

FIÁTH Attila – MEGYES Judit

A HÁLÓZATOS IPARÁGAK SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE

A magyar gazdaság növekedése és versenyképessége szempontjából meghatározó a hálózatos iparágak fejlődése és kilátásai. A hálózatos iparágak versenyképességének növelése, a fogyasztók igényeinek magasabb szintű kielégítése szempontjából kiemelt szerep jut az iparágak liberalizálásának. Az elmúlt években az egyes hálózatos iparágak piacnyitásainak függvényében szabályozási eszközeiben változások következtek be, továbbá előtérbe került a multiszektor-szabályozás lehetősége is. A tanulmány célja, hogy bemutassa a hálózatos iparágak jellegükből adódó hasonlóságait, melyek alapot szolgáltatnak a különböző hálózatos iparágban hasonló szabályozási eszközök adaptálásának, uniós és hazai szinten egyaránt. Jelen értekezés áttekintést nyújt továbbá arra vonatkozóan, hogy milyen kilátások jellemzik a hálózatos iparágakat hazánkban, miképpen halad a liberalizálási folyamat az egyes iparágakban.

Kulcsszavak: hálózatos iparág, dereguláció, liberalizáció, piacsabályozás

Az elmúlt időszakban mind nemzetközi, mind hazai tekintetben nagy hangsúlyt kapott az ún. *hálózatos iparágak (network industries)* szabályozása. Hálózatos iparágakról beszélünk, amennyiben a termékek, illetve szolgáltatások biztosítása, azaz előállítása, terjesztése és nyújtása infrastruktúra, illetve hálózati elemek (vezetékek, csőrendszerek, elosztók stb.) segítségével történik (Carlton – Perloff, 2005). A hálózati elemek szabályozása számos hálózatos rendszerben is a versenyző piaci szereplők közötti együttműködés egyik alapvető problematikája. Ezen érintett iparágak közé sorolhatjuk többek között a távközlést, az energetikát, a vízközművet, valamint a vasúti szolgáltatásokat.

Az említett ágazatok között hasonlóságot teremt egyrészt, hogy hálózatos jellegük miatt általában *közszolgáltatásokat (public services)* nyújtanak, másrészt, hogy a hálózat létéből adódóan a szabályozási problémák is sok szempontból hasonlóak.

A hálózatos iparágak közös közgazdasági jellemzői

A hálózatos iparágak közös közgazdasági jellegzetessége, hogy a hálózati infrastruktúrát rendszerint nagy kezdeti ráfordítással építik ki, mely költségek piacelhagyáskor nem nyerhetők vissza, *elsüllyedt költségként (sunk cost)* azonosíthatók. Mindeközben relatíve alacsonyak a válto-

zó (infrastruktúra-üzemeltetéssel összefüggő) költségek, és az addicionális kibocsátások értéke (határkölttség) is mérsékelt. Vagyis a kibocsátás növekedése mellett az átlagkölttség csökken, mely előidézi a *méretgazdaságosságot (economic of scale)*. Emellett a hálózattulajdonosok többféle terméket/szolgáltatást hatékonyabban állítanak elő, mint több vállalat külön-külön, mely a *választékgazdaságosságra (economies of scope)* utal.

A méret- és választékgazdaságosságnak köszönhetően alakulhatnak ki a piaci struktúrában azon jellemzői (magas belépési korlátok, externáliák), amelyek mellett a keresett mennyiséget egyetlen vállalat alacsonyabb költségekkel, hatékonyabban képes megtermelni, mint több vállalat. Ekkor beszélünk **természetes monopóliumokról (natural monopoly)**. Az energetikában az elosztói hálózat, a határkeresztesztő és tárolókapacitások, a távközlésben a helyi hurok, a vasúti szektorban a vasúti hálózat, a vízszolgáltatások terén a csővezetékek, mint hálózati elemek, valamint a postapiac esetében a hálózati csomópontok (postafiókok, postahivatalok stb.) képezik a természetes monopóliumot.

