biztosítani kell a jogot. Ha zavarják egymást bizonyos frekvenciák vagy szolgáltatások, akkor mindegyik félnek valamilyen önkorlátozást kell ennek érdekében végrehajtani. Az EU-ban, inkább az eljárásokban érzek, pl. a jelentős piaci erő meghatározását be kell jelenteni, inkább ezekben látok egységesedést. Nem biztos, hogy ez korlátozó, de meg van a lehetőség arra, hogy azt mondja, hogy jó vagy nem jó. Mondjuk a piacoknál sincs korlátozás, mert tizennyolc piacot meghatározott, de a nemzetekre bízta, hogy abból mennyit határoz meg, vagy csinál meg tovább. Nincs igazán korlátozás, legalábbis a nagy kérdésekben.

Szerinted hol kell megállni a szabályozással? Mikor van szükség rá, és mikor kell azt mondani, hogy nincs szükség szabályozásra? A piac, vagy a szolgáltatók megoldják. A Te területeden hol van ez a határ?

Szerintem, ha egy fejlett piac van, akkor sokkal kevesebb szabályozásra van szükség. És nemcsak a piacot mondanám, hanem talán ez egy kicsit összefügg a demokráciával is, hogy a szolgáltatók mennyire jogkövetőek. Mert hiába liberalizált a piac, azért azt látjuk, hogy még nincs olyan erős verseny, ami meghozta volna azt, hogy a szabályozást radikálisan csökkenteni lehet. Ahol a legnagyobb verseny van, a mobil piacon, ott vannak ilyen kezdeményezések, de még mindig nem elég. Tehát például a fogyasztóvédelem az például egy ilyen neuralgikus pont. Mivel nincsenek elég erős civil fogyasztóvédelmi szervezetek Magyarországon, a hatóságnak a fogyasztók érdekeit (nem feltétlen az egyes fogyasztók, hanem úgy általában a fogyasztók érdekeit), mindenképpen bizonyos szabályozásokkal kell védeni, mert a szolgáltatók erre még nem elég érzékenyek. Még nem kényszerítette rá őket a piac, hogy odafigyeljenek a fogyasztók az igényeire, és bizony hajlamosak eléggé fogyasztóellenes, vagy nem fogyasztóbarát kitételeket bevenni az üzletszabályzatba, előfizetői szerződésbe és így tovább. Tehát úgy gondolom, hogy egy idő után biztos, hogy kevesebb szabályozás kell, a piac fejlettségétől és a természetétől függően.

Az a szóösszetétel számodra, hogy „szabályozás stratégiája”, az jelent-e valamit? Ha jelent, akkor mit jelent? Mit asszociálsz e mellé az összetétel mellé?

Nekem jelent. Mégpedig azt jelenti, hogy az ember egy bizonyos időtávlatban hogy képzelel el annak a piacnak a szabályozását. Ha nagyképűen akarom mondani, hogy mit vizionál a piacon. Ha racionálisabban, akkor azt mondom, hogy ismernie kell a piacot, és látnia kell, hogy hogyan fejlődik. Ehhez kell a szabályozásnak az eszközrendszerét, a mennyiségét és az eszközrendszerét kialakítani. Számomra ezt jelenti még akkor is, ha

egy stratégiába lehet, hogy apróbb részletkérdések nem férnek bele, de azért távlatinak kell lenni. Nem távközlési, hanem postai ügyben éppen a jövő év egyik feladata lesz. Egy viszonylag hosszú távú stratégiát kell készítenünk a postai piac liberalizálásának az ütemére. 2009-ben várható a teljes piac nyitása, de addig is 2006-ban lesz egy ismételt kisebb piacnyitás. Előre fel kell készülni, hogy mit gondolunk arról, hogy hogyan fog alakulni, és ehhez milyen eszközöket kell a hatóságnak vagy a szabályozónak megcsinálni. Ezeknek a stratégiáknak a kialakítását – vagy ahogy régen hívták: távközlés-politika, postapolitika, informatikapolitika – mindenképpen a Minisztériumnak kellene valahogy vezényelni – úgy gondolom. Tehát az ilyen szakmapolitikai, vagy szabályozási stratégiákat. Ez pillanatnyilag hiányzik, az utóbbi pár évben ilyenrel nem találkoztam egyáltalán.

Van-e még olyan kérdés vagy olyan témakör, amiről szívesen beszélne ezek kapcsán?

Nem, azt hiszem, ez eléggé kimerítette a témát.

Publikációs Engedély

Az interjúalany az interjú nyelvileg szerkesztett jegyzőkönyvét - elektronikus formában - megkapta, azon a változtatási igényeit bejelölhette, vagy más módon visszajelezhette.

Az Interjúalany ezúton hozzájárul, hogy az interjú készítője az interjú jegyzőkönyvét, tudományos és szakmai publikációra felhasználja, magyar nyelven vagy idegen nyelvű fordításban is.

Ez a publikációs engedély, az interjút készítő Kósa Zsuzsanna számára nyújt szakmai publikációs lehetőséget. Másodlagos közlést be kell jelenteni az interjúalanyának, aki azt meg is tilthatja.

Budapest, 2005 szeptember 14.

Dömötörné dr. Ács Katalin sk.

Interjú jegyzőkönyv

(interjúalany által korrektúrázott változat)

Interjú időpontja: 2004 december 7,

Helye: Budapest, NHH épület (1015 Bp. Ostrom u. 23.)

Interjú készítő: Kósa Zsuzsanna (kérdések szürke háttérrel jelölve)

Köszönöm, hogy interjút adsz nekem és köszönöm a 2004/11 Híradástechnika számot, amiben vendégszerkesztőként a szabályozásról írtál egy bevezetőt. Elsősorban a szabályozásnak a nemzetközi, főleg az EU- s vonatkozásairól kérdezlek majd.

Mióta foglalkozol szabályozással és annak melyik részével?

Ez egy nehezebb kérdés volt, mert történelmi visszapillantást igényelne. Hivatalból az OMFB-ben kellett elkezdenem. 1982-ben kerültem az OMFB-be, ahol az egyik feladat a távközlés fejlesztése volt, ahhoz pedig hozzátartozott értelemszerűen valami óvatos szabályozás is. Akkor persze a távközlés szabályozás nem azt jelentette, amit most. Akkor megvolt a posta-monopólium, és mindent a posta csinált. Ettől eltérő szabályozásra gondolni sem volt lehetséges.

A Távközlési Mérnöki Minősítő Bizottságban folytatódott, amit az 1992-es távközlési törvény hozott létre, és 1993 elején alakult, és összesen kétszer három évet lehetett valaki annak tagja. Mind a két alkalommal tagja és egyik elnök-helyettese voltam – itt kezdődött az ismeretségem, a közelebbi kontaktusom a szabályozással.

Milyen időszakokra tudnád bontani ezeket a szabályozási időszakokat? Sok-sok éve kezdődött, biztosan voltak szakaszai.

Eléggé behatárolt a magyar távközlési piac, hiszen a '92-es távközlési törvény értelemszerűen a koncessziós szerződések lejártáig apróbb módosításokkal érvényben maradt. Szerintem nagyon előremutató az 1992-es szabályozás. Nagyon előremutatónak tartom abból a szempontból, hogy létrehoztak a Nemzeti Szabályozó Hatóságot, amit az Európai Unió több tagállamában csak valamikor a '90-es évek vége felé kellett kötelezően létrehozni. Az adatátvitelt – lehet, hogy véletlenül, lehet, hogy nem véletlenül – de csak engedélykötelessé tette, ami viszonylag egyszerű engedélyezési eljárás volt. A piac eléggé szabad volt, és ehhez járult még egy eléggé félresikerült ötlet. Az alapelv az volt, hogy azért kell a sok kis helyi koncessziós társaság, hogy közöttük kialakul valami verseny, és a Minisztérium el tudná dönteni, hogy melyik a hatékony szolgáltató, melyik a nem hatékony szolgáltató. Közben pedig ez naiv nézet volt, mert akkor azt, hogy verseny, nem volt szabad kiejteni. Körülbelül ennyit a történelmi visszapillantásról. Ott kezdtem először hivatalból foglalkozni a szabályozással.

Mit tartasz eddigi legnagyobb eredményednek a hosszú szabályozási időszak alatt?

Talán azt, hogy elég hamar sikerült ráirányítani a figyelmet az Európai Unió szabályozásra. Arra, hogy nem tudjuk elkerülni annak az átvételét. Ha nagyképű akarnék lenni, azt mondanám, hogy sikerült iskolát kialakítani: akik elkezdtek avval foglalkozni, megszerették és most is foglalkoznak vele.

Van-e olyan valami, amit szeretnél volna megcsinálni és nem sikerült? Úgy gondolod, hogy jobb lett volna elérni?

Természetesen az embernek ilyen mindig van. Amit most mondani fogok, az nagyon fura, mert úgy tűnik, hogy teljesen ellentétes azzal, amit az előbb mondtam.

Ezért ehhez pár szót mondanék, hogy én hogy látom az Európai Unió szabályozást. Ellentétesen többekkel, akik úgy gondolják az Európai Unió szabályozást, hogy le vannak írva kőbe vésett direktívák, azt végre kell hajtani. Ami engem emlékeztet még az „ánti” világnak arra a nézetére, hogy a KGST-ben amiben megállapodtunk, azt kell teljesíteni, kész vége. Most az Európai Unió nem így működik. Az Európai Unió úgy működik, hogy ott az ország szuverén. Az Európai Unió megadja az elérendő célt, hogy ezt milyen módon éri el az ország, azt teljesen rábízza. Ez a szemlélet nem olyan mély, mint célszerű lenne. Az Európai Unió nem úgy ellenőríz, mint annak idején a Politikai Bizottság ellenőrzött, hogy elkezdjük utálni. Az EU úgy ellenőríz, hogy odatart egy tükröt: nézd meg magad, ilyen vagy, azt javasolnánk, hogy olyan legyél. Hogyan leszel olyan, a te ügyed; hogyan fogyókúrázol, az is a te ügyed.

Amit nem sikerült még olyan mélyen elültetni, mint ahogy én érzek, hogy önálló irányok vannak. Önálló irányok szerint kell menni, ha valami nem pont olyan, mint az Európai Unió tükre mutat, de mutat valamit. Még egy óriási különbség: az Európai Unióval kell és lehet tárgyalni. Meg lehet nekik magyarázni, – érvekkel alátámasztva persze – hogy ezt miért nem most, miért később, miért így, miért nem úgy, hiszen a szabályozás az Európai Unióban is fejlődik.

A másik, amit nem sikerült elérni, hogy a szabályozás kialakításának aktív cselekvői legyünk. Most már az ERG munkájában eléggé részt veszünk, tehát aktív szereplőkké kezdünk válni.

Hogyan lehetett elindítani ezeket a személyes párbeszédet, mai kapcsolatokat az EU-val és Brüsszellel?

A vártnál könnyebb volt. A történetem elég sajátos, mert telefonon, meg e-mailben jelentkeztem, hogy én vagyok az, aki erre megbízást kapott és szeretnék bemutatkozni. Kaptam egy időpontot, egy nevet, meg egy címet, ahol várnak.

Hogy fogadtak?

Na most a fogadtatás, az volt, ami teljesen véletlenszerű. Amikor a portán – természetesen csak franciául beszéltek – keresztül jutottam, akkor kinyílt egy liftajtó, és kilépett belőle Christopher Wilkinson úr, akivel az OMFB-ben sokszor találkoztunk. Egymás nyakába borultunk, és azt mondta: ó de jó, hogy itt van. Ugyan nekem most el kell mennem, de elviszem bemutatni a – már nem tudom, kicsodának. Hogy ez tette az utamat sokkal simábbá, vagy amúgy sem lett volna nagyon göröngyös – ezt meg nem tudom mondani.

Fontos a személyes ismeretség – úgy érted? Vagy eleve a stílus nyitott volt?

A stílus eleve nyitott volt. Egy dolog volt, amit én már az OMFB-ben megtanultam, hogy európai partnerekkel egyetlen titka van a tárgyalásnak: őszintén kell beszélni, nem szabad hazudozni.

Ez fontos.

Ez alapvető.

Hogy érted ezt az őszinteséget? Az nyilvánvaló, hogy nem szabad valótlan állítani, de minden kártyát ki kell teríteni, vagy csak amit mondasz, annak igaznak kell lenni?

Amit mondasz, annak megfellebbezhetetlen igaznak kell lenni, és ha valamire rákérdeznek, akkor arra az igazat kell mondani.

És ha valamire rákérdeznek, de nem tudod a választ?

Akkor arra a válasz az, hogy nem tudom, utána nézek.

Tehát „nem tudom”-ot, azt lehet mondani?

„Nem tudom”-ot, azt kell mondani. Ha valamit nem tudok, vagy nincs rá felhatalmazásom, hogy mondjam.

Azt is meg lehet mondani?

Azt is meg kell mondani. Meg kell mondani, hogy ezt sajnos nem tudom, hogy mennyire nyílt, mennyire nem nyílt. Meg kell mondani, hogy a jelen pillanatban. Nagyon fontos, hogy akkor, amikor döntést kap az ember, hogy ezt mondhatja, akkor ezt közli velük. Abban a pillanatban mindent elismertek.

Miből lehetett érezni és mikor lehetett érezni, hogy az EU odafigyel ránk, és komolyan veszi a csatlakozási folyamatot?

Igazából az első pillanattól kezdve az volt.

Ez évszám szerint mikor volt?

Évszám szerint, a legelső utam talán 1996. De amikor Ők jöttek ide, akkor is komolyan vették. Az első pillanattól. Hogy a csatlakozást veszik-e komolyan, bennünket vesznek-e komolyan, ez nem derült ki, de komolyan vettek bennünket.

Az EU tisztségviselők szemléletét, megközelítését mennyire lehet könnyen vagy nehezen elfogadtatni a hazai döntéshozókkal? Ez a része mennyire volt nehéz a munkádnak?

Ez volt a kevésbé egyszerű. Azt a szemléletet, amit az előbb megpróbáltam elmondani, hogy ne hazudozzunk, ne lakkozzunk, ne legyen minden rózsaszín, mert az Európai Unió minden döntése előtt az összes ellenérdekű felet megkérdezi.

Ez szokatlan volt a hazai döntéshozóknak?

Többé-kevésbé igen. Az első időben még élt a régi beidegződés, hogy most mondjunk valamit, éljük túl ezt a vizsgálatot, és akkor majd valami lesz.

És ez hogy változott meg? Megváltozott egyáltalán?

Valószínűleg, mert már többen találkoztak Európai Unió tisztségviselőikkel, meg látják az eredményeket. Tehát látják azt, hogy valóban mindenkit megkérdeznek, valóban szembesítik egymással az ellentmondó nézeteket, nagyon udvariasan, de nagyon határozottan.

Az EU csatlakozás folyamatában volt-e valamilyen konzultáció az együtt csatlakozó országok hatóságai között?

Volt persze, több, több.

Mely országokkal és milyen témakörökben?

Többször volt olyan, hogy az Európai Unió szervezett hol itt, hol valahol másutt országismertetőket, amire felkért bennünket. Mindenkit felkért. Kérdés-felelet játékot játszottunk, hogy ki hogy csinálja.

És olyan volt, hogy az EU adminisztráció kezdeményezése nélkül, közvetlenül? Mondjuk csehekkkel, vagy lengyelekkel, vagy szlovákokkal? Vagy nem lett volna célszerű, ha egyáltalán ilyen gondolat felmerült?

Az igazság az, hogy sokkal inkább fölfelé néztünk. Olyan partnereket kerestünk, akiktől tanulni lehet, akiknek az eredményeit át lehet venni és nem az volt a jellemző, hogy a hibákat nézzük, amiket el kéne kerülni. Tehát nagyon jó kapcsolatot alakítottunk ki finnekkel, dánokkal, hollandokkal, osztrákokkal.

A legtöbb hasznos információt leghamarabb a görög hatóság egyik leendő elnökhelyettese adta, amikor elmentünk megpróbálni fölvenni a kapcsolatot velük. A portugál hatóságot el ne felejtsem. Azoktól nagyon sok hasznos információt kaptunk, hogy hogyan kell a csatlakozást előkészíteni. Ugyanezt megpróbáltuk a görögökkel is, csak akkor még nem volt görög hatóság. Viszont találkoztunk a görög távközlési szolgáltató egyik prominens vezetőjével, aki elmesélte, hogy előző nap jött vissza Ciprusról, ahol a minisztérium megbízásából előadást tartott nekik, hogy hogyan kell

csatlakozni, és mire kell vigyázni. Az egészet nagyon részletesen elmondta, és igen hasznos volt.

Ciprusiaknak felkészült és aztán nekünk is továbbadta.

Nekünk is továbbadta a ciprusi felkészítést.

Az EU-ban milyen a szabályozás szabadsága? Mennyire határozzák meg nemzeti szinten vagy hazai tényezők, vállalatok, politika, más intézmények? Mekkora mozgásteret hagynak?

Változó. Érezhető, hogy az Európai Unióban van egy olyasmi törekvés, – persze sehol nem került nyilvánosságra – hogy amerikai jellegű modellt hozzanak létre: ahol van egy központi szövetségi állami szintű szabályozó, az FCC, és minden szövetségi államnak megvan a közszolgáltatási szabályozó bizottsága, amelyik távközlésen kívül egy csomó minden közszolgáltatást szabályoz: energiát, tehát vizet, energiát, távközlést – szinte mindent. Van, ahol a közlekedést is, ez államoktól függ, de ezt a hármat, mint közszolgáltatást mindenhol, és efölött van az FCC. Talán van fölöttük másik szövetségi szerv is, pl. Szövetségi Energiaszabályozó, de ezt nem tudom.

Van egy olyan érzésem, hogy az Európai Bizottság ilyet szeretne megvalósítani, ami a tagállamok önállósodási hajlama miatt elég nehézkes. Az újabb irányelv-rendszer komoly lépés ebbe az irányba. Elég nehéz nem fölfedezni azokat a párhuzamosságokat, amelyek megvannak. Az Egyesült Államokban is létezik a szabályozottak egy valamiféle testülete, nehéz nem párhuzamot vonni az IRG és e között a testület között.

A tagállamok hogy viszonyulnak ehhez a törekvéshez? Üdvözlük, részt vesznek benne vagy passzív rezisztenciát mutatnak, vagy teljesen nyíltan ellenállnak?

Tekintettel arra, hogy most már huszonöt tagállam van, olyan, hogy „tagállamok”, olyan nincs. Olyat lehet érezni, hogy vannak tagállamok, amik eléggé ellenállnak ennek az irányvonalnak, vannak, amelyek nem.

És ez mitől függ?

Azt hiszem, ehhez mélyebben bele kellene nézni az illető tagállam jogrendjébe.

Két szélsőséget, ha mondanál, aki nagyon ellenáll vagy nagyon mellette van!

Nehéz mondani, hogy ellenáll. Csak az embernek az az érzése..., nekem az az érzésem, hogy a belgák és a franciák azok inkább ellenállók.

És akik nagyon benne vannak?

Dánok, angolok.

A nemzeti kultúráknak lehet a különbsége? Vagy valami más oka lehet, mit gondolsz?

Azt hiszem, ez egy külön disszertáció lenne. Én érdekeket keresek mindenhol. Na most az egyik érdek lehet, ami talán a hatodik riportban úgy fogalmazódott meg, hogy ott

vannak a National Champion-ok. Mindegyik ország az ő távközlés szolgáltatóját megpróbálta előnyökben részesíteni annak érdekében, hogy a világpiacon hatékonyabban tudjon versenyezni. Jelesül: Deutsche Telecom, France Telecom, British Telecom. Utána a szabályozók mindenhol rájöttek arra, hogy ez így nem teljesen működésképes, és mindenhol elkezdtek nagyon erőteljesen beállni az Európai Unió szabályozás, a liberalizált szabályozás irányába. De ez is történt, az Európai Unió szabályozása is változik.

Mikor van szükség szabályozásra, és mikor lehet azt mondani, hogy megoldja a piac a dolgokat? Mindig kell szabályozni bizonyos szinten, vagy van, amit el lehet engedni? Hol van a szabályozás önkorlátozó határa?

Azt hiszem, hogy az önszabályozás – amit hirdetett az Európai Unió egy darabig – nem működik, és ezt az Európai Unió is belátta. A szabályozás fokozatosan csökkenni fog, de a szabályozás mindig megmarad, mert állandóan figyelni kell a piacot, hogy a versenyt ne hagyják el, tehát a versenyt, betartják-e a minőséggel kapcsolatos előírásokat. Mindazt, amit a verseny önmagában nem tud megoldani. Hogy verseny legyen, meg amit a verseny nem tud megoldani, azt szabályozónak kell megoldani. Ahogy én látom, tehát olvasva az EU stratégiai anyagait, mindegyik abba az irányba mutat, hogy csökkenteni kell előírásokat, de ahol nem tartják be, ott nagyon keményen fellépni.

A technológiai fejlődés, a „konvergencia” hozhat-e olyan helyzeteket, hogy olyan helyen is szabályozni kell, ahol eddig nem is gondoltuk volna? Valamilyen újra monopolizálódási veszély, vagy bármi más miatt?

Biztosan. Az egyik ilyen, hogy az ilyen vezeték nélküli, korlátozott mozgású, tehát ahol ilyen korlátozott bolyongási lehetőség van csak, vagy hívásátadási lehetőség van csak, azok nagyon intenzíven fognak terjedni. Ahol – miután kevés a résztvevő – pillanatnyilag úgy néz ki, hogy van frekvencia. De nagyon hamar ki fog derülni, hogy kevés, mivel ezek széles sávú átvitelt használnak általában. Nem látványosan tűnik fel a zavar, hanem minőségromlásban tűnik fel a zavar. Amit nagyon nehéz lesz ellenőrizni, és nagyon oda kell figyelni.

Ha azt a szóösszetételt hallod, hogy szabályozás stratégiája, ez neked mit jelent?

Ez egy nehéz kérdés. Azért, mert először mind a két fogalmat külön kell definiálni. Először mi az, hogy szabályozás, másodsor, hogy mi az, hogy stratégia. Meggyőződésem: a szabályozásnak kell, hogy legyen stratégiája. Ehhez viszont tisztázni kell, hogy mi a szabályozás és főleg azt kell tisztázni, hogy ki a szabályozó. Ami látszik, hogy ez egy alapvető kérdés. Az Európai Unió nagyon egyszerű módon oldja meg: szabályozó az, aki szabályozást csinál és az Európai Bizottságba bejelenti.

A tízes riportban nehezményezte több országnál éppen, hogy a minisztérium beleszól a nemzeti szabályozó hatóság dolgába. Anélkül, hogy a minisztériumot nemzeti szabályozó hatóságként bejelentették volna. Szerinte, lehet a minisztérium szabályozó hatóság. Nem lehet a miniszter a nemzeti szabályozó. Annak intézménynek kell lennie. Minisztérium lehet, intézmény lehet, de egy személy nem igazán. Egyetlen direktívában sem szerepel, hogy lehetne. Attól még persze lehet, de ilyen nem igazán van. Tehát az első a szabályozás.

A másik: ha a szabályozás, a lényegi piac-beavatkozás a minisztérium kezében van, akkor ez a stratégia az ország-stratégiának egy része. Ha nem, akkor az ország-stratégiát úgy kell lebontani, hogy a nemzeti szabályozó hatóság vagy hatóságok tudják, hogy milyen irányba kell menni.

A gondot ott látom, hogy a hosszú időt átívelő stratégiák messze túlhaladják a választási ciklusokat. Pillanatnyilag a politikusok a következő választásig látnak előre, vagy néznek előre. Lehet, hogy előbbre látnak, de csak addig néznek, így viszont stratégiát csinálni, nem hogy nehéz, hanem lehetetlen.

És kiknek lenne feladatuk vagy lehetőségük távolabbra tekinteni szerinted?

Én három példát tudok. Furcsa módon mind a három példa, amit mondani fogok olyan, ahol a távközlés igen előrehaladott helyzetben van, ahol a nemzeti szabályozó hatóságnak van stratégiája. Kinyilvánított, nyilvános konzultációra meghirdetett stratégia FCC-nek, OFCOM-nak, és a dán hatóságnak. Egyik sem maga csinálta, hanem mindegyik fölkerült több szakértőt, az eredményeket nyilvánosságra hozta. Nyilvános konzultációt hirdetett meg, és utána elfogadta a végleges stratégiát. Ennek eleme a széles sáv, a spektrum-gazdálkodás, mintha egymástól másolnák. Hiszen elég nyilvánvaló, hogy mik a gondok.

Ezek erősen fejlett országok. Hozzánk hasonlóan fejlett országokban van-e valami jó példa? Vagy mindenki küszködik a hozzánk hasonló gondokkal?

Azt hiszem, mindenki küszködik a gondokkal. Legalábbis nem találkoztam vele. Ezekkel találkoztam, ezeket nyilvánosságra hozták.

Nagyon szépen köszönöm a válaszokat, van-e még, amit úgy elmondanál? Vagy körbejártuk a témát?

Azt hiszem, a kérdéseidre mindent megpróbáltam.

Publikációs Engedély

Az interjúalany az interjú nyelvileg szerkesztett jegyzőkönyvét - elektronikus formában - megkapta, azon a változtatási igényeit bejelölhette, vagy más módon visszajelezhette.

Az Interjúalany ezúton hozzájárul, hogy az interjú készítője az interjú jegyzőkönyvét, tudományos és szakmai publikációra felhasználja, magyar nyelven vagy idegen nyelvű fordításban is.

Ez a publikációs engedély, az interjút készítő Kósa Zsuzsanna számára nyújt szakmai publikációs lehetőséget. Másodlagos közlést be kell jelenteni az interjúalanyának, aki azt meg is tilthatja.

Budapest, 2005 szeptember 13.

Dr. Schmideg Iván sk.

Interjú jegyzőkönyv

(az interjúalany által korrektúrázott változat)

Interjú időpontja: 2004 december 7.

Helye: Budapest, GVH épület (1051 Bp. Alkotmány u. 25)

Interjúkészítő: Kósa Zsuzsanna

Mikor kezdte el szabályozással foglalkozni? Mióta foglalkozol ezzel és melyik területével?

Az alapterület az a versenyszabályozás. 1985-ben kezdtük és 1990-re lett belőle törvény. Tulajdonképpen 1989-ben készen voltunk. Az volt a javaslat, hogy ne a régi Parlament, a régi kormány, hanem majd az új Parlament, az új kormány vigye ezt el a végéig. Nagyobb legyen a presztízs-értéke a törvényhozásnak.

Mennyire volt nehéz ezt az elején elkezdni?

Volt egy viszonylag primitív piac-felügyeleti rendelet, ami próbált bizonyos „tisztesség témákat” elrendezni, intézni, szankcióértelmezés és verseny nélkül. A régi rendszernek a végéveiben voltak már verseny-jelenségek. Ez által voltak már rögtön tisztességtelenség jelenségek is, ezzel indult a dolog. Az 1990-ig tartó időszak abból állt, hogy egy halom tudós és gyakorlati szakember egy csomó európai joggyakorlatot áttekintett. Mind a jogszabályokat, mind az alkalmazó szerveket tanulmányoztuk, ez volt a hosszabb előkészítés időszaka. Ennek ellenére 1990-ben olyan vélemény is volt, hogy „minek versenyszabályozás, ha nincs verseny”. Az egyik képviselő meg úgy vezette elő a Parlamentben, hogy ez a gazdasági élet alkotmánya. Mind túlzott várakozás, mind túl koraiság felmerült. De értették, akarták, ellenszavazat nélkül ment át a Parlamenten.

Én ezt normális és természetes dolognak tartom, mert a piaci jelenségek megjelenésével együtt megjelennek a piaci tisztességtelenségek. Nem lehet valamiféle kifejlett piaci állapotra várni azzal, hogy a szabályozás legyen. Ugyanez igaz az ágazati rész-szabályozásokra, a szakmai területi szabályozásokra. Mert ez volt a főirány, és az összes liberalizált terület újra szabályozásában részt vettünk. Mire ezek alakultak, indultak, addigra a Versenyhivatalnak volt egy olyan, ki nem mondott funkciója is, hogy a Kormányzatnak a versenyügyi lelkiismerete. Amikor a monopolista piacokból elindultak verseny piacokat kialakítani, akkor számítottak ránk. Hozzá is fértünk, voltak is kívánságaink, és magunk is részt akartunk venni benne. A villamos energia, gáz, a hírközlés szabályozásban erőnkön jóval felüli munkát végeztünk. Mint ma, az egészségügyi szabályozásban is. Azon belül, a gyógyszerforgalmazás szabályozásában.

Volt a 1985 – 1990, ami az előkészítés szakasza volt, nagyon széles fronton ment. Aztán volt a 1990-től az alkalmazási szakasz, amikor a GVH-ban is tanultuk, a bíróság is tanulta, és a piaci résztvevők is tanulták. A Parlament is viszonylag érdeklődéssel fogadta az első éves beszámolóinkat. Még bennük élt, hogy formálták a törvényt, és hogy milyen ügyek lettek. A nemzetközi közvélemény is, a szakmai is, meg a kollegiális is, az elméleti emberek is odafigyeltek. Érdekes módon, akkor készült az olasz versenytörvény is. Még az Európai Közösségben sem volt mindenkinek versenytörvénye. Európát is érdekelte, mert ott külön versenytörvény van. A nemzeti versenytörvények felett van egy európai versenyanyag, és annak is a szabályozás vagy az integráció voltak az alapcéljai.

1994-ig a beüzemelésnek az ideje volt, és elég simán ment. Ez egy elég érdekes idő volt. Fel-fellángoltak olyan törekvések egyes parlamenti képviselők részektől, hogy szüntessük meg a monopóliumokat, számoljuk fel a monopóliumokat, meg daraboljuk szét a monopóliumokat. Olyasmiket, amiket a versenytörvény nem szokott tenni, a versenypolitika pedig szokott. A kormányzat ötven-hatvanféle eszközzel. Nem a versenyjog. De azt mondhatom, hogy nagyobb félreértések nem voltak mellette; mindig volt egyfajta politikai elfogadottságunk is. Ekkor még volt nekünk segítségül egy amerikai meg egy európai együttműködés is. Mindegyik abban állt, hogy megkérdeztünk témákat, és akkor küldtek embereket meg anyagokat, és azokkal itt lehetett beszélgetni. Az európai egy londoni ügyvédi iroda nyerte meg, és az európai versenyjog alkalmazásról konzultáltunk. Éveken át, két hónapban kétnapnyit itt voltak, segítettek. Most hadd ugorjak egy nagyot: most már a GVH teszi ezt másokkal: románokkal meg a balti államokkal. Jövő évtől lesz egy versenyjoggal foglalkozó OECD Regionális Oktatási Központ, ami itt lesz nálunk.

Gratulálok! Ez egy nagy eredmény.

Amerika már abba hagyta velünk. Ugyanazt teszi, a most a még csatlakozásra váró országokkal. Ott meg már előadókként veszünk részt.

Ez tekintélyt is biztosít.

A GVH-ban azt szoktuk mondani, hogy az „erős közepes versenyhivatalok” közé tartozunk. Hát ez Európában egyértelműen igaz, talán úgy általában is.

Ezt miből vezeted le?

Most volt az európai versenyjognak egy eljárási reformja, aminek az a lényege, hogy nemcsak Európa, hanem az összes nemzeti Versenyhatóság is alkalmazza az európai versenyjogot. Ez (egyfajta hálózatos,) szoros együttműködést igényel, és egy 25-ös rendszerben kell garantálnia az egységes jogértelmezést, jogalkalmazást. Ebben egy

halom munkacsoport meg egy csomó megoldani való feladat volt, amivel legalább dolgoztunk. A jelentősebb munkacsoportokat vezettük vagy társ-vezettük. Az erről szóló kézikönyv szinte teljes egészében nekünk köszönhető. A koncepciónak azt a változatát a GVH „tárta fel”, a GVH készítette el. Aztán a munkát valamelyest szétosztották. Ott is a legnehezebb dolgokat, amit senki sem akart elvinni, azt a GVH vállalta.