A természetes monopólium ugyan társadalmi szempontból hatékony választás lehet, hiszen a termelés a lehető legalacsonyabb költségek mellett valósul meg, ettől azonban még monopóliumról van szó, mely bevételének maximalizálása érdekében a kibocsátását visz-

szafoghatja, avagy egyszerűen csak indokolható költség és az elismert mark-up felett árazhat, mellyel az árat a versenyző szint fölé emelheti, a kevesebb eladásból származó veszteségét pedig a magasabb árral kompenzálja. Csökkenő értékesítési mennyiség és magasabb ár mellett a *fogyasztói többlet* egy része a társadalom számára elvész, egy másik része pedig a monopóliumhoz kerül, profit formájában. A *termelői többlet* egy része is elvész a kibocsátás visszafogása miatt, amely az elvesztett fogyasztói többlettel együttesen képezi az ún. *holtteher-veszteséget*, amely tulajdonképpen a versenyző kimenethez képesti jóléti veszteséget mutatja.

A monopóliumok terén az *állam feladata azon valóban szűk keresztmetszetek (bottleneck) azonosítása, melyek tekintetében beavatkozás szükséges*. A hálózatos iparágak közös jellemzője a hálózat működtetéséhez szükséges eszközigeny, melynek duplikációja sok esetben közgazdaságilag indokolatlan, irracionális, mely nagymértékben befolyásolja a közgazdasági elméletek által előnyösnek és a társadalmi érdekek szempontjából kívánatosnak tartott versenypiaci struktúra kialakulását. A versenyszerű működés feltételeinek szabályozásokon keresztül történő megteremtése számos kérdést von maga után.

A hálózatos iparágak szabályozásának indokoltsága

A hálózatos iparágak számos olyan, a piaci verseny szempontjából fontos közgazdasági jellemzővel bírnak, mely megalapozza a piacsabályozás indokoltságát. A szabályozással foglalkozó közgazdasági kutatások szerint az állam piaci működésbe, szabályozás útján való beavatkozását piacsabályozási célok vezérik.

A szabályozás normatív elmélete szerint, *ha a piac nem képes a vele azonosított jóléti hatások kiváltására, nem jár hatékonysági előnyökkel, akkor piaci kudarcról (market failure) beszélünk, és állami beavatkozásra van szükség* (Streel, 2006). Az elméleti kutatások alapján többféle piaci kudarc létezik (Varian, 2003).

Elsők között kiemelendő, hogy, az iparágak egyes területein, illetve a piaci fejlődés egyes szakaszaiban a termelés költségviszonyai (magas fix és alacsony változó költségek) olyanok, hogy a piacon csupán egyetlen szolgáltató működését teszik lehetővé. A kialakuló/fennmaradó *természetes monopóliumok* esetében szabályozás hiányában a piacon a monopolista extraprofit megszerzésére képes, mellyel párhuzamosan jelentős holtteher-veszteség képződik a társadalom szintjén.

Piaci kudarcot eredményez a *tökéletlen információ* is. Az információhoz jutás költségessége, lehetetlensége miatt a fogyasztók és termelők is téves döntéseket

hozhatnak. A szabályozás ebben az esetben kétféle haszonnal járhat: javíthatja az információval való el-látottságot, illetve minimumkövetelmények megfogalmazásával segítheti a piacok működését, megóvva őket a „túl alacsony minőségű” termékek piacától.

A harmadik típusa a piaci kudarcoknak az *externáliák, közjavak léte*. Ezek akkor jelentkeznek, amikor a gazdasági szereplők tevékenysége olyanoknak okoz többletköltséget vagy bevételt, akik nem részesei a tranzakciónak. Externáliákkal és közjavakkal magyarázták a környezetvédelmi szabályozást, vagy az ún. „egyetemes szolgáltatások” (*universal services*) kialakítását. Az externáliák szintjén találkozhatunk a pozitív esettel is, ha hálózatokat vizsgálunk. Például a fogyasztó távközlési hálózathoz való csatlakozással pozitív extern hatást okoz a többi fogyasztó számára, hiszen a hálózathoz már csatlakozó fogyasztó számára a szolgáltatás annál értékesebb, minél több fogyasztót tud elérni, illetve őt minél többen el tudják érni. Hasonló pozitív externália jelentkezik egy szolgáltatónál is, ha más szolgáltatók új fogyasztók bekapcsolásával hálózatukat bővítik. Ekkor, ha a két hálózat össze van kapcsolva, a fogyasztó számára lehetőség nyílik a másik szolgáltató előfizetőinek a hívására is. Ez a szolgáltató számára olyan bevételt generál, ami nem jelenne meg, ha nem létezne a másik szolgáltató, illetve annak előfizetői.

A hálózatos iparágak további fontos jellemzője, hogy gyakori a *domináns piaci erővel rendelkező szolgáltatók* jelenléte. A liberalizációt követően kibontakozó verseny során ugyanis – mely a kiskereskedelmi piacon a hálózaton nyújtott szolgáltatásokat érintette – az inkumbens (piacon levő) szolgáltatók domináns piaci pozíciói fennmaradtak. Ezen esetekben jelentős a veszélye annak, hogy a meghatározó piaci pozícióban lévő szereplő versenyellenes, versenykorlátozó magatartást folytat.

A hálózatos iparágak esetében ma már egyre nehezebben húzhatók meg egyértelműen a szolgáltatás nyújtásához elengedhetetlen folyamatokat elválasztó határok, vagyis a *hálózatos iparágak komplex vertikális struktúrája* azonosítható. Az alapot képező hálózatokra újabbnál újabb szolgáltatási rétegek rakódnak rá. Az újonnan megjelenő szolgáltatások területén jelentős a verseny, amit azonban nagymértékben befolyásol, hogy a hálózat, amelyre épülnek, monopol vagy domináns piaci pozícióban lévő szereplő kezében van. (Egy versenypiacon előnyhöz juthat az a szereplő, amely egy másik vertikális szinten monopol vagy domináns piaci pozícióban van.) A szektort alkotó részpiacok, illetve szolgáltatási szintek ezért csak a vertikális összefüggések figyelembevételével kezelhetők.

A piaci kudarcoknak két indokát szokták még nevesíteni a piaci kudarcok elméletén belül, amelyek azonban közgazdaságilag megkérdőjelezhetők. Az egyik a *szűkössegből fakadó járadék léte*, a másik a „*káros verseny*”. Az előbbi olyan termelői többletjövedelem, amely az egyébként versenyző és hatékony piacokon alakul ki emelkedő iparági kínálati görbe mellett. Példárá a földgáziparág. A szabályozás szükségességének indoka az, hogy a szűkössegből fakadó járadék a jövedelem-újraelosztó hatása miatt társadalmilag nem kívánatos. Káros versenyről akkor beszélünk, amikor az iparágban, amely nem természetes monopólium, nem alakul ki stabil versenyegyensúly. Itt az instabil piacok szabályozása azért szükséges, mert az iparágban e nélkül a termelők és fogyasztók túlzottan nagy kockázatot vállalnának, ami nem hatékony piaci eredményhez vezetne (Burri-Nenova, 2008).

A piaci kudarcok elmélete szerint állami szabályozásra akkor is szükség lehet, amikor egy másik területet szabályoz az állam, de annak hatásai szükségessé teszik a szabályozást.

A hálózatos iparágak hosszú évtizedekig monopolszerkezetben működtek, ahol a monopólium szabályozásának kérdései álltak a középpontban. Csupán néhány évtizeddel ezelőtt jelentek meg új szereplők a hálózatos piacok egyes területein. Az éledező, majd egyre erősödő verseny, az új szolgáltatások kialakulása a középpontba állították a domináns piaci pozícióval, illetve a szektor komplex vertikális struktúrájával kapcsolatos kérdéseket.

A piacsabályozás fókuszai

A közgazdasági értelemben vett piacsabályozás alatt legáltalánosabban az állam piaci folyamatokba való beavatkozását értjük. Egy, az OECD által készített tanulmány szerint a szabályozás két típusát különböztetjük meg, a technikai és a versenyszabályokat (Cook, 2001). A **technikai szabályok** a hálózatok műszaki működésének, minőségi és szabványelírásoknak való megfelelés ellenőrzését biztosító előírásainak összessége. A **versenyszabályokon** belül a gazdasági versenyre hatás szempontjából megkülönböztethetjük a versenyre, annak fenntartása érdekében közvetlenül ható *általános versenyszabályozást* és a fenntartható versenyt elerendő célként, más szabályozási célok (ellátásbiztonság, hozzáférés, közszolgáltatási kötelezettségek, fogyasztóvédelem) biztosítása mellett érintő egyéb, ún. *szektorális vagy más néven iparág-specifikus szabályozásokat*.