Hogyan látod a GVH és az ágazati hatóságok kapcsolatát? Beszéltél több ágazatról, ahol megtörtént a liberalizáció. Ott a piacgazdaság kiépítésében részt vettetek. Csak néhány helyen vannak ágazati hatóságok, és a munkamegosztást hogy alakítjátok ki, egyáltalán vannak-e információ-cserék?

Ennek három szintje van, amit érdemes szóba hozni.

Az alapot az adta meg, hogy a GVH régebbi volt, addigra már gyakorló szabályzó-hatóság voltunk, és még általánosabb is, mint az egyes szakmai szabályozó hatóságok. Mindenki valamennyire várt a véleményünkre. Sok témában tényleg tudtunk is segíteni. A másik kiinduló pont az volt, hogy a GVH már az őrájuk vonatkozó jogszabályok elkészítésében is dolgozott. Mind a függetlenségük, mind a használható, eljárási jog megteremtésében segítettünk, mert a GVH már akkor ötszáz eseten túl volt. Maga a szabályozás kialakításában is segítettünk: hol ennyit, hol annyit.

A három szintből az első az, hogy a szabályozásukban, meg a szabályozás-módosításokban részt vettünk.

A másik szint az, hogy vannak – kivétel nélkül mindenkiel – együttműködési szerződéseink, vagy megállapodások, amik többé-kevésbé működnek is.

A harmadik szint az, hogy bizonyos együttműködések meg kimondottan a törvények írják elő. Például a hírközlésben a jelentős piaci erővel rendelkező meghatározásában, meg a feltétel szabályozásban van egyfajta véleményezési jogunk. Ha nem értenek vele egyet, és nem az észrevételeink szerint cselekszenek; akkor a saját döntésükkel együtt, a GVH külön véleményét is el kell küldeni az Európai Bizottsághoz, és nyilvánosságra is kell hozni.

Volt-e, már ilyen eset?

Most vannak az első fordulók és van eset. Legszívesebben mondhatnám: az alapállás az, hogy van tizennyolc téma, és abból hat zárult le egyetértésünkkel. Most van lezárulóban másik öt, hat, hét, amiben a GVH különféle észrevételeket tett. Még nem látszik az, hogy azokat figyelembe vették-e vagy részben nem. A tizennyolcból hat volt, amihez csak olyan apró észrevételeink voltak.

Elfelejtettek egy vesszőt valahova betenni?

Annál egy kicsit több volt, de nem lényegiek. Másfajta törvényi együttműködés van az energiatörvény alapján, ahol a fúziókhöz szakmai engedély is kell, meg versenyjogi engedély is kell. A PSZÁF-nál is van. A PSZÁF is engedélyezi két bank összeolvadását, a GVH is engedélyezi vagy nem, versenyjogi alapon. A PSZÁF-nál van még egy olyan külön kis „nyalánkság is”: hirtelen egy-két-három nap alatt össze kell hozni valamit, mert bankcsőd elkerülése a cél. Ez nem volt gyakorolva. Erre is van szabályozott együttműködés.

Egyáltalán hány ilyen hatósággal kell nektek együttműködni körülbelül?

Hát vagy négyel, vagy öttel: az Energiahivatal, a Hírközlés, a PSZÁF, és akkor az a kérdés, hogy ide akarod-e sorolni a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget?

A fogyasztóvédelmi vonallal milyen kapcsolat van? Hogyan látod a GVH-nak a fogyasztóvédelmi szerepét? Van-e ebben elmozdulás – mi van most?

Van persze, mivelhogy ők is mozognak. Itt egy kétágú dolog van. Az egyik az, hogy a versenytörvény tartalmaz fogyasztóvédelmi aspektusokat, mégpedig a megtévesztés tilalma és az agresszivitás tilalma, ezeket a versenyben tételezik. Vannak olyan megtévesztések, amelyek egyszerű hazugságok, és nem számít a versenyben. Nem a szerint hoz döntést valaki, nem tereli el a folyamatokat, az újraelosztási folyamatokat, mint ahogy azok mennének, azokkal a GVH nem törődik. Miközben persze az is bosszanthatja a fogyasztót. A GVH nem törődik azzal, hogy három dekával kevesebbet mérnek neki. Akkor nem megy legközelebb oda. A Fogyasztóvédelem meg törődik vele. A Fogyasztóvédelemnek a fogyasztó megvédése a szemlélete, a mienké meg a verseny megvédése. Nem azért, mert a GVH így gondolja, hanem mert a versenytörvény kimondottan úgy fogalmaz, hogy tilos a versenyben megtéveszteni. Most mondok neked két „kilógót”: hogy ahol nincsen verseny, hanem egy kötelezően igénybeveendő szolgáltatás van, ott a megtévesztés fogalmilag nem jön szóba. Nem azért veszed igénybe, mert valamit hazudtak neked. Lehet, hogy hazudtak, hogy előnyösebbnek tüntették fel, mint amilyen, nem azért vetted, hanem azért, mert kötelező neked kéményt sepretni.

Más esetekben meg azért nem jön szóba, mert nem befolyásolja a versenyt. egy ilyen történetünk volt a WC-nek a lehúzója – mit tudom én, hogy mi az, a szerkezet. És nem az volt a szerkezet, hanem más volt. Nincs fogyasztó, amelyik értené ezt, hogy mi a különbség a kettő között. Ebből következően nem a szerint dönt, hogy erről rosszul kapott információt.

Nemzetközi példákban van olyan, elsősorban Angliában, hogy az ottani hatóság nemcsak fogyasztóvédelemmel vagy versenyvédelemmel foglalkozik, hanem általában megvizsgál egy ágazatot, hogy rendben van-e? Ilyenre gondoltok-e?

A GVH-ban vizsgálunk, de akkor is csak a saját szempontjainkból. Visszatérve még a fogyasztóvédelemre, a másik meg a reklámtörvény ide utalta a fogyasztókat megtévesztő reklámokat. Mivel ide utalta, azért azok a fogyasztót megtévesztő reklámok, amik nincsenek piaci versenyben, azok egyszerűen kiesnek a mai magyar szabályozásból. Ha nem a versenyben tévesztik meg a fogyasztót a reklám során, hanem csak úgy, akkor az kiesik nálunk.

Következmény nélkül lehet?

Következmény nélkül lehet hazudni bizonyos esetekben.

Milyen viszonyban vagytok magával a Fogyasztóvédelmi Hatósággal?

Beszélgünk, meg közösen tanácskozunk dolgokról, legfőképpen küldünk egymásnak papírokat. , ami bejön hozzánk, és nem versenyjogi típusú fogyasztó megtévesztés, azt átküldjük nekik. Ami meg bejön hozzájuk, és azt gondolják, hogy – főleg ezek a reklámügyek – ők nem bírálhatják el, hanem ránk tartozik, azt meg ők küldik meg nekünk. Ez akkor ugyanolyan, mintha fogyasztó jó helyre adta volna le.

Legyen egykapus rendszer?

Hát ez nem elhatározás kérdése. A közigazgatásra nézve van egy olyan szabály: amit nem tud intézni, de tudja, hogy ki tudja intézni, akkor egy határozattal átteszi. Ez kvázi nem egykapus, hanem egy kötelező korrekciós rendszer. nem a fogyasztót küldi el, hogy menjen hozzám.

És az ágazati vizsgálat?

Nekünk van egy új ágazati vizsgálat paragrafusunk, az kimondottan versenyügyi. Ez külön jött a versenytörvényben. Azon alapult, hogy néha kevés a piacismeretünk ahhoz, hogy jó versenypártolást végezzünk, hogy jó szabályozási javaslatokat tegyünk. Néha meg ahhoz is kevés a konkrét ismeretünk, hogy már tudjuk azt, hogy itt versenyfelügyeleti eljárást kell indítani. Vannak piaci zavarok, amiknek nem tudjuk pontosan az okát. Ilyenkor jogunk van ágazati vizsgálatot kezdeményezni, amit az elnök rendel el. De annak erre a piaci zavarra kell hivatkoznia. Fel kell hozni indoklást, és kell, hogy a vizsgálat tárgyköre is ennek a körében maradjon. Eddig egy ilyen volt, amit már lezártunk a mobiloknál, amiből minden következett. Jött belőle eljárás is, meg jött belőle szabályozási javaslat is; és ez az új telefontörvény, ez egy csomó mindent, pont annak a szakasznak az alapján rendezett el. Annak alapján is merültek fel dolgok, amik

a mai piaci viszonyok között előzetes szabályozást kívánnak és nem elég rájuk a versenytörvényi utólagos szabályozás.

Amikor azt megvizsgáljátok, akkor tanulságos lehet a másik hatóságnak is.

Ebből vannak ezek a zárt ajánlatkérések és jóváhagyások, a RIO, meg egyáltalán ebből jött a jelentős piaci erőre vonatkozó feltétel előírás lehetősége is. Most ez, biztos, hogy van valami túlzás, hogy ebből jött –, a hazai háttér körülményeket ez a vizsgálat tette hozzá, és ezzel rácsatlakozott persze egy európai tendenciára vagy irányelvre is akár. De érted, hogy azt, hogy mit kell kezdeni egy európai irányelvvel, az e nélkül jobban levegőben lógott volna, ha éppen nem ment volna le, mind az ágazati vizsgálatunk, mind pedig azt követő eljárás. Most kettő van még asztalon, amiket idén kezdtünk. Az egyik a villamos energia, ahol a kérdés lényege: a liberalizált piac alig mozdul a verseny irányába, sőt, amennyit elmozdult, később az is visszarendeződött. Nem tudjuk, hogy ez vállalati magatartás, szabályozási probléma, vagy szabályozás végrehajtási probléma. A hírközlésben is voltak szabályozás alá került dolgok, amikről egyesek azt mondták, hogy már a régi törvény is szabályozta volna, csak nem volt jó az értelmezés. De az érdekeltek különböző módon értelmezték, és aki erős volt, azé volt az erős értelmezés. Most a mai szabályozásnak is ez a gondja a hírközlésben, hogy azokat a dolgokat, amiket jóhiszeműen leír, azokat nem jóhiszeműen hajtják végre a piaci szereplők. Ki-ki a maga javára próbálja fordítani és ez aztán annak sikerül, aki erősebb.

Ez egy előre kiszámítható magatartás?

Persze. A harmadik ilyen témánk az a lakáshitelezés, amiben úgy tűnt, hogy átmenetileg igen nagy volt a kereslet. Bár verseny is volt a bankok között, azért a bankok közösen kihasználták ezt a nagy keresletet arra, hogy a vevőt táncoltatták: ilyen biztosíték, olyan biztosíték, biztosítás, jelzálog, „anyám tyúkja”, szóval hogy aránytalan kockázatkerülő magatartást voltak képesek gyakorolni.

Személyes tapasztalataim is vannak benne – el kellett fogadni, hogy nem lehet korábban visszafizetni.

A GVH-ban nem nézzük azt, hogy a bankok jól működtetik-e az elektromos bankolás lehetőségét, hogy nyitvatartási időben nyitva vannak-e, hogy a várakozó helyiségeik kulturáltak-e, és más fogyasztói szerepléseket: pl. jó-e a tájékoztatásuk. Azt nem néztük. Ha Te úgy érted az ágazatvizsgálatot, hogy szőröstül-bőröstül viselkedési szempontból: nem, a GVH-ban csak a versenyben való viselkedésüket vizsgáljuk.

Most jutottunk el addig az elméleti kérdésig, hogy véleményed szerint mikor van szükség, szabályozásra, és mikor kell magának a szabályozónak megállnia és azt mondani, hogy ez nem az én asztalom, nem az én kompetenciám?

Ezt versenyszabályozás szempontjából nagyon szépen lehet látni. Mert a versenyszabályozás igazában arra való, amikor más szabályozás nem kell, és nincs is; ez a klasszikus esete. Azt is látjuk, hogy bizonyos esetekben még a versenyszabályozásnak sincs gyakorlati jelentősége. Az én gyereke a szálloda szakmában akart elhelyezkedni, és ennek kapcsán előre tisztázta magában, hogy szállodai ügyeink nem szoktak lenni. Mert százezer szétaprózott szereplő van, ha egyszer odamész és rosszul bánnak veled, többé nem mész oda, meg senkinek sem ajánlod. Van, ahol a piac megfelelően szabályoz - nincs információs aszimmetria, mert odamész és látod és megtapasztalod a saját szemeddel. Nincs versenyhiány, mert nagyon éles verseny van. Nincs semmi olyan, ami piaci szabályozásra vezetne, még a versenytörvényre sincs szükség kvázi. Nem fordulhat elő, hogy erőfölénnyel visszaél, nem fordulhat elő nagyjából, hogy kartellezik, mert vagy láncban van, és annak megint más a logikája, vagy pedig százezer szállodás nem tud összefogni.

Na most akkor van, ahol annyira nyilvánvalóan elintézi maga a verseny, és olyan a struktúra, hogy még versenytörvény se kell. Na most a másik nagyon széles eset, ahol a versenytörvény majd rendben tartja azt, amikor nem akarnak tisztességesen versenyezni, vagy egyáltalán nem akarnak versenyezni.

A harmadik eset az, amikor ez nem elég. Az ex-post versenyellenőrzés az nem elég egy piacon, mert előre kell – na most az „előret” hívjuk szabályozásnak. Amikor leírnak magatartási szabályokat, nem egyszerűen erőfölénnyel való visszaélés szabály, hanem összekapcsolási kötelezettség és ármeghatározás vagy árjövahagyás van. Erre olyankor van szükség, amikor nemcsak azt látjuk, hogy a verseny nem működik tökéletesen.

Hogy nyilvánvaló, hogy az ex-post kezelési mód ez késő, drága, hatástalan, nem hatékony.

EU versenytörvényét monddad: mennyire van nemzeti színben szabadsága a nemzeti szabályozónak, vagy egy teljesen egy konzisztens EU rendszerbe kell illeszkedni?

Nálunk egy kicsit sarokba szorított helyzet van, mert versenytörvény van ott is, meg versenytörvény van itt is. Más területeken rendszeresen irányelv van és nem törvény. Ezek a szakmai szabályozások a liberalizálódó piacok szakmai szabályozásai. Eléggé nagy szabadságfoka van a nemzeteknek és tesznek is elég jelentős különbségeket. A versenyjogban is van bizonyos szabadságfok természetesen, ez ma már nagyon leszűkült. Ha az európai kereskedelmet érintő tényállásról van szó, akkor így is, úgy is az európai versenyjogot kell elővenni. Nem azt mondják, hogy tilos másutt szabályozni, hanem belátható azt, hogy irtó nagy zavart okozna, hogyha egyfajta piaci magatartás ott tilos lenne, itt meg megengedett lenne. Ekkor a cégnek a szerint kéne „csapákat”

váltogatni naponta hétszer, hogy most a belföldi viszonylatban, vagy európai viszonylatban tranzakciózik. Valamint akkor két normát kéne neki észben tartania, amit elég nehéz. – mondjuk így például a kizárólagossági szerződéseknél, egy csomó partner van a másik oldalon. Egy csomó partner van a másik oldalon, és elég rosszul jön ki, hogy az Opelnek Németországban valami hihetetlenül más, kizárólagossági szerződést, mint gyártónak, kelljen kötnie aszerint, hogy spanyolországi eladásról van szó, magyarországi vagy görögországi. Ezért ezek óhatatlanul közelítenek, ennek megvan a praktikus oka. Látod, ahogy előre halad a telefonban a piac térnyerése. Azért az irányelv is egyre inkább erős dolgokat mond. A kezdeti irányelvek, amik csak arról szóltak, hogy egyáltalán nyitni a piacot, azok sokkal inkább egy jókívánság listára hasonlítottak. Ez, a világ mai állapotát viszonylag jól tükröző iránykijelöléseket jelent – kompromisszummal persze. Mert van, aki hátrább van, és az lemarad.