A szabályozás normatív elmélete szerint az állam gazdaságba történő ilyen jellegű beavatkozására piaci kudarcok esetén, a piackudarcok kiküszöbölése ér-

dekében kerül sor azon szegmensekben és esetekben, ahol a verseny valamilyen ok miatt nem képes a vele azonosított jóléti hatások kiváltására (Motta, 2007). A normatív elmélet szerint a szabályozás feladata piaci kudarc esetén a verseny szimulálása, helyettesítése, és annak biztosítása, hogy a verseny hiánya ne legyen jóléti hatékonyságvesztés forrása. Amennyiben tehát lehetséges a hálózatos iparágak liberalizációja, mód van dinamikus fejlődésükre, akkor a kezdeti/kezdetleges tartósan versenyt helyettesítő szabályozás fokozatosan átadhatja helyét a verseny feltételeit megteremtő korszerű és komplex szabályozásnak. Ez a jelenség és folyamat tetten érhető több hálózatos jellemzővel bíró iparág, például az elektronikus hírközlés, villamos energia, vasúti közlekedés európai szabályozásában.

A hálózatos iparágakban – elsőként a távközlésben – a piaci kudarcot okozó körülmények a technológiai fejlődés és a kereslet növekedése folytán jelentkező kapacitáskorlátok miatt aláásták a versenyt helyettesítő szabályozás indokait, és megindult az a de- és regulációs folyamat¹, melynek végső célja a hatékony versenypiac kialakítása, az általános versenyjog alkalmazhatóságának megteremtése. A végcél elérése érdekében azonban további szabályozásra van szükség, ugyanis a hálózatos iparágakban a piacra lépés nem akadálytalan a hálózati hatás és elsüllyedt költségek miatt, ezért a piacon lévő volt monopolista szereplő (inkumbens) olyan pozíciót élvez, amely az azonnali és nem szabályozott piacnyitás esetén veszélyeztetheti annak sikerét. Ennek elkerülése érdekében olyan piacsabályozás típus jött létre, amely egyfelől hasonló a szektorális szabályozáshoz, hiszen egy ágazatra vonatkozik, ugyanakkor lényeges különbség, hogy nem tartós, hanem átmeneti jellegű², másrészt pedig célkitűzését illetően átfedésben van a versenyjoggal, azzal a különbséggel, hogy előzetesen (ex ante) és nem utólagosan (ex post) alkalmazható. A versenyjoggal való átfedést az is érzékelteti, hogy célját tekintve az ex ante szabályozás versenyteremtő, míg az ex post versenyfenntartó jellegű. Ennek megfelelően egyrészt a két szabályozástípus a hálózatos iparágakban kölcsönösen függ egymástól,³ mégpedig a szabályozás szükségessége, és az ezt megalapozó piacelemzés szempontjából, másrészt ugyanakkor a versenyteremtő szabályozás aktív, elméletben általános hatályú (azaz az összes érintett piacot vizsgálja és szabályozza, ha kell), jövőbemutató, feltételezésorientált szabályozói beavatkozás a piaci viszonyokba, míg a versenyfenntartó jellegű versenyjogi kontroll eset specifikus, tényorientált, hatósági ellenőrzés típusú tevékenység (1. ábra).