Torzított szemlélettel

Igen, azért mégis csak az tud összejönni esszenciaként. Ott tíz ország, meg tizenöt ország megrágtta, és ennyit tudtak kihozni együttesen. Ahogy haladnak előre a piac valódi liberalizálási folyamatai, úgy a szabályozás is bizonyos értelemben halad előre. Különben a lemaradó nemzeti szabályozások akadályát képezik mind a liberalizációnak, mind a versenykiépítő szabályozások általános térnyerésének. Ezt már a legtöbb szektorban eljátszották. Többen, mint amit én most emlegettem neked: a vasút is, meg a posta is.

Meg vannak még más olyan területek - most éppen a sláger - az ügyvédi, az orvosi, a hivatásrendi kamarák szerepe. Mert viszonylag új dolog, hogy ez látótérbe került, és ez is minden ágon visszajön. Az emberek mobilitásától, a szolgáltatások határokon átnyúlásáig, mindenhol beleütköznek abba, hogy Magyarországon közjegyzői tevékenységet csak a háromszázvalahány közjegyző végezhet. Ezek elég fontosak, ezek az összeurópai mozgások. De én azt gondolom, hogy ha vannak érveink, ha nem sima lobbis érdekek mentén, akkor mindenféle nemzeti specialitás érvényesíthető.

El kell fogadtatni igazából... értelmes érvekkel.

Minden úgy megy, hogy van derrogáció.

Az a szóösszetétel, hogy szabályozás stratégiája vagy szabályozás és stratégia, neked mit jelent? Ha értelmezni tudnád!

Nem tudok egyértelmű kapcsolatot mondani köztük, mert, ha veszed, azt a klasszikus meghatározást: stratégia az a célok és a hozzávezető eszközök, akkor a szabályozás maga egy eszköz, és van fölötte, mellette egy olyan cél, aminek a szempontjából ő eszköz. Például a verseny kifejlesztése, korábban monopolizált piacokon, akkor a

szabályozás eszköz. Ettől függetlenül a szabályozás eszközrendszere maga is egy nagyon széles eszközrendszer. Én el tudom képzelni, hogy szabályozás-hatékonysági kérdések, szabályozás-filozófiakérdések, szabályozási eszközrendszer, alternatíva kérdések szépen egymás mellé rendezhetők egy szabályozási stratégiában. De nem tudom, hogy akkor a szabályozásnak van-e önálló célrendszere. Származhatott-e abból, hogy ki akarom nyitni a villamos energia piacot - érted? Elég az, hogy ki akarom nyitni a villamos energia piacot, nem lehet sima versenytörvényre bízni – sokszor persze nemcsak piaci okok miatt –, hanem ilyen ellátás biztonsági, szociális, nem tudom mi. Hogy egy kormányzatnak mi a versenypolitikája egy piaccal, az több mindenből tevődik össze. Amikor itt dolgozom, mindig csak versenyben gondolkozom. Akkor is a versenypártolásban utazunk éppen, és ezért szabályozási javaslatokat teszünk. A GVH-ban azt nem tudjuk belekombinálni például a tankönyvpiaci szabályozásba, hogy kultúrpolitikai, vagy kisebbségvédelmi célok is vannak vele. A GVH-ban azt tudjuk, hogy verseny szempontból mi volna jó. A felelős kormánytag, vagy a kormány egésze tegye hozzá azt, hogy még milyen szempontjai vannak. Nem is vagyunk nagyon türelmetlenek.

Értelmes érveket kaptok?

Igen-igen, a GVH-ban magunk is belátással vagyunk időnként. Ezek a dolgaink megjelennek a parlamenti beszámolóinkban is. Akkor, mikor a GVH-ban szabályozási javaslatokat teszünk, vagy egy adott szabályozással kapcsolatban utólag is kifogásokat emlegetünk fel, annak azért nyoma van. Ilyenkor, a kormány is, a Parlament is hol jobban, hol kevésbé odafigyel arra, hogy nekünk volt külön véleményünk.

És ezt jó néven veszi, vagy pedig csak elviseli?

XY megtisztelt bennünket a kormányülésre, – ezt azért tudom mondani, mert ott speciel én voltam az EHT-nál – és akkor nekünk még volt három dolog, amit másképp akartunk. Ott a kormányülésen kettőt befogadott – egyet nem. Erre most mit mondasz? Egyébként még lett volna tíz mondanivalónk, csak az ember azért megszúrta, hogy mik azok, amik olyan súlyúak, hogy szóba kell hozni.

Személyes a kérdés: mit tartasz a szabályozás területén a legnagyobb eredményednek személyesen, vagy van-e valami, amit szeretnél volna, egyszerűen nem sikerült?

A saját dolgainkat illetően én elég eredményesnek tartom az egész szabályozási előmunkáinkat mind az alaptörvénykor, mind az eddigi két nagy módosításkor. Részben ennek is köszönhetően nagyon simának tűnik az európai beilleszkedésünk, csak ne volna olyan sok dolog vele. Versenyszabályozásban nem is tudok Neked olyat mondani, hogy szeretnék valamit, ami nem sikerült eddig. Igen, a leghatározottabban nem tudok

mondani. Biztos, hogy amikor a törvény vitája volt, akkor még voltak az embernek ilyen-olyan fájó pontjai, nagyon fájók nem. Személy szerint én például azt gondoltam, még 1990 előtt, hogy kellenének nekünk helyek vidéken. Ez például nem sikerült, hála Istennek, hogy nem sikerült, hogy nincsenek kirendeltségeink. Akkor tulajdonképpen azért vetették ezt el, hogy egybe tanuljunk, hogy nehezebb lenne három-négy helyen elkezdni. Ebben az országban nem úgy elmenni Nyíregyházára, nem kell állandóan ott lenni Nyíregyházán.

És mikor döbbsentetek rá, hogy nem is kellett volna?

Már tulajdonképpen a vitában. De most ez az egy, amire emlékszem, hogy én ezt sokáig pártoltam, többen is pártolták, majd aztán én is kihátráltam mögüle a vége fele. Aztán az élet igazolta hogy jó, hogy kimentünk. A disznóságok zöme Pesten történik. A „disznóságok” zömében papírokkal dolgozunk és nem emberekkel. Ha ki tudok küldeni egy levelet, hogy ezt meg amazt kérünk; akkor olyan mindegy, hogy Sopronból jön vagy Pestről. Aztán járunk, és amennyit kell, annyit megyünk vidékre. Nem lett volna indokolt, és ez elég drága multság.

Nem egészen így van a többi szabályozással. A villamosenergia-szabályozásban a lényegét illetően egészen eredendő problémáink vannak. A GVH-ban nem akartunk kettős piacot; hogy külön váljon a közüzemi meg a versenypiac. Valószínű, hogy eléggé oka is annak, hogy ilyen lassan halad a verseny irányába. Nálatok azzal nem vagyok elégedett, hogy nem gondolták át rendesen a kábelszabályozást. Nem vagyok benne egész biztos, hogy egyáltalán kell. De ott nagyon úgy látszik, a GVH tapasztalatainkból, hogy az ex-post intézkedési módok nagyon eredménytelenek. Lehet, hogy jól szabályozni is nehéz lenne, vagy nem is lehetne, s akkor mindegy. De a GVH-ban több száz kábelszolgáltató, legalább évente változó árával, szerződési feltételeivel nem tudunk elboldogulni. Iránymutatóan sem tudunk ebben fellépni. Ilyen fájdalmunk van a PSZÁF-ot illetően is: ott meg ezek a fogyasztói csoportok okoznak gondot. Ez sokszor nem az, hanem hitel. Nem a hitelezésről szóló törvény paraméterei szerint működik, hanem teljesen szabályozatlanul. Mivel valójában hitel, de nem tekintik hitelnek, és ezért nem tartozik rá a szabályozás.

A vásárlói klubokra gondolsz?

Igen. Az, amikor mosógépet vesznek, meg ilyesmit, az nem érdekel, hanem az ingatlan, meg ami úgy hirdeti, hogy hitel; csak konkrét áru sincs mögötte, amire összegyűlnek. Lehet, hogy ott is van azért több is. A gáztörvényben egy kicsit jobb a hivatal és a hatóság együttműködése, szabálya, mint a villamos-energia törvényben, azért megvagyunk azzal is. Szóval, olyan nagy fájdalmaink nincsenek.

Megköszönöm a válaszaidat, van-e még, amit elmondanál a témakörben?

Volt egyszer egy OECD szabályozási reform, tanulmányozgatás itt Magyarországon. Nincsen senki, aki általánosan szabályozás-elméletileg fölkészülten, és valamiféle: azonos problémára azonos megközelítést alkalmazunk – módon felülről nézi a szabályozást. egy villamos-energia szabályozás a villamos energiásoknak a kérdése. Egy hírközlési szabályozás az a hírközlőknek a kérdése. Egy tankönyv-szabályozás az a tankönyveseknek a kérdése. ilyen szempontból a hírközlők legalább vállalkozások körül mozognak mindenféle tekintetben.

Hosszú időn át lehetett – a működés egy árucikké vált.

Igen, az energiások máig megtartanak egy ilyen ellátás-biztonsági "ködösítést" az egészen, és ez a GVH baja. A Versenyhivatal a beszámolójában időnként tesz javaslatokat arra, hogy új regulációs nekilendülés kellene. Hogy most idén mit tettek vele a képviselők, az elmondhatatlan. Összekavarták a kábelszabályozásra tett javaslatunkat. Mint aki nem is akarja észrevenni azt, hogy általános regulációs felvetés volt, meg volt kábelfelvetés is és a kettőt össze-vissza kavarták. Ekkor a GM magához ragadta a kábelszabályozás ügyét. Elkezdte erőltetni azt a Parlamentben, hogy a JPE alapján kezeli ezek a kábelesek. Amitől minden kicsit is gyakorló szabályozónak felállt a hátán a szőr. Hogyan lehet 400 céget JPE alapján kezelni egyedi feltételszabásokkal? Ez az igazi fájdalom, hogy nincs a Miniszterelnöki Hivatalban – vagy mit tudom én, hol olyan, akit érdekelne.

Csak nálatok lehetne.

Hát nálunk nem lehet, mert minket hivatalból érdekel. A GVH-ban is mozgatunk szálakat. Meg száztizenvalahányan nagyon jó, ha rendesen ellátjuk a verseny-felügyeleti munkánkat, amit nem végez más. Amennyi kitelik tőlünk, annyit teszünk versenypártolásban. A villamos-energiában is ott ültünk éjjel-nappal. Embert adtunk, nem is egyet, hanem kettőt, két és felet. Ott még pénzt is adtunk, hogy külső szakértők lehessenek. A telekommunikációban is ott ültünk, minden munkacsoportban. Most a gyógyszerügyben félévre kölcsön adtuk a Minisztériumnak a legjobb emberünket ebben a témában. Szerénység vagy szerénytelenség ide vagy oda, azt tudom Neked mondani, hogy erőnkön felül dolgozunk a szabályozásokban. Nem is mondom, hogy eredménytelenül, azért nagyon sokszor nem rajtunk múlik az eredmény.

Ezt abban a kérdéskörben lehet említeni, hogy a piacgazdaság kiépítésében erőteljesen részt vettek.

Hát igen, a versenypártolás oldaláról. Az együttműködési megállapodásunk is kint van az Interneten. Van egy olyan, hogy www.gvh.hu és ez is rajta van, és rajta van az összes parlamenti beszámoló.

Márta, nagyon szépen köszönöm a válaszaidat!

Publikációs Engedély

Az interjúalany az interjú nyelvileg szerkesztett jegyzőkönyvét - elektronikus formában - megkapta, azon a változtatási igényeit bejelölhette, vagy más módon visszajelezhette.

Az Interjúalany ezúton hozzájárul, hogy az interjú készítője az interjú jegyzőkönyvét, tudományos és szakmai publikációra felhasználja, magyar nyelven vagy idegen nyelvű fordításban is.

Ez a publikációs engedély, az interjút készítő Kósa Zsuzsanna számára nyújt szakmai publikációs lehetőséget. Másodlagos közlést be kell jelenteni az interjúalanyaknak, aki azt meg is tilthatja.

Budapest, 2005 szeptember „ 15 „

dr. Nagy Márta sk.

Interjú- emlékeztető

az interjúalany által korrektúrázott változat

Kutatás célja:	Empirikus kutatás a hírközlés-szabályozás stratégiájáról
Interjú helye:	Budapest, NHH épület (1015 Bp. Ostrom u.23-25.)
Interjú időpontja:	2004. december 10.
Interjú-készítő:	Kósa Zsuzsanna
Interjú rögzítésének módja	Kézi jegyzetek a beszélgetés alapján
Interjú dokumentálásának módja	Kézi jegyzetek, Emlékeztető
Interjú publikálhatósága	Szakmai, tudományos célra, az interjúkészítő

1. Személyt bemutató kérdések:

a.) *Mióta foglalkozol Szabályozással?* Milyen szakaszokra bontanád ezt az időszakot?

A szabályozási rendszer melyik részére van vagy volt rálátásod?

1994-től dolgozom a HIF-ben, most az NHH-ban. Alapvetően a jogszabály előkészítés a feladatom. Ez az időszak három szakaszra bontható: Indulás, korszerűsítő rendeletek a 90-es évek végén, majd a két ágazati törvény, egymás után.

b.) Mit tartasz az *eddig legnagyobb eredményednek* a szabályozás területén? Mit szerettél volna megoldani a szabályozásban, ami nem sikerült eddig? Van-e rá még remény, vagy teljesen elmúlt már a téma?

Legnagyobb eredményem, hogy a Távközlési törvény negyven felhatalmazásából készült el nálunk a jogszabály. Kialakult a csapatmunka, és megtanultuk a technikát, előremutatóak vagyunk az államigazgatásban.

Amit a jövőben szeretnék elérni, mert eddig még nem sikerült, az a vitarendezés, a „mediáció” egyértelművé tétele.

2. Személy egyéni tapasztalatát részletesebben feltáró kérdések:

a.) Mit lehet összefoglaló tanulságként elmondani a **Hírközlési Döntőbizottság** tapasztalatairól?

Nem volt rossz megoldás, de nem volt kitaposott út sem. Jó megoldás volt, hogy quasi bíróságként működött, de a tagok autonóm módon dönthettek. Ebből aztán születtek nem konzisztens döntések is. Most a Hírközlési Tanács már tud alapozni a HDB tapasztalataira. Most nincs előremutató, elvi döntés, de már tágabb a mozgástér.

b.) Volt-e különbség *a 2001 évi és a 2003 évi hírközlési törvényalkotási folyamat* között?

2003-ban már volt mihez viszonyítani, mert a tapasztalatok összegyűltek, egy meglévő rendszerben.

c.) Mi a véleményed, az *EU* részletszabályainak **transzpozícióját** hogyan lehetne gyors és hatékony módon megoldani?

Részt veszünk az ERG-IRG szakmai munkacsoportjaiban. Pl. a nemzetközi roaming piac csoportjában is.

d.) A Nemzeti Hírközlési Hatóság hogyan vesz részt ma a **jogszabály-alkotási** (előkészítési) folyamatban?

Az ágazati törvény rögzíti a módosítás lehetőségét. Ciklikusan jönnek ezek a munkák. A 2003 évi C törvényhez (Elektronikus Hírközlési tv.) elkészültek a rendeletek. Most a műszaki követelmények rendeletén dolgozunk. A gyakorlati alkalmazás alapján módosítjuk az eddigi jogszabályokat. 10 éve mindenki tanulja a szabályozást.

3. Minden interjúalanyunk feltett, értelmező kérdések:

a.) Véleményed szerint, **mikor van szükség szabályozásra**, és mikor nincs szükség rá? Mi az, amit nem tudunk a szabályozásban? És mi az, mit tudhatunk előre, ha odafigyelünk?

A szerződéskötés szabadsága a Ptk. szerint, alapelv. Csak akkor kell korlátozni, ha a piaci erő olyan nagy, hogy a szerződéses szabadságot közjogi eszközökkel korlátozni kell.

b.) Mekkora **a szabályozás szabadsága** az EU-ban? Mennyire határozzák meg a szabályozást hazai tényezők, pl. vállalatok, politika, más intézmények?

Átvettük, és folyamatosan át vesszük az ágazati szabályozást.

c.) Ha a SZABÁLYOZÁS szót hallod, mire gondolsz elsősorban és másodsorban? Mit jelent számodra ez a szó? Ha a STRATÉGIA szót használod, mit értesz alatta? Összekombinálható-e a két szó: **szabályozás stratégiája**? Mit kell, hogy értsünk alatta?

Jövőbelátást értek alatta. Prognosztizálni kell a piacot, és meg kell határozni, hogy mit szeretnénk elérni. Az a cél, hogy mind a szolgáltatók, mind a fogyasztók jól érezzék magukat.

Az interjú emlékeztetőjét a kézi jegyzetekből összeállította: Kósa Zsuzsanna. Az interjúalany az emlékeztetőt elektronikus formában megkapta, módosítási igényeit jelezhetette. Az interjúalany hozzájárul ahhoz, hogy az interjú emlékeztetőjét, az interjúkészítő tudományos szakmai célra felhasználja, és a saját szakmai munkája mellett, csatolt anyagként publikálja.

Ez a publikációs engedély az interjút készítő Kósa Zsuzsanna számára szól. Másodlagos közlést az interjúalanyunk be kell jelenteni, és az interjúalany azt le is tilthatja.

Budapest, 2005. szeptember 14.

Aranyosné dr. Börcs Janka sk.

Interjú Emlékeztető

(kiküldött és jóváhagyott változat)

Kutatás célja:	Empirikus kutatás a hírközlés-szabályozás stratégiájáról
Interjú helye:	Budapest, IHM épület (1078 Bp. Dob u. 76.)
Interjú időpontja:	2004. december 12.
Interjú-készítő:	Kósa Zsuzsanna
Interjú rögzítésének módja	Kézi jegyzetek a beszélgetés alapján
Interjú dokumentálásának módja	Kézi jegyzetek, Emlékeztető
Interjú publikálhatósága	Szakmai, tudományos célra, az interjúkészítő számára

1. Személyt bemutatató kérdések:

a.) *Mióta foglalkozol Szabályozással? Milyen szakaszokra bontanád ezt az időszakot?*
A szabályozási rendszer melyik részére van vagy volt rálátásod?

1997 óta foglalkozom szabályozással. 2003-ig a HIF jogszabály előkészítő osztályát vezetem. Pályázattal kerültem az Informatikai és Hírközlési Minisztériumba, ahol ma is dolgozom. Két hírközlésről szóló törvény megalkotásában vehettem részt: ezek a 2001 évi Hkt. (2001 évi XL törvény) és a 2003 évi Eht. (2003 évi C törvény).

b.) *Mit tartasz az eddigi legnagyobb eredményednek a szabályozás területén? Mit szeretnél volna megoldani a szabályozásban, ami nem sikerült eddig? Van-e rá még remény, vagy teljesen elmúlt már a téma?*

Legnagyobb eredményem, hogy én vittem a 2003 évi Elektronikus Hírközlési törvény előkészítésének folyamatát, és sikerült az EU-s keretrendszert jól beépíteni. Amit másképpen gondolok, az előfizetők jogállásáról szóló jogszabály, azt alacsonyabb szintre kellett volna tenni, mert úgy rugalmasabb lehetne.

2. Személy egyéni tapasztalatát részletesebben feltáró kérdések:

a.) *Milyen különbségeket látsz a 2001 évi és a 2003 évi hírközlési törvényalkotási folyamatban?* Volt-e szemléletbeli különbség? Ez minek tulajdonítható?

Mindkét törvénytél a cél azonos volt, de 2001-ben még nagyon mozgó célpontra lóttünk. A 2001 évi Hkt. még nem tudta megvalósítani azokat a célokat, amiket a 2003 évi Eht. már igen. (Pl. a számhordozhatóságot vagy a közvetítőválasztást)

b.) *A piac változása, érése mennyire befolyásolja a szabályozási munkát? Mennyire számít a piaci szereplők lobby tevékenysége?*

A szabályozás szakmai koncepció mentén folyik. Lobbyügyben azért értek meglepetések a 2001 évi parlamenti szakaszban. 2003-ban már nagyon lehetett érezni az

EU hatását, pl. a számhordozhatóság témakörében. A lobby igazán a parlamenti szakaszban számít egy új törvénynél.

c.) A **politikai döntéshozók** szemléletének vagy személyének változása mennyire befolyásolja a szabályozási munkát?

Erről nem kívánnék nyilatkozni.

d.) A **szabályozással foglalkozók tudása**, tapasztalata mennyire befolyásolja a szabályozási munkát?

Fontos a tudás. Nemcsak szervezeti delegáltakra van szükség az előkészítésben. Olyanokra, akik szakmai átlátással is bírnak a témáról. Az előkészítő csapatba név szerint hívtuk a szakembereket a különböző intézményektől (a 2003 évi Eht. folyamatban).

3. Minden interjúalanyak feltett, értelmező kérdések:

a.) Véleményed szerint, **mikor van szükség szabályozásra**, és mikor nincs szükség rá? Mi az, amit nem tudunk a szabályozásban? És mi az, amit tudhatunk előre, ha odafigyelünk?

Kívánt állapot, hogy egy piacon legyen egészséges verseny. Ebből adódóan, mindig vannak előnyösebb és hátrányosabb helyzetben lévők. A lényeg az, hogy ahol a piac már működik, onnan az állam vonuljon ki; ne akarja eldönteni, hogy ki legyen a nyertes és a vesztes. Az új piacokat inkább az önszabályozás felé tereli a Minisztérium. Az új technológiák okozta, mélyebb változásokra meg oda kell figyelni.

b.) Mekkora **a szabályozás szabadsága** az EU-ban? Mennyire határozzák meg a szabályozást hazai tényezők, pl. vállalatok, politika, más intézmények?

Van mozgástér, de van különbség is, 2004. május 1. óta, amióta tagok vagyunk. A magyar érdekeket az EU-ban is kell képviselnünk. Derogációkat nem kértünk a hírközlési szektorban, így együtt kell haladnunk.

c.) Ha a SZABÁLYOZÁS szót hallod, mire gondolsz elsősorban és másodsorban? Mit jelent számodra ez a szó? Ha a STRATÉGIA szót használod, mit értesz alatta? Összekombinálható-e a két szó: **szabályozás stratégiája**? Mit kell, hogy értsünk alatta?

Van stratégiánk az info-kommunikációs szektor szabályozásának távlati céljairól 2005-2010-re. A szabályozásra vonatkozó stratégia tehát időbeli előretekintést jelent, szerintem.

Publikációs engedély

Az interjú emlékeztetőjét a kézi jegyzetektől összeállította Kósa Zsuzsanna. Az interjúalany az emlékeztetőt elektronikus formában megkapta, módosítási igényeit jelezhetette.

Az interjúalany hozzájárul ahhoz, hogy az interjú emlékeztetőjét, az interjúkészítő tudományos szakmai célra felhasználja, és a saját szakmai munkája mellett, csatolt anyagként publikálja.

Ez a publikációs engedély az interjút készítő Kósa Zsuzsanna számára szól. Másodlagos közlést az interjúalanyak be kell jelenteni, és az interjúalany azt le is tilthatja.

Budapest, 2005. szeptember 14.

Dr. Bánkúti

Erzsébet sk.

Hozzáfűzés:

Kósa Zsuzsanna PHD disszertációjához készült, más célra nem felhasználható.

Dr. Bánkúti Erzsébet sk.

MI.3. Az interjúk üzenete

Az összetett tudásközösség

Összeillesztett tudások, eddigi eredmények és további ambíciók

Név, szakma, cég	Szabályozói tapasztalat	Legnagyobb egyéni eredmény a szabályozásban	Ami kimaradt, nem sikerült, még hátravan..
1. Hidas István	1994-től Gazdasági szabályozás, ezen belül árszabályozás,	Gazdasági szabályozás beindítása, részvétel a kollektív tanulási folyamatban	---
2. Bánhidi Ferenc	1990-től Szektorpolitika 1999-től HIF piaci szabályozás 2004-től Hírközlési Tanács	Kis-és nagy helyi távközlési monopóliumok megkülönböztetése a szabályozásban	A szabályozás egészét áttekintő stratégiai kép kialakítása
3. Simon Gyula	1984-től frekvencia-gazdálkodás 1994-ben minisztérium 1997-től HIF/NHH	DCS 1800 piacnyitás, frekvencia árverések előkészítése	---
4. Dömötörné dr. Ács Katalin	1990-től folyamatosan PTF/HIF/NHH alapítás, felügyelet és szabályozás	PTF , a z első hatóság alapítása, folyamatainak beindítása	A műszaki szabályozás tekintélyének visszaállítása
5. Dr. Schmideg Iván	1984-től (OMFB) 1995-től HIF/NHH EU kapcsolatépítés	EU szakmai háttér-egyeztetések megindítása 1996-ban, iskolateremtés	---
6. Dr. Nagy Márta	1985-től GVH előkészítése, 1990-től GVH elnök-helyettes	A GVH megalapítása időben, és nemzetközi mintává válása a régióban	Hosszabb idejű átfogó kitekintés
8. Aranyosné dr. Börcs Janka	1994-től HIF/NHH jogszabály- előkészítés, 2002-2003 Döntőbizottság	Egyenletes jogszabály-előkészítési munka	Civil szervezetek bevonása a szabályozásba
9. Dr. Bánkúti Erzsébet	1997-től jogszabály- előkészítés	2003 évi hírközlési törvény szakszerűsége	---

A szabályozási feladat értelmezése és határai

Név, szakma, cég	Mikor van szükség szabályozásra?	Szabályozás szabadsága az EU-ban	Mit jelent a szabályozás stratégiája?
1. Hidasi István, közgazdász	<i>Előre akkor kell szabályozni, ha túl kockázatos megvárni a piaci kudarcot és az utólagos megítélést</i>	<i>Az EU-s egyeztetésekben részt kell venni A hazai érintettekkel kell megállapodásra jutni, az EU szabta keretek között.</i>	<i>Időben előre kell tekinteni, és nem csak rövid távú célokat elérni</i>
2. Bánhidi Ferenc	<i>Ha a piaci verseny gyenge, szabályozni kell, de a beavatkozásnak is van költsége, amit mérlegelni kell</i>	<i>Egyes nemzeti hatóságok sokkal előbb vezetnek be szabályozási újdonságokat, mint az egész közösség. Az élenjárókat kell figyelni.</i>	<i>Mennyire tekintünk előre, és milyen felhatalmazást adunk a szabályozó intézménynek</i>
3. Simon Gyula	<i>Szabályozni mindig kell, elsősorban a gyorsuló innováció miatt.</i>	<i>A CEPT-ben és az EU-ban is folyamatosan változnak a szabályozási gondolatok</i>	<i>A szabályozással befolyásolni lehet az innováció sebességét és piaci sikerességét.</i>
4. Dömötörné dr. Ács Katalin,	<i>A technológia változása miatt, mindig kell szabályozni az új témákat</i>	<i>Az EU szabályozását is a technológiai fejlődés befolyásolja</i>	<i>Mennyire látjuk előre a jövőbeni piaci hatásokat és a szabályozás hatásait</i>
5. Dr. Schmideg Iván, villamosmérnök	<i>Szabályozni kell, ha együtt akarunk haladni a nemzetközi közösséggel, vagy ha új technológia jelenik meg.</i>	<i>Az EU szabályozási tevékenységét is szakemberek végzik, velük el lehet fogadtatni a jó gondolatokat</i>	<i>A szabályozással formálni lehet a szektort.</i>
6. Dr. Nagy Márta, közgazdász	<i>Nem kell mindent és mindig szabályozni</i>	<i>Az EU szabályai segítenek a verseny kiépítésében</i>	<i>Mennyire alkalmazzuk a modern szabályozási eszközöket.</i>
7. Aranyosné dr. Börcs Janka	<i>Magatartási szabályokra mindig szükség van, ezeket jogi szabályokba célszerű fektetni.</i>	<i>Az EU direktívákat át kell tenni a magyar jogba, de a magyar jog logikája szerint</i>	<i>Tudni kell, hogy milyen célt tűzünk magunk elé a szabályozásnál</i>
8. Dr. Bánkúti Erzsébet, Jogász	<i>Az államnak meg kell adnia a piaci kereteket</i>	<i>Meg kell felelni mind a hazai- mind az EU elvárásoknak</i>	<i>Mennyire avatkozik bele az állam a piacba, és mennyire hagyja hatni</i>

Vélemény a felszín alatti jelenségekről

Társadalmi érdekek, szakszerűség értéke, tanulási élmény

Név, szakma	Egyedi tapasztalat	Érdekcsoportok megjelenése a lobbyban	Szakszerűség értéke a szabályozásban	Élmény a szabályozás tanulási folyamatáról
Hidasi István	Ártárgyalási kompromisszum	<i>Alkufolyamat mindig van. Szakmai korlátok közé kell szorítani, ha lehet.</i>	<i>A szabályozónak szakszerűnek kell lennie, mert ebből indulunk ki.</i>	<i>Kollektíven tanultuk a gazdasági szabályozási szakmát éveken át</i>
Bánhidi Ferenc	Szektor-politikai és közgazdasági optimum-keresés	<i>Nem ez az elsődleges, bár létezik. Szakmailag kell megközelíteni a kérdést</i>	<i>Létezik egy optimális helyzet, amihez közelíteni kell, amennyire tudunk</i>	<i>A szabályozás a piaccal együtt ke- hogyan fejlődjen; valamennyire fejlődik is</i>
Simon Gyula	Frekvenciát igénylő új üzleti szegmensek megnyitása	<i>A végső döntést mindig a politikusok hozzák, de tudni kell, hogy mi lenne a szakmai optimum</i>	<i>A műszaki érvek mögött is alkufolyamatok vannak, szakszerűen mögé kell látni.</i>	<i>A nemzetközi szakmai szervezetekben lehet sokat tanulni</i>
Dömötörné dr. Ács Katalin	Hatóság alapítása 1989-ben	<i>A döntéshozók azt hiszik, hogy a technológiát el lehet felejteni, pedig nem.</i>	<i>Technológiai tudást is bele kell építeni a szabályozásba</i>	<i>Önmagunkat találtuk ki, mert úttörők voltunk a régióban</i>
Dr. Schmideg Iván	Személyes EU kapcsolatépítés Brüsszelben	<i>Egyes politikusoknak új volt az EU stílusa, ködösíteni szerettek volna</i>	<i>Az EU-ban felkészültnek és őszintének kell lenni, hallgatni lehet, néha kell is.</i>	<i>Meg kellett tanulni az Európai stílus</i>
Dr. Nagy Márta	Verseny-pártolás különböző ágazati hatóságok esetén	<i>A politikusok is elismerik a versenyszabályozók pártatlanságát</i>	<i>A verseny-szabályozási eszközöket szakszerűen kell működtetni</i>	<i>Kaptunk tudás-transzfert, és most már mi is adunk tovább</i>
Aranyosné dr. Börcs Janka	Jogszabály előkészítési gyakorlat változása	<i>Mindig van lobby, minden szinten.</i>	<i>A szabályozás is szakma, tudni kell</i>	<i>Tíz éve együtt tanuljuk a szabályozási szakmát</i>
Dr. Bánkúti Erzsébet	Teljes törvény előkészítési folyamat, egymás után kétszer	<i>A Parlamenti szakaszban mindig van lobby, erre számítani kell.</i>	<i>A piac is fejlődött, nemcsak a szabályok</i>	<i>A második körbe lehetett tanulni a hibákból.</i>

2. Melléklet Empirikus kutatás - Kérdőíves felmérés a szakmai közösségben

M.2.1. Kiküldött kérdőív:

Kedves Kolléga!

A hírközlés-szabályozással összefüggő Ph.D. dolgozatom elkészítéséhez kérem a szíves segítségét.