Az ex post és az ex ante eljárások koncepcionálisan eltérő megközelítése

	EX POST (VERSENYFELÜGYELETI) ELJÁRÁS	EX ANTE (PIACELEMZÉSI) ELJÁRÁS
szemlélet	Versenyhatóság feladatköre (GVH) <i>ex post</i> megközelítés	Iparág-specifikus szakhatóság feladatköre <i>ex ante</i> megközelítés
elindítás oka	vállalkozás múltbeli magartása Pl.: adott vállalkozás árképzésekor visszaélt-e erőfölényével?	piaci fejlemények várható alakulása Pl.: potenciálisan versenyző környezethez képest milyen képet fog mutatni a piac a jövőben?
fókusz	a vállalkozás tényleges múltbeli viselkedésének elemzése mellett a piaci környezet vizsgálata	apiaci folyamatok addigi alakulása alapján következtetések levonása a jövőre nézve
lefolysis	a versenyhivatal a piaci információk gyűjtése mellett adatszolgáltatásra kötelezi az érintett vállalkozást	a hatóság jellemzően piaci információk alapján vizsgálódva kérhet adatszolgáltatást az érintett piacon működő vállalkozásoktól
eredmény	visszaélés megállapítása esetén: büntetés + jogsértés megszüntetés jogsértés megállapítása hiányában: eljárás megszüntetése	JPE azonosítása esetén: jövőbeli kötelezettségek kirovása JPE azonosítása hiányában: szabályozás nem indokolt
cél	utólagos „gyógymód”, szankcionálás	prevenció

Hálózatos iparágak esetén a szabályozás indoka az egyes hálózatok által generált piaci kudarcokra vezethetők vissza, melyek szektorspecifikus kezelést igényelnek. A versenyjogi eszközök önmagukban nem képesek a piaci folyamatokat a hatékony verseny irányába terelni, a hálózatos iparágak strukturális jellemzői miatt. A gyorsan változó piacokon az ex post döntések már érdemben nem tudják a korábban jelentkező versenytorzító hatásokat, azaz a fogyasztókat ért veszteséget megakadályozni. Az ex ante szabályozás ezért szükséges és elengedhetetlen feltétele a piactorzító hatások kiküszöbölésének.

A piacsabályozás fejlődési iránya

Hálózatos iparágak tekintetében a piacsabályozásban az arányosságra épülő szabályozási elvnek megfelelően a verseny fejlettségi szintjéhez és a technikai adottságokhoz igazodó ex ante szabályozási szintet alkalmaznak, melyet az iparágakon belül az egyes piaci szegmensekre külön-külön érvényesítenek, és melynek mértéke a piac fejlődésével (a versenypiaci feltételek kialakulásával) folyamatosan zsugorodik (Dietl – Andreas-Lutzenberger, 2008) (2. ábra).

I. Ütem: REGULÁCIÓ: A hálózatos iparágakat jellemző természetes monopólium által generált piaci kudarcok kiküszöbölése és a verseny feltételeinek biztosítása a közgazdasági szóhasználatban reguláció, a szabályozó kiemelt célja. A reguláció alábbi jellem-

vonásai azonosíthatók: (ex ante), előzetes, tartós, meghatározott szektorra vonatkozik, saját szabályozói eszközrendszere van, önálló törvényben ölt testet, melyet független szabályozó hatóság érvényesít.

A regulációban érintett piaci környezet sajátossága, hogy kezdetben a piacért folyó versenyt, azaz a koncesszió vagy üzemeltetési jog pályáztatását hivatott biztosítani, melyhez szükséges az árak és a vonatkozó feltételek szabályozása (pl. vezetékes távközlési koncessziók esete). Ez a versenynek kevésbé teret engedő szabályozási forma, mely abban az esetben alkalmazható, amikor jelentős elsüllyedt költségekkel járó befektetések szükségesek az ellátás színvonalának növelése érdekében, vagyis amikor a megkettőzhető infrastruktúra gazdasági szempontból nem életképes beruházás.

II. Ütem: REREGULÁCIÓ: A hálózatos iparágak szabályozásának fejlettebb szintje, amikor a létező hálózaton való verseny fokozása a cél, amely a hálózat technikai adottságainak függvényében alakul. Például a távközlésben alkalmazott nyílt hozzáférés (*open access*) lehetővé teszi a versenytársaknak a szűk keresztszethez való hozzáférést, feltéve, hogy van szabad kapacitás. Ez azonban nem minden esetben működőképes szabályozási módszer, mert pl. az energiaszektorban a kapacitásfelhasználás a rendszer valamennyi elemét igénybe veszi, mely szükségessé teszi egy központi rendszerirányító adaptálását, mely optimalizálja a rendszer használatát.