A hírközlés-szabályozás területén dolgoztam nyolc évet, és az ott szerzett személyes tapasztalataimat szeretném megírni egy közgazdasági jellegű Ph.D. dolgozatban, „**A magyar hírközlés-szabályozás stratégiája**” címmel. A szabályozás gyakorlati folyamatait kutatom, ahol fontossá válik a folyamatban résztvevők szaktudása és szakmai véleménye is. Sokszor nem tökéletesen valósulnak meg az elméleti célok és képletek. Mégis, a tevékenység hatással van a szektor fejlődésére, és ezen keresztül a gazdaság egészére. Meggyőződésem, hogy a szabályozás gyakorlati folyamatának elemzésével is felismerhetők olyan törvényszerűségek, amelyeket célszerű figyelembe venni.

Ahhoz, hogy a leírandó tapasztalataim hitelesebbek, objektívebbek és a közgazdasági tudomány számára is elfogadhatók legyenek, *szükségem volna a kollégák szakmai tapasztalatokon alapuló véleményére.*

Empirikus kutatást szeretnék végezni a hírközlés területén dolgozó kollégák körében a hazai hírközlés-szabályozás fejlődéséről és tapasztalatairól a mellékelt kérdőív segítségével. A válaszadás természetesen teljesen **önkéntes** és a feldolgozás **név nélkül** történik. A válaszok értékeléséhez szükséges feltenni Önnek azonban néhány, a tapasztalataira vonatkozó kérdést, amelyek alapján a válaszadókat csoportokba sorolhatom.

A kérdőív első négy fejezetében két nagy témakörrel kérdezem Önt: *a hírközlési szektor fejlődéséről és a hírközlés-szabályozásról.* Mindkét témakörben először megkérdezem az Ön munkatapasztalatát, majd a szakmai véleményét is. Ezután, a hírközlési szektor jelenlegi és várható jelenségeinek a megítéléséről, és az Ön szerint *szükséges hírközlés-szabályozásról* kérdezem. A kérdésekre adható válaszoknál néhány helyen felsorolok néhány válasz-lehetőséget is: ezeket csak gondolatébresztőnek szánom, mindenütt lehetősége van egyéb választ adni ill. a válaszát bővebben kifejteni. Az empirikus kutatásban való részvételét, véleményének leírását, a témára fordított idejét és energiáját előre is köszönöm.

Kérem, hogy válaszát **2005. szeptember 6-ig** juttassa el a kosazsuzsanna@axelero.hu E-mail címemre. A feldolgozást szeptember elején el kell végeznem a Ph.D. beadási határidők miatt. Közreműködő segítségét előre is köszönöm.

1. Hírközlési tapasztalatok

1.1. Mi az Ön alapszakmája, legfontosabb szakterülete?

- Kérem, jelölje x-szel a legfőbb szakterületét. Ha több szakmával rendelkezik, vagy a szakterülete több szakmához tartozik, jelöljön, többet vagy fejtse ki részletesebben.

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
Műszaki	közgazdasági	Jogi	igazgatási	bölcsész	Egyéb, éspedig

Bővebben:

1.2. Hány évet dolgozott Ön eddig a hírközlés területén?

- Kérem, x-szel jelölje válaszát, akkor is, ha ma már más szakterületen dolgozik, vagy már nem dolgozik.

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
Nem dolgoztam a hírközlésben	0-5 év	6-15 év	16-25 év	26-35 év	36- több év

1.3. Dolgozott-e Ön más a hírközléshez kapcsolódó területeken?

- Kérem, írja be a különböző kapcsolódó területeken eltöltött éveinek számát.

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
Sohasem dolgoztam a hírközléshez kapcsolódó területen	Elektronikai eszköz-fejlesztő, üzemeltető, kereskedő	Informatikai hw, sw, fw, alkalmazás fejlesztő, üzemeltető, rendszergazda	Adatbázis, dokumentum-tár, könyvtár, kezelő, fejlesztő	Média-tartalom előállító, kezelő, műsor-szerkesztő	Egyéb kapcsolódó területen dolgoztam, éspedig

Bővebben:

1.4. Milyen cégek vagy szervezetek számára dolgozott már?

- Kérem, írja be a különböző szervezeteknél eltöltött éveinek a számát!

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
Inaktív: - nyugdíjas - GYES - Munka-nélküli	Saját vállalkozás, szabadúszó, alapítvány, non-profit	Alkalmazott kis üzleti cégben 10 fő alatt	Alkalmazott közepméretű üzleti cégben 11-250 fő	Alkalmazott nagy üzleti cégben 251 fő felett	Állami szervezet: - köztisztviselő - közalkalmazott - egyéb állami alkalmazott

2. Vélemény a hírközlési szektor fejlődéséről

2.1. Mit tart a legfontosabbnak a magyar hírközlési szektor fejlődésében az 1989-1993-es időszakban?

- Kérem, állítsa fontossági sorrendbe az időszak eseményeit. Indoklás fűzhet hozzá, ha kívánja. Ha nincs róla munkatapasztalata, azt is jelölheti.

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
A Posta szétválasztását több hírközlési cégre	Az országos gerinchálózat megépítését	A koncessziós rendszer kialakítását	A privát tőke bevonását a szektor fejlesztésébe	Egyéb, lásd bővebben:	Nincs az időszakról elég információ

Bővebben:

2.2. Mit tart a legfontosabbnak a magyar hírközlési szektor fejlődésében az 1994-1997-es időszakból?

- Kérem, állítsa fontossági sorrendbe az időszak eseményeit. Indoklás fűzhet hozzá, ha kívánja. Ha nincs róla munkatapasztalata, azt is jelölheti.

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
A telefonhiány leküzdését	A (GSM) mobil szolgáltatók beindulását	A MATÁV több-ütemű privatizációját	A helyi telefon-társaságok indulását	Egyéb, lásd bővebben:	Nincs az időszakról elég információ

Bővebben:

2.3. Mit tart a legfontosabbnak a magyar hírközlési szektor fejlődésében a 1998-2001-es időszakban?

- Kérem, állítsa fontossági sorrendbe az időszak eseményeit. Indoklás fűzhet hozzá, ha kívánja. Ha nincs róla munkatapasztalata, azt is jelölheti.

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
A VOIP megjelenését	A mobil szolgáltatók erősödő versenyét	Az alternatív távközlési szolgáltatók megjelenését	A Internet szolgáltatók indulását	Egyéb, lásd bővebben:	Nincs az időszakról elég információ

Bővebben:

2.4. Mit tart a legfontosabbnak a magyar hírközlési szektor fejlődésében a 2002-2005 közötti időszakban?

- Kérem, állítsa fontossági sorrendbe az időszak eseményeit. Indoklás fűzhet hozzá, ha kívánja. Ha nincs róla munkatapasztalata, azt is jelölheti.

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
A verseny-	A mobil és	A széles-	Az Internet	Egyéb, lásd	Nincs az

korlátozó szabályok eltűnését	vezetékes szolgáltatók versenyét	sávú átvitel terjedését	szolgáltatás terjedését	bővebben:	időszakról elég információ

Bővebben:

3. A hírközlés-szabályozási tapasztalat

3.1. Részt vett-e már Ön valamely hírközlési jogszabály csomag előkészítésében?

- Kérem, x-szel jelölje azokat a nagyobb szabályozási eseményeket, amelyekben részt vett. Kérem, hogy fejtse ki tapasztalatait néhány mondatban.

a.)	d.)	c.)	d.)	e.)	f.)
Részt vettem az 1992 évi Távközlési törvény és rendeleteinek, módosításainak előkészítésében 1989-1999 között	Részt vettem a Média-tv., valamint a Frekvencia tv. és rendeleteik előkészítésében	Részt vettem a 2001 évi Hírközlési törvény és rendeletei előkészítésében 1999-től	Részt vettem a 2003 évi Elektronikus Hírközlési törvény és rendeletei előkészítésében	Egyéb jogszabályok előkészítésében vettem részt, lásd bővebben kifejtve...	Még soha sem vettem részt szabályozásban

Bővebben:

3.2. Jelölje meg, hogy a közvetlen szabályozói döntés előkészítésében vett-e részt

- Kérem, x-szel jelölje azokat a nagyobb szabályozási időszakokat, amelyekben részt vett. Kérem, hogy tapasztalatait fejtse ki néhány mondatban.

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
1989-1992 között részt vettem szabályozási- és szektorpolitikai döntések előkészítésében	1993-2001 között részt vettem HIF és minisztériumi (KHVM, MEH-IKB) döntések előkészítésében	2002-2003 között részt vettem a Hírközlési Döntőbizottság döntéseinek előkészítésében	2004-2005-ben részt vettem ill. részt veszek a Hírközlési Tanács döntéseinek előkészítésében	Egyéb szabályozási döntések előkészítésében vettem részt, lásd bővebben	Még soha sem vettem részt szabályozásban

Bővebben:

3.3. Részt vett-e Ön valamely nemzetközi, szabályozási jellegű munkacsoportban?

- Kérem, x-szel jelölje azokat a nemzetközi szabályozási témaköröket ill. munkacsoportokat, amelyekben részt vett. Örülnék, ha tapasztalatait kifejténé néhány mondatban.

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)

Szabványosítási és műszaki szabályozási munkacsoportban vettem részt	Korlátos erőforrásokkal kapcsolatos munkacsoportban vettem részt	Ár-szabályozási munkacsoportban vettem részt	Piac-elemzéssel kapcsolatos munkacsoportban vettem részt	Egyéb munkacsoportban vettem részt, lásd bővebben	Nem vettem részt még nemzetközi munkacsoportban

Bővebben:

4. Vélemény a hírközlés-szabályozásról

4.1. Mi a véleménye a koncessziós hírközlés-szabályozási rendszerről, annak hatásairól?

- Kérem, x-szel jelölje tömör válaszát, örülnék, ha részletesebben indokolná

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
Nagy eredménynek tartom	Kompromisszumnak tartom, ami meghozta a várt eredményt.	Jobban kellett volna megvalósítani	Egészen más megoldás kellett volna, lásd bővebben:	Egyéb, lásd bővebben:	Nincs róla elég információm

Bővebben:

4.2. Mi a véleménye a Voice Over IP szolgáltatások 1998 évi piacra engedéséről, annak hatásairól?

- Kérem, x-szel jelölje tömör válaszát, örülnék, ha részletesebben indokolná

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
Nagy eredménynek tartom,	Kompromisszumnak tartom, ami meghozta a várt eredményt.	Jobban kellett volna megvalósítani	Egészen más megoldás kellett volna, lásd bővebben:	Egyéb, lásd bővebben:	Nincs róla elég információm

Bővebben:

4.3. Mi volt a véleménye a már nem hatályos, 2001 évi Hírközlési Törvényről, annak hatásairól?

- Kérem, x-szel jelölje tömör válaszát, örülnék, ha részletesebben indokolná

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
Nagy eredménynek tartom,	Kompromisszumnak tartom, ami meghozta a várt eredményt.	Jobban kellett volna megvalósítani	Egészen más megoldás kellett	Egyéb, lásd bővebben:	Nincs róla elég információm

			volna, lásd bővebben:		mációm

Bővebben:

4.4. Mi a véleménye a jelenleg hatályos 2003 évi Elektronikus Hírközlési Törvényről, annak hatásairól?

- Kérem, x-szel jelölje tömör válaszát, örülnék, ha részletesebben indokolná

a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
Nagy eredménynek tartom,	Kompromisszumnak tartom, ami meghozta a várt eredményt.	Jobban kellett volna megvalósítani	Egészen más megoldás kellett volna, lásd bővebben:	Egyéb, lásd bővebben:	Nincs róla elég információm

Bővebben:

5. Vélemény a hírközlési szektor fejlődéséről és jövőbeni szabályozásáról

5.1. Ön szerint, a hírközlési hálózatok alábbi új jelenségei

- Mennyire fontosak jelenleg és mennyire válnak fontossá a jövőben? (Fontossági sorrend)
- Szabályozzák-e jelenleg, és szükséges lesz-e szabályozni a jövőben? (Igen vagy nem)

Örülnek, ha véleményét bővebben is kifejtene

Téma	a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
Hírközlési hálózatok	A szélessávú technológiák előretörése	Az Internet Protokoll (IP) alapú távközlés és	Az (NGN) új generációs hálózatok piacra lépése	Alternatív technológiák, (pl. powerline) piacra lépése	Egyéb, jelentős fejlemény, lásd bővebben	Egészen más a szakmai véleményem, lásd kifejtve
Jelenleg fontos						
Jelenleg szabályozzák-e?						
Jövőben fontos						
Jövőben szabályozzák-e?						

Bővebben:

5.2. Ön szerint, a hírközlési szolgáltatások alábbi új jelenségei

- Mennyire fontosak jelenleg és mennyire válnak fontossá a jövőben? (Fontossági sorrend)
- Szabályozzák-e jelenleg, és szükséges lesz-e szabályozni a jövőben? (Igen vagy nem)

Örülnék, ha véleményét bővebben is kifejtene

Téma	a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
hírközlési szolgáltatások	A fix-mobil verseny a telefonnál	Az Internet hozzáférési szolgáltatások terjedése	A digitális műsorszórás bevezetése	A biztonsági- és megbízhatósági követelmények emelkedése	Egyéb, fejlemény, lásd bővebben kifejtve	Egészen más a szakmai véleményem, lásd kifejtve
Jelenleg fontos						
Jelenleg szabályozzák-e?						
Jövőben fontos						
Jövőben szabályozzák-e?						

Bővebben:

5.3. Ön szerint, a hírközlési- informatikai-és média terület konvergenciájának alábbi jelenségei

- Mennyire fontosak jelenleg és mennyire válnak fontossá a jövőben? (Fontossági sorrend)
- Szabályozzák-e jelenleg, és szükséges lesz-e szabályozni a jövőben? (Igen vagy nem)

Örülnék, ha véleményét bővebben is kifejtene

Téma	a.)	b.)	c.)	d.)	e.)	f.)
Konvergencia	Kombinált végberendezések megjelenése	Rugalmas, differenciált szolgáltatási platformok	Hírközlési szolgáltatások beépülése más rendszerekbe	Az elektronikus üzleti szolgáltatások terjedése	Egyéb, fejlemény, lásd bővebben kifejtve	Egészen más a szakmai véleményem, lásd kifejtve

		k kialakulás a				
Jelenleg fontos						
Jelenleg szabályozzák-e?						
Jövőben fontos						
Jövőben szabályozzák-e?						

Bővebben:

6. Nyílt kérdések

6.1. Ön szerint, mi a hírközlés-szabályozás legfontosabb szerepe?

Bővebben:

.....
.....

6.2. Van-e olyan szabályozási témakör, amelyet Ön fontosnak tart, de az eddigi kérdések nem érintették? (kérem, jelölje X-szel)

Nincs ... Van,

éspedig:.....

Bővebben:

Válaszait ezúton is köszönöm.

Budapest, 2005 augusztus 20.

Tisztelettel: dr. Kósa Zsuzsanna mérnök-

közgazdász

kosazsuzsanna@axelero.hu Telefon:

+36-20-9388521

M2.2. A kérdőíves felmérés kiértékelése

Megkérdezett szakmai közösség

973 kiküldött kérdőív a HTE (Hírközlési és Informatikai Tudományos Egyesület, MTESZ tagegyesület) egyéni Email címlistájára.

Alapsokaság kiválasztásának indoklása: a HTE tagjai nagy valószínűséggel ismerik a hírközlési szektor fejlődését és megalapozott véleményük van a szektor állapotáról.

Kiküldés időpontja: 2005 augusztus 31.

Beérkezési határidő: 2005 szeptember 6.