VEZETÉSTUDOMÁNY

III. Ütem: KIZÁRÓLAGOS EX POST SZABÁLYOZÁS: A szabályozás harmadik üteme a hálózatok közötti verseny fokozása, mely általában a legelőnyösebb jóléti eredményeket hordozza. E szabályozási szint abban az esetben valósulhat meg, ha a fogyasztók által generált kereslet, a kapacitások szűkössége, avagy a technológiai fejlődése révén a párhuzamos hálózatok kiépítése gazdasági szempontból ésszerű, biztosított a beruházások megtérülése. Emellett a hálózatok közötti verseny a hálózaton folyó versenynek vagy a technológiai fejlődésre visszavezethető konvergenciának (pl. távközlési piac esetén a kábelhálózatok, illetve a hagyományos hálózatok közötti verseny) köszönhetően is kialakulhat.

A felvázolt piacsabályozási fejlődési irány a versenyteremtés iránya. Hosszú távon a monopóliumokat felváltó verseny piac az, amely jóléti szempontból a legkívánatosabb. A reguláció, mely a szabályozás első szintje, kifejezetten rövid távon jár jóléti előnyökkel, főképp a beruházás- és fejlesztésösztönzések terén. A dereguláció, a szabályozottság mértékének csökkentése irányába ható reregulációs folyamatok, a hálózaton folyó verseny biztosítására hivatottak.

Ahhoz, hogy egy adott szabályozási rendszer megfeleljen a korszerű rereguláció elvárásainak, mindenelek előtt szükséges az, hogy a szektorspecifikus, ex ante szabályozás a piaci szereplők döntési autonómiájába

indokolt módon avatkozzon be. Ebből az következik, hogy a releváns általános versenyjogi rendelkezésekhez képest intenzívebbnek kell lennie. Az elégséges feltétel pedig a gyorsan változó piaci folyamatokra való dinamikus reagálási képességgel teljesül.

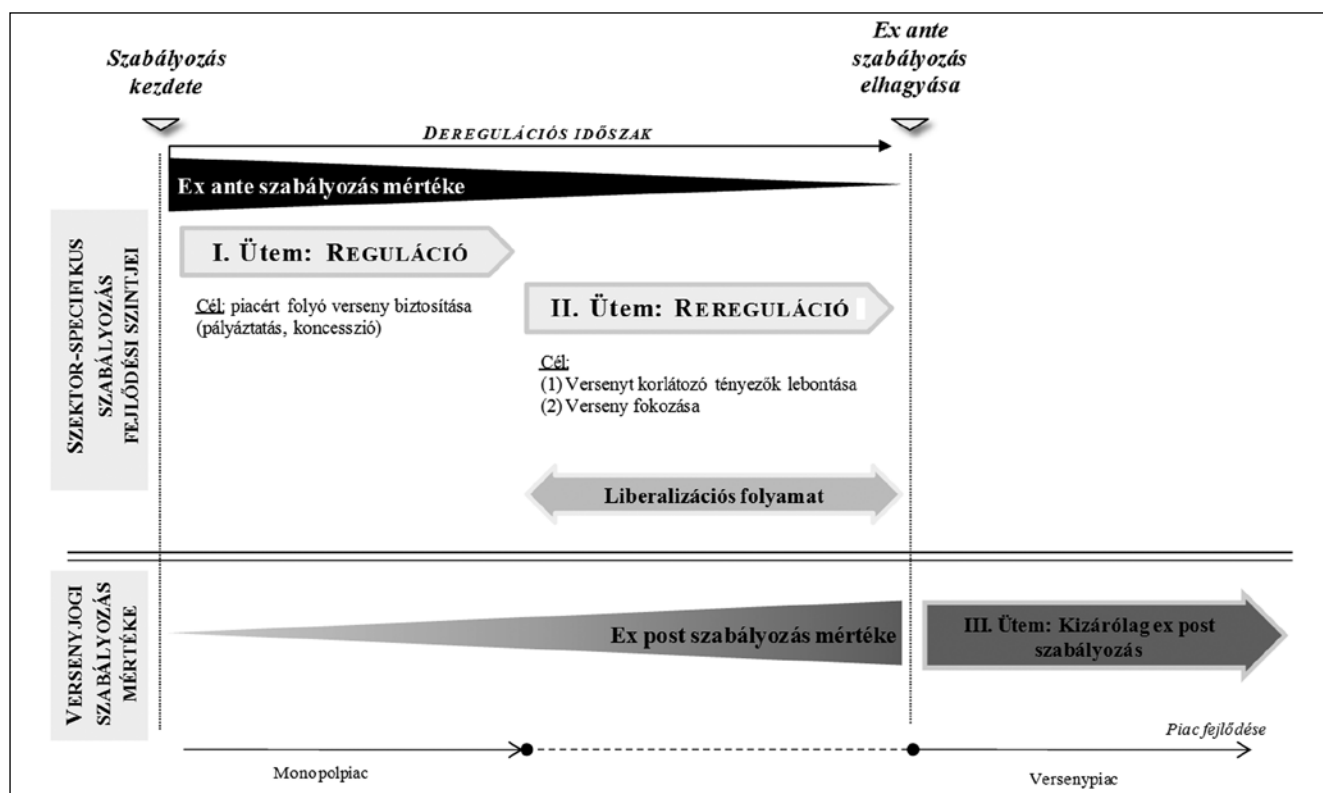
A hálózatos iparágak ex ante szabályozásának közeledése

Ahhoz, hogy az ex ante piacsabályozás kereteit elemezzük az egyes hálózatos iparágakban, célszerű választ találni arra a kérdésre, hogy más, a piacnyitásban már magasabb szinten álló, és piacsabályozást alkalmazó hálózatos iparágban szerzett tapasztalatok alkalmazhatók-e, és milyen mértékben más (hálózatos) iparágban. Erre a választ úgy adhatjuk meg, hogy egyrészt megvizsgáljuk, hogy az egyes hálózatos iparágak szabályozási rezsimei átjárhatók-e, és ha igen, a piacsabályozás e területek közé tartozik-e, másrészt pedig meghatározzuk, hogy a piacsabályozás alapvető feltételei miként érvényesülhetnek a fenti iparágakban.

Egy hálózat alapvető jelentősége – függetlenül attól, hogy távközlő, elektromos, gáz- vagy éppen csatornahálózatról van szó – abban rejlik, hogy a hálózatban részt vevő, az azzal összeköttetésben lévő felek között a hálózaton kívüli módszereknél általában sokkal hatékonyab-

2. ábra

A piacsabályozás fejlődése



ban tudja megoldani az információk, energia, anyagi javak egyik pontból a másikba történő eljuttatását. Aki nem kapcsolódik össze egy ilyen hálózattal, vagy nem építi ki a saját hálózatát, versenyhátrányba kerül.

A jólétet növelő piaci verseny megteremtése szempontjából a legkomolyabb korlát, hogy egy hálózat kiépítése rendkívül nagy költségekkel jár. Egy újonnan piacra lépő szolgáltatónak – ha nem kap hozzáférést egy már létező hálózathoz – minden egyes fogyasztóhoz külön-külön ki kellene építenie a hálózati összeköttetést: a kábel-, illetve vezetékfektetés, a földmunkák, az építményhasználat, az átjátszó-, elosztó- és csatlóállomások, a szolgalmi jogok stb. költségei olyan költségek, amelyeket mindenképpen ki kell fizetnie a szolgáltatónak azért, hogy eljusson a potenciális fogyasztókhoz. A csatlakozás kiépítésébe investált összegek ugyanakkor nem szerezhetők vissza a piacról történő kilépéskor, elsüllyedt költségeknek tekinthetők.

Ahhoz azonban, hogy bármely más hálózatos iparág szabályozási modelljénél (így például az elektronikus hírközlésben alkalmazott jelentős piaci erő modellje) megállapíthassuk más, pl. az energetika szabályozásában való alkalmazhatóságát, konkrétan meg kell állapítani, hogy a piacsabályozás, illetve annak elemei az egyes hálózatos iparágakban eltérnek-e egymástól oly mértékben, amely kérdéssé teszi egy más iparágban kialakult koncepció alkalmazhatóságát.