Beérkezett kérdőívek: **78 db kiértékelhető válasz-kérdőív**, válaszadási arány kb. 8%

Kiértékelési módszer

Mivel az alapsokaság kiválasztása nem reprezentatív, és a válaszadási arány is alacsony, eloszlást kiszámítani nem célszerű. *Munkahipotézisként feltételezem, hogy a szabályozási folyamatot ismerő, vagy az iránt érdeklődő kollégák válaszoltak.*

A válaszadók tapasztalatára vonatkozó kérdésekből klaszterek képezhetők, és ezzel felszínre hozható a válaszadók csoportjának belső összetétele. *Céлом a vélemények tipizálása, és a vélemény-vezérlő elemek megtalálása a különböző klaszterekben.*

A válaszadói csoporton belüli sokaság általában nem jellemző, csak egyes klaszterekben. A válaszadók egyes csoportjainak a véleménye a kérdőív más-más részével kapcsolatosan fontos. (Pl. hatvan éven felüliek véleménye fontosabb a múlttól, mint a távoli jövőről, a pályakezdők véleménye a múlttól torzíthat)

Egy-egy klaszteren belül keresem a vélemények összhangját és különbözőségét

Kiértékelés eredményei

Klaszter képző dimenziók: Hírközlési tapasztalatok, Szabályozási tapasztalatok:

Hírközlési tapasztalat ►	Külső	0-5 év	6-15 év	16-25 év	26-35 év	36- több év	Összesen
Szabályozási tapasztalata van	1	0	4	4	16	13	38
Szabályozási tapasztalata nincs	6	3	9	5	13	4	40
Összes:	7	3	13	9	29	17	78

Klaszterek elnevezése és összevonása a kiértékeléshez:

Hírközlési tapasztalat ►	Nem a hírközlésben dolgoztak	0-5 év	6-15 év	16-25 év	26-35 év	36- több év
Szabályozási tapasztalata van	Külső befolyásoló (1)	Pályakezdők (3)	Jövőbeni szakmai előkészítők (8)		Tapasztalt döntés-előkészítő (16)	Régi szabályozó (13)
Szabályozási tapasztalata nincs	Külső érdeklődő (6)		Elfogadók (27)			Idősebb Szakmabeli (4)

Összevont klaszterek véleményeinek fontossága témakörönként:

Hírközlési	A					
------------	---	--	--	--	--	--

tapasztalat ▶	hírközlés- ben nem dolgoztak	0-5 év	6-15 év	16-25 év	26-35 év	36- több év
Szabályozási tapasztalat a van	Vélemény a szabályzá- s múltjáról	Vélemén- y a szektor jövőjéről	Vélemény a szektor jelenéről és a szabályozás jövőjéről		Vélemén- y a szabályoz- ás múltjáról és a szektor jelenéről	Vélemény a szabályoz- ás múltjáról
Szabályozási tapasztalat a nincs	<i>Vélemény a szabályoz- ás szerepéről</i>		<i>Vélemény a szektor fejlődéséről és a szabályozás szerepéről</i>			<i>Vélemény a szektor múltjáról</i>

Vélemény egyezőség és különbözőség klaszterenként

Klaszterek	Legfontosabb téma	Klaszteren belüli azonos megítélés	Klaszeten belül legnagyobb eltérő megítélés
Tapasztalt döntés- előkészítő (16)	<i>Vélemény a szabályozás múltjáról és a szektor jelenéről</i>	Kis- és nagy helyi koncessziós szolgáltatók rendszerét nem tartják jónak	VOIP lépést egyesek nagy eredménynek tartják, mások nem tartják annyira fontosnak
Jövőbeni szakmai előkészítők (8)	<i>Vélemény a szektor jelenéről és a szabályozás jövőjéről</i>	Technológia-független szabályzás kialakítását, mert a technológiák gyorsan változnak, nem kell mindent szabályozni	Biztonsági szabályozásról, és a hírközlési rendszerek beépüléséről más rendszerekbe, eltérőek a vélemények
Régi szabályozó (13)	<i>Vélemény a szabályozás múltjáról</i>	A koncessziós rendszert nagy kompromisszumnak tartják, ami eredményt hozott	Privatizáció megítélése nem egyforma, de általában nem pozitív
Pálya-kezdők (3)	<i>Vélemény a szektor jövőjéről</i>	Szélessávú hálózatok, Digitális műsorszórás, Hírközlés beépülése más rendszerekbe, E-üzleti szolgáltatások terjedése fontos a jövőben	A biztonsági követelményeket eltérően ítélik meg, egyik fontosnak tartja, másik a minőség egyik elemének
Elfogadók (27)	<i>Vélemény a szektor fejlődéséről és a szabályozás szerepéről</i>	A 2003-as Elektronikus hírközlési törvényt erős kompromisszumnak tartják	VOIP 1998-as piacra lépését egyesek nagy eredménynek, mások eredményes kompromisszumnak

			tartják
Idősebb szakmabeli (4)	<i>Vélemény a szektor múltjáról</i>	Internet megjelenését és terjedését tartják fontosnak A VOIP piacra lépését fontosnak tartják	MATÁV privatizációját eltérően, de nem pozitívan ítélik meg,
Külső befolyásoló (1)	<i>Vélemény a szabályzás múltjáról</i>	Privát tőke bevonása a szektorba, Internet megjelenése később	<i>(Egy válaszadó, nincs eltérés)</i>
Külső érdeklődő (6)	<i>Vélemény a szabályozás szerepéről</i>	A telefonhiány legyőzését és a privát tőke bevonását tartják fontosnak	VOIP piacra engedését néhányan nagy eredménynek, míg mások nem annyira fontosnak tartják

Klasztertől függetlenül, általános vélemény a válaszadók körében:

Témakör	Megítélés	Vélemény sokasága a válaszokban
1989-93 időszakban a gerinchálózat megépítése	Az időszak legfontosabb eredményének tekintik	Szinte minden válaszadó, kivétel néhány pályakezdő, akinek nincs információja az időről
1994-97 időszakban a mobil szolgáltatók erősödő versenyét	Az időszak legfontosabb eredményének tekintik	A szabályozási tapasztalattal bírók és a szabályozással nem foglalkozók is általában így vélekednek
A 2001-2005 időszakban a verseny-korlátozó szabályok eltűnését	Az időszak legfontosabb eredményének tekintik	Minden válaszadó fontosnak tartja

Vélemény típusok a válaszadói csoportban:

Vélemény típus	Vélemény lényege	Melyik klaszterrel függ össze a vélemény
Tapasztalt szabályozó visszaemlékszik	Kompromisszumokat kötöttünk; legjobb szándékkal sem mindig a legjobbakat.	Tapasztalt szabályozó, régi szabályozó
Jövőbeni szabályozó véleményt mond a jövőről	Technológia semleges szabályozás kell, túl gyorsan változnak a technológiák	Jövőbeni szabályozók
Pályakezdő a jövőt latolgatja	A hírközlés és más üzletágak egybeépülését szabályozni kellene	Pályakezdők
Szabályozási tapasztalat nélkül	Csak a szektor fejlődéséről nyilatkozik, mert a szabályozásból csak egyes elemeket ismer	Elfogadók

3. Melléklet A hírközlés szabályozásának főbb jogszabályai

Jelmagyarázat: **Jelenleg hatályos jogszabály**

Hatályon kívül helyezett jogszabály

A szabályozási munka legismertebb, de nem egyedüli eredményei a jogszabályok. A szabályozás állapotát és pillanatnyi eszköz rendszerét fénykép-szerűen mutatják az adott pillanatban.

Fontosabb törvények

Jogszabály száma	Jogszabály címe	<i>Megjegyzés</i>
2004. évi LII. törvény	Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény, valamint a postáról szóló 2003. évi CI. törvény módosításáról	---
2003. évi CI. Törvény	A postáról	<i>A postaszabályozás újra leválasztva a hírközlés többi ágáról</i>
2003. évi C. törvény	Az elektronikus hírközlésről	<i>A harmadik szabályozási rezsim alapvető törvénye, a 2002-e EU keretrendszerhez igazítva</i>
<i>2001. évi XL. törvény</i>	<i>A hírközlésről</i>	<i>A második szabályozási rezsim alapvető törvénye, az 1998 évi EU keretrendszerhez igazítva</i>
<i>1997. évi LXV. törvény</i>	<i>A távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény módosításáról</i>	<i>Az első szabályozási rezsim keretein belül, a latens piacnyitást, a különhálózatok piacra lépését lehetővé tevő törvénymódosítás</i>
<i>1996. évi XLIX. Törvény</i>	<i>A postáról szóló 1992. évi XLV. törvény módosításáról</i>	<i>A postai szektor elvi modernizálása, de még az EU postai direktíva előtt</i>
1996. évi I. törvény	A rádiózásról és televíziózásról	<i>A kétharmados Médiatörvény</i>
1993. évi LXII. Törvény	A frekvenciagazdálkodásról	<i>A Médiatörvényről leválasztott, feles technikai törvény</i>
<i>1992. évi LXXII. törvény</i>	<i>A távközlésről</i>	<i>Az első szabályozási rezsim alapvető törvénye</i>
<i>1992. évi XLV. Törvény</i>	<i>A postáról</i>	<i>Az első szabályozási rezsim alapvető törvénye</i>
1991. évi XVI. törvény	A koncesszióról	<i>Az első szabályozási rezsim alapvető törvénye</i>

Fontosabb kormányrendeletek:

134/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet	Az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kassza működésére, felügyeletére, felhasználására, megszüntetésére és forrásaira vonatkozó részletes szabályokról	<i>Egyetemes szolgáltatás</i>
100/2004. (IV. 27.) Korm.	Az elektronikus hírközlés veszélyhelyzeti és minősített időszakos felkészítésének	<i>Biztonsági szabályozás</i>

rendelet	rendszeréről, az államigazgatási szervek feladatairól, működésük feltételeinek biztosításáról	
73/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet	Az elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevétele során alkalmazható közvetítőválasztásról	<i>Piacnyitási eszköz</i>
72/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet	Az elektronikus hírközlő hálózatok azonosítóinak felosztási tervéről	<i>Korlátos erőforrás</i>
46/2004. (III. 18.) Korm. rendelet	A számhordozhatóság szabályairól	<i>Piacnyitási eszköz</i>
277/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet	A referenciaajánlatokról, hálózati szerződésekről, valamint az ezekkel kapcsolatos eljárások részletes szabályairól	<i>Összekapcsolás</i>
226/2003. (XII. 13.) Korm. rendelet	Az elektronikus hírközlési szolgáltató adatkezelésének különös feltételeiről, az elektronikus hírközlési szolgáltatások adatbiztonságáról, valamint az azonosító kijelzés és hívásirányítás szabályairól	<i>Adatvédelem</i>
11/2003. (I. 30.) Korm. rendelet	A frekvenciahasználati jogosultság megszerzését szolgáló árverés és pályázat szabályairól	<i>Piacnyitási eszköz</i>
284/2002. (XII. 21.) Korm. rendelet	A Frekvenciasávok Nemzeti Felosztási Táblázatának megállapításáról	<i>Korlátos erőforrás</i>
205/2002. (IX. 26.) Korm. rendelet	A zártcélú távközlő hálózatokról szóló 50/1998. (III. 27.) Korm. rendelet módosításáról	<i>Biztonsági szabályozás</i>
248/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet	A Hírközlési Felügyeletről és a Hírközlési Felügyelet szervei által kiszabható bírságokról	<i>Hatóság</i>
75/2000. (V. 31.) Korm. rendelet	A távközlési szám- és címgazdálkodásról, valamint annak eljárási szabályairól	<i>Piacnyitási eszköz</i>

Főbb miniszteri szintű rendeletek

6/1997. (IV. 22.) KHVM rendelet	A frekvencialekötés és -használat díjáról	<i>Hatóság bevétele</i>
19/2004. (VI. 12.) IHM rendelet	A szociálisan rászorult előfizetők részére az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybeviteléhez nyújtható támogatásra vonatkozó szabályokról	<i>Egyetemes szolgáltatás</i>
18/2004. (IV. 29.) IHM rendelet	Az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszába fizetendő hozzájárulás, valamint a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásuk módjáról	<i>Egyetemes szolgáltatás</i>
16/2004. (IV. 24.) IHM rendelet	A piacmeghatározás, a piacelemzés és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, valamint a rájuk	<i>Aszimmetrikus szabályozás</i>

	vonatkozó kötelezettségek előírása során alkalmazandó alapelvekről	
15/2004. (IV. 24.) IHM rendelet	A felügyeleti díj mértékéről és a felügyeleti díjjal kapcsolatos adatszolgáltatásról és hatósági feladatokról	<i>Hatósági bevétel</i>
11/2004. (IV. 22.) IHM rendelet	A digitális televízió műsorszolgáltatással összefüggő műszaki előírásokról	<i>Piacnyitási eszköz</i>
10/2004. (IV. 22.) IHM rendelet	A számhordozási központi referencia adatbázisról szóló 17/2003. (XII. 27.) IHM rendelet módosításáról	<i>Piacnyitási eszköz</i>
9/2004. (IV. 22.) IHM rendelet	Az interfészek bejelentéséről, műszaki leírásának tartalmi követelményeiről és az azokhoz való hozzáférés előírásáról	<i>Összekapcsolás</i>
8/2004. (IV. 20.) IHM rendelet	Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás részletes feltételeiről és műszaki követelményeiről	<i>Egyetemes szolgáltatás</i>
7/2004. (IV. 20.) IHM rendelet	Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás nettó elkerülhető költségei számításának alapelveiről és meghatározásának módjáról	<i>Egyetemes szolgáltatás</i>
5/2004. (IV. 13.) IHM rendelet	A rádióberendezésekről és az elektronikus hírközlő végberendezésekről, valamint megfelelőségük kölcsönös elismeréséről	<i>EU harmonizáció</i>
3/2004. (III. 4.) IHM rendelet	Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltató kijelölésére vonatkozó szabályokról	<i>Egyetemes szolgáltatás</i>
20/2003. (XII. 27.) IHM rendelet	A Nemzeti Hírközlési Hatóság egyes eljárásaiért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról	<i>Hatósági bevétel</i>
19/2003. (XII. 27.) IHM rendelet	Az elektronikus hírközlési tevékenység elkülönítéséről, valamint az elektronikus hírközlési szolgáltatók számviteli nyilvántartásai elkülönített vezetésének részletes szabályairól	<i>Árszabályozás</i>
18/2003. (XII. 27.) IHM rendelet	Az elektronikus hírközlési szolgáltatások költségszámítására vonatkozó szabályokról	<i>Árszabályozás</i>
17/2003. (XII. 27.) IHM rendelet	A számhordozási központi referencia adatbázisról	<i>Piacnyitási eszköz</i>
6/2003. (III. 31.) IHM rendelet	A frekvenciasávok felhasználási szabályainak megállapításáról	<i>Korlátos erőforrás</i>
3/2003. (II. 7.) IHM rendelet	Az Internet szolgáltatás távbeszélő hálózaton keresztül történő elérésének áráról, valamint az Internet szolgáltatás távközlő hálózaton keresztül történő nyújtása esetén a távközlő szolgáltatás díjának azon hányadáról, melyet a távközlési szolgáltató átad az Internet szolgáltatónak című 30/2001. (XII. 23.) MeHVM rendelet, valamint a hálózati szolgáltatások költség-	<i>Informatikai szektor érdekérvényesítése az internet terjedése érdekében</i>

	számítására vonatkozó szabályokról szóló 1/2002. (I. 11.) MeHVM rendelet módosításáról	
2/2003. (II. 7.) IHM rendelet	A rádió és televízió műsorszórás legmagasabb díjairól	<i>Árszabályozás</i>
3/2002. (I. 21.) MeHVM rendelet	A távbeszélő-szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező távközlési szolgáltató által nyújtott távbeszélő-szolgáltatás díjairól, valamint az egyetemes távközlési szolgáltatással kapcsolatos díjsomagokról	<i>Aszimmetrikus szabályozás</i>
27/2001. (XII. 22.) MeHVM rendelet	Egyes rádióberendezések alapvető követelményeinek megállapításáról	<i>Műszaki szabályozás</i>

4. Melléklet: Rövidítések jegyzéke

Szabályozási szakkifejezések

- Ex-post szabályozás: a magatartás utólagos megítélése
- Ex-ante szabályozás: előzetesen, tételesen leírt szabályok
- Unbundling = Szétfejtés: szolgáltatás elemek külön tételekre bontott kínálata
- RUO = Reference Unbundling Offer: referencia ajánlat a szolgáltatási tételekre bontáshoz
- Interconnection = összekapcsolás: hálózatok ill. szolgáltatások fizikai vagy logikai összekapcsolása, együttműködése, együttes szolgáltatás létrehozása érdekében
- RIO = Reference Interconnection Offer : referencia összekapcsolási ajánlat
- SMP = JPE: Jelentős Piaci Erővel bíró piaci szereplő (szolgáltató) azonosítása ex-ante aszimmetrikus szabályozáshoz

Nemzetközi szervezetek

- ITU = International Telecommunications Union www.itu.org
- UPU = Universal Postal Union www.upu.org
- EU = Európai Unió www.europa.eu.int
- ETSI = European Telecommunications Standardisation Institute www.etsi.org
- ETNO = European Telecommunications Network Operators Association
www.etno.be
- EURESCOM = European Research and Strategy for Communications Companies
www.eurescom.de

Államigazgatási szervezetek és intézmények

- PTF = Postai és Távközlési Felügyelet 1989-1992
- FGI = Frekvencia Gazdálkodási Intézet 1989-1992
- GVH = Gazdasági Versenyhivatal 1990-től www.gvh.hu
- KHVM = Közlekedési-, Hírközlési- és Vízügyi Minisztérium 1990-2000
- KFGH = Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal 1993-tól
- NHIT = Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács 1996-tól www.nhit.hu
- HIF = Hírközlési Főfelügyelet 1993-2001, Hírközlési Felügyelet 2002-2003
- MEH-IKB = Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Kormánybiztosság 2000-2002
- MEH-EKK = Miniszterelnöki Hivatal Elektronikus Kormányzati Központ
<http://www.meh.hu/szervezet/hivatalok/ekk>
- IHM = Informatikai és Hírközlési Minisztérium 2002-től www.ihm.hu
- NHH = Nemzeti Hírközlési Hatóság 2004-től www.nhh.hu

5. Melléklet Szakirodalmi jegyzék

Nemzetközi szakirodalom:

Strategic management témakörben

Hax – Majluf (1984) *Strategic Management: An Integrative perspective- Prentice Hall Inc.*

Porter, M.E. *Competitive Strategy, Cambridge, US: The Free Press, 1980.*

Porter, M.E.(1985) *Competitive Advantages, Cambridge, US, The Free Press, 1985.*

Porter, M.E. *Competitive Advantages of Nations, Cambridge, US: MIT Press, 1990.*

Mintzberg –Ahlstrand-Lampel (1998): *Strategy Safary The Free Press*

Industrial Organisations témakörben

Laffont, Jean-Jacques - Jean Tirole (1993) *A theory of incentives in procurement and regulation Cambridge, US : MIT Press, 1993. – XXII.*

Laffont, Jean-Jacques - Jean Tirole (2000) *Competition in Telecommunications Cambridge, US [etc.] : MIT Press, 2000*

Tirole, Jean (1996) *Ownership and incentives in a transition economy Institut E'Economic Industrielle, Working paper No. 10.*

Tirole, Jean (1989) *The theory of industrial organization Cambridge, US [etc.] : MIT Press, 1989. – XII.*

Hírközlés-szabályozási témakörben

Melody, Wiliams (2004) *Stimulating Investment in Network Development: Roles For Telecom Regulation, Bacground Paper WDR 0301, World Dialog Theme 2003, www.regulateonline.org*

Henten - Samarajiva – Melody (2003) *Designing Next Generation Telecom Regulation: ICT Convergence or Multisector Utility? Report on the WDR Dialogue Theme 2002 www.regulateonline.org*

European Comission: *European Electronic Communications Regulation and Martket 2004 COM (2004) 759 final, SEC82004)1535 2/12/2004, Bussels*

FCC: *Triennial Remand Order of Regulation on 1996 Telecommunications Act 1996. www.fcc.gov*

Magyar szakirodalom

angol nyelven

Borsos Károly - Schmidég Iván (1994) Expanding horizons : The development and size of telecommunication systems in Hungary *Transition - infrastructure Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences . MTA VKI, 1994*

László Antal et al. (1994) An economic strategy for Hungary based on development of the infrastructure and services *Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutató Intézet*

Major Iván (1991) Credibility and shock therapy in economic transformation : The Hungarian case *Communist Economies and Economic Transformation 1991. 4.*

Sallai G., Schmidég I., Lajtha G.: Telecommunications in Central and Eastern Europe. Similarities, peculiarities and trends of change in the countries of transition. *Telecommunications Policy, Vol. 20. No.5. pp. 325-340. 1996.*

Schmidég Iván (1997) Possibilities and difficulties in integration of the telecommunications networks and services of Central Eastern European countries : The case of Hungary *Jahrbuch für neue politische Ökonomie Tübingen : Mohr,*

magyar nyelven:

Baksa Sarolta et al. (2002) Információs társadalom és jogrendszer *Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Társadalomkutató Központ*

Bartolits István - Sallai Gyula - Schmidég Iván (2002) Az info-kommunikációs szektort ért világgazdasági változások várható hatásai *Tanulmányok a közlekedés és az infokommunikáció témaköréből Budapest: ISM, 2002*

Cave, Martin (2004) Az új európai távközlés-szabályozás alkalmazásának problémái *Híradástechnika LIX évfolyam 2004/11.*

Cseh Gabriella et al. (2002) Az információs társadalom és a jog átalakulása *Budapest: MTA Társadalomkutató Központ*

Csepeli György et al. (2004) Bizalom és gyanakvás : Szociálpszichológiai akadályok a piactudományokhoz vezető úton Kelet-Európában *Szociológiai Szemle 2004. 14. évf. 1. szám*

Csorba Imre (1992) A távközlés szabályozása- múltban és jelenben *Magyar Távközlés 1992. 2. különszám*

Gálik Mihály - Horvát János - Szenté Péter (2003) Egy új médiatörvény alapjai : Javaslat Magyarország médiakönyve, 2003 *Budapest: ENAMIKÉ*

Gálik Mihály (1999) Marad vagy változik? : A konvergencia és az Internet hatása a médiapiac sajátosságaira. *JEL-KÉP 1999. . - 1999. 1. szám,*

- Heller Krisztina (1990) A távközlés állami szabályozása Közgazdasági Szemle 1990. 4. szám*
- Heller Krisztina (1999) Távközlési hatóságok és konzultatív szervezetek 12 uniós tagországban a távközlési törvények elemzése alapján Magyar Közigazgatás 1999. 49. évf. 8. szám*
- Heller Krisztina (2002) A távközlés szabályozásáról az információs társadalom fényében Magyarország médiakönyve, 2002. Budapest: ENAMIKE*
- Heller Krisztina (2002) A távközlési összekapcsolási árak szabályozása Magyar Távközlés 2002. 13. évf. 2. szám*
- Karvalics László, Z. (1994) Informatizálás és társadalmi környezet Magyar Távközlés 1994. 7. szám*
- Karvalics László, Z. (2001) Az információs társadalom : Versenyfutás Info-Társadalomtudomány 2001. 53. szám*
- Kiss Ferenc (1993-1) Az árszabályozás és a vállalati árképzés közgazdasági kérdései a magyar távközlésben Közgazdasági Szemle 1993. 10.*
- Kiss Ferenc (1993-2) Monopólium és verseny a távközlésben Magyar Távközlés 1993. 3. szám*
- Kiss Ferenc - Major Iván - Valentiny Pál (2000) Információgazdaság és piacszabályozás Budapest: Akadémiai Kiadó*
- Lajtha György (1997) Konvergencia a távközlésben és a szórakoztatásban Magyar Távközlés 1997. 8. évf. 9. szám*
- Lajtha György (2000) Költség alapú tarifa : Vélemények a hazai megvalósulásról Magyar Távközlés 2000. 11. évf. 1. szám*
- Major Iván (2003) Az info-kommunikációs szektor nemzetközi válsága - egy intézményi megközelítés Információs Társadalom 2003. 3. évf. 1. szám*
- Nyevrikel Emília (2000) Árképzési elvek és tendenciák : Piaci szempontok - költségorientáció Magyar Távközlés 2000. 11. évf. 1. szám*
- Nyíri Kristóf (2003) Mobil információs társadalom : A Westel és az MTA közös kutatása elmúlt éveinek eredményeiből Magyarország médiakönyve, 2003 Budapest: ENAMIKE*
- Pap László (1999) A robbanásszerűen változó távközlés, informatika, média hatásai jövőnkre : Technológiai Előrettekintési Program Ipari Szemle 1999. 19. évf. 1. szám*
- Pap Zoltán (1992) A lakosság telefonkeresletének vizsgálata Magyar Távközlés 1992. 2. különszám*

- Pap Zoltán (1993) Üzleti lehetőségek a magyar távközlési piacon Magyar Távközlés 1993. 1.*
- Pap Zoltán (2002) Távközlési szolgáltatások Szolgáltatások a 3. évezredben Budapest: BKÁE Szolgáltatásmenedzsment Tsz., 2002*
- Pergel Józsefné (1999) A háztartások és a telefon Statisztikai Szemle 1999. 77. évf. 9. szám*
- Pintér Róbert - Z. Karvalics László (2001) Információ és globalizáció : Az infrastruktúrától a társadalomig*
- Rátai Balázs (2003) Elektronikus aláírás, elektronikus irat, elektronikus ügyvitel Magyarország médiakönyve, 2003 Budapest: ENAMIKÉ*
- Rozgonyi Krisztina (2003) A hálózati médiumok szabályozásának néhány lehetséges szempontja Magyarország médiakönyve, 2003 Budapest: ENAMIKÉ*
- Sárközy Tamás (1999) A kommunikációs törvény gazdasági joga A Média Hungary konferencián (1999. ápr. 20-22., Tihany) elhangzott előadás szerkesztett változata*
- Schmidég Iván (1998) A magyar távközlés helyzete az Európai Unió csatlakozás szemszögéből. Info-Társadalomtudomány 1998. 43. szám,*
- Simonyi Ernő (2003) Internet-infrastruktúra az OECD országokban Magyarország médiakönyve, 2003 Budapest: ENAMIKÉ*
- Szekfű Balázs - Z. Karvalics László (2000) Hálózati közösségek az új gazdaságban Harvard Business manager 2000. 2. évf. 1. szám*
- Takács György (1996) Konvergencia? : Távközlés és számítástechnika Magyar Távközlés 1996. 7. évf. 3. szám*
- Valentiny Pál (1999) A szabályozószervezetek működése a hálózatos közszolgáltatásokban Közgazdasági Szemle 1999. 46. évf. 10. szám*
- Valentiny Pál (2000) Az univerzális szolgáltatás és a közszolgáltatások értelmezéséről az Európai Unióban Közgazdasági Szemle 2000. 47. évf. 4. szám*
- Valentiny Pál (2004) A közszolgáltatások szabályozásáról Híradástechnika LIX évfolyam 2004/11. szám 2.-7. oldal*

A szerző saját publikációi a hírközlési szektor témakörében

Folyóirat cikkek:

- Kósa Zsuzsanna (1991): A lakástelefon piac aktuális kérdéseiről, Magyar Távközlés 1991.09., Budapest*
- Kósa Zsuzsanna (1994): A "várva várt" kereslet-kínálati egyensúly küszöbén; Magyar Távközlés 1994 szeptember, Budapest*

Kósa Zsuzsanna (1998): Világtrendek a távközlésben, Híradástechnika 1998. 09, Budapest

Kósa Zsuzsanna (1998): Stratégiaalkotás nagy szervezetekben, Híradástechnika 1998. 10, Budapest

Kósa Zsuzsanna (1999): Postal Sector after the Beijing Congress, Híradástechnika 1999 11. Budapest

Konferencia előadások:

Kósa Zsuzsanna(1995): Interconnection Issues in Hungary, presentation ETNO EIL WG, Oslo

Kósa Zsuzsanna (1997): Global etical issues for Information Society, Research for Information Society Conference, Warshaw, Poland

Kósa, Zsuzsanna (2004): Convergence impact on regulatory institutions, ITS Conference, 2004 Berlin, GE

Kósa, Zsuzsanna (2004): Expectation and reality of E-government in Hungary, EGPA Conference, Ljubljana, Slovenia

Konferencia előadás és cikk együttesen:

Kósa Zs.- Sallai Gy. (1997): Role of regulation in telecommunication sector evolution. Global Networking`97 Joint Conference of ITS & ICC. Vol.II. pp. 194- 203. Calgary, Alberta, Canada

Kósa, Zsuzsanna (2004): Economic and instiutional impact on network convergence ITU-D Seminar, Vilnius, Lithuania* (cikk megjelenés alatt az ITU-D szervezésében)

Főbb tanulmányok

Kósa Zsuzsanna (1996): Stratégia Alkotás Stratégiája a Magyar Távközlésben, Egyetemi doktori disszertáció, BKÁE Vállalatgazdasági Tanszék, Budapest

Kósa, Zs. (ed.): Key strategic Issues for PNOs in a changing environment: a study of the CEE telecommunication sector EURESCOM Overall Strategic Studies - III Deliverable 1.6 , 1996

Sallai Gyula – Schmideg Iván – Kósa Zsuzsanna (1997): Távközlési helyzetkép, Infrastruktúra és Szolgáltatásai Műhelytanulmányok sorozat, Budapest, Integrációs Stratégiai Munkacsoport

Sallai Gyula – Schmideg Iván – Kósa Zsuzsanna (1997): Távközlési tennivalók, Infrastruktúra és Szolgáltatásai Műhelytanulmányok sorozat, Budapest, Integrációs Stratégiai Munkacsoport

6. Melléklet Szerző rövid szakmai önéletrajza

Adatok:

Neve: **dr. Kósa Zsuzsanna Mária**

Leánykori neve: Kósa Zsuzsanna Mária

Születési hely, idő: Budapest, 1956. május 23.

Képzetség:

okleveles villamosmérnök, 1978 BME Villamosmérnöki Kar,

külkereskedelmi mérnök-közgazdász 1983 MKKE Kereskedelmi Kar

közgazdász egyetemi doktor (ScL)1996 BKE, Gazdálkodási Kar

közigazgatási szakvizsga 2001 Közigazgatási Intézet

Harvard Business School 1998 július, *Regulation and Privatization...*

Public Utility Research Centre, University of Florida, USA – World Bank 2001

World Trainig Program for Public Utility Regulatory Institutions

Nyelvismerete: angol, spanyol, német, orosz

Munkatapasztalat:

- Budapesti Műszaki- és Gazdaságtudományi Egyetem 2004-től: Gazdasági és Társadalomtudományi Kar – Információ- és Tudásmenedzsment tanszéken kutató, és a Villamosmérnöki Kar – Távközlési és Médiainformatikai Tanszéken adjunktus
- Nemzeti Hírközlési Hatóság / Hírközlési Felügyelet 1996-2004 középvezető, nemzetközi kapcsolatok, szabályozási és intézményi stratégia
- MATÁV 1990-1996 stratégiai és üzleti tervező, tanácsadó
- Szenzor 1990 és Comporgan 1989 informatikai rendszerszervező
- Távközlési Kutató Intézet 1978-1989: műszaki fejlesztő, közgazdasági elemző

Nemzetközi tapasztalatok

ITU Plenipotentiary Conference meghatalmazott (korm. delegáció tag) Marakesh 2002

UPU kongresszusi küldött (kormánydelegáció tag) Peking 1999-ben

CERP (Comittee European Regulateurs Postal) HIF-küldött 1996-98

Egyéb szakmai tapasztalatok

Nemzeti Informatikai Stratégia Távközlési szakértői csapat 1996-98

Postai stratégiai szakértés 1998-99-ben

Kormányzati informatikai hálózatok gazdaságossága, GKI projekt 1998

Kopint-Datorg Rt. Tulajdonosi stratégiája, projektvezetés 2004

NHIT, Információs Társadalom Technológiai Távlatai projekt 2005

Email: kosazsuzsanna@axelero.hu