A hálózatos szektorokban egységesedés figyelhető meg az egyes szabályozási kérdések kezelésében. A multiszektor-integráció regulációs szempontból olyan szabályozói közös halmazt jelent, amelyben hasonló problémákra hasonló választ ad a szabályozó. A multiszektor-integráció alapját jogi szempontból a közös szabályozói problémák megléte szabja meg. Ez azonban így még nem elégséges, ugyanis bármely jogterületnek lehetnek közös szabályozási problémái egy másik jogterülettel. A különbség abban van, hogy ezeknek a közös szabályozási problémáknak döntő hatásuk van az adott szektor működésére, azokkal ok-okozati viszonyban állnak, megoldatlanságuk esetén visszahatnak a jogi szabályozáson túli területek fejlődésére is, a szektor működésének alapfeltételeit alkotják (például liberalizáció és hozzáférés biztosítása nélkül nem jöhet létre a versenypiac). Éppen ezért a multiszektor-integráció fennállásának megállapításához az előbbi feltételeken kívül szükség van olyan közös szabályozási alapproblémákra, melyek megoldása nélkül nem jöhet létre az adott szektor adekvát és hatékony szabályozása. A multiszektor-integráció mértékét az egyes szektorok közös halmazában levő alapproblémák mennyisége és jelentősége alapján lehet megítélni.

Álláspontunk szerint a hálózatos iparágak szabályozásának közös alapproblémái minimálisan a következő

kérdéseket foglalják magukba: hálózatos jelleg, hozzáférés és összekapcsolás, liberalizáció és versenyszabályozás, korlátozott versenytér miatt állandó és proaktív piacsabályozási beavatkozás, egyetemes szolgáltatás vagy azzal egyenértékű ellátási közérdek érvényesülése.

Ha az előbbieket alapján megvizsgáljuk a közös halmazunkat, a vizsgálat eredménye azt mutatja, hogy a vizsgált szektorokban a multiszektor-integráció magas szintje Magyarországon egyelőre legfőképpen az elektronikus hírközlés és az energetika terén áll fenn, és a fejlődés jelen szintjén csak korlátozottan terjed ki az integráció a vasúti közlekedésre és a vízügyre, mely szektorok azonban idővel szintén integrálódhatnak.

Nem lenne teljes a vizsgálat, ha nem vennénk figyelembe a fejlődés által generált szinergiák hatását. Egy szektor fejlődése alapvetően az elérhető technológiáktól, a piaci viszonyoktól, továbbá a szektorpolitika és szabályozás együttesétől függ.⁴ E jellemző vonások értékelése jelezheti, hogy mely szektorban milyen jellegű változások várhatók.

A technológia terén egyértelmű, hogy a hálózatos szektorok közül az elektronikus hírközlés a legdinamikusabban fejlődő szektor, melynél a technológiai konvergenciának köszönhetően több, magasabb szintű konvergáló folyamat is megjelenik.

A piaci viszonyok terén a legnagyobb változás azokban a szektorokban várható, ahol a liberalizációs folyamat még éppen csak elkezdődött, vagy még el sem. Ennélfogva a liberalizációs szabályozás terén a vasút és a vízügy számíthat a legnagyobb változásra.

A jelenlegi magyar ágazatpolitikák egyelőre nem számolnak az integrációs folyamatokkal, és nem teremtették meg eddig egy egységes szabályozási koncepció kidolgozásának a lehetőségét. Az integrációs tényezőket figyelembe vevő ágazatpolitikák hiánya egyelőre rányomja bélyegét a jogi szabályozásra is, amely végtelenül szegregált, és csak az elektronikus hírközlésben valósított meg közösségi jogi, mérsékelt konvergencia koncepcióhoz igazított szabályozást, azonban ez az integráció is alapvetően harmonizációs kötelezettségeink eredményeként jött létre, és nem az organikus fejlődésnek köszönhetően.

A piacsabályozás hazai jogszabályi keretei

A jogi szabályozásban megjelenő piacsabályozás fogalma már nem annyira egzakt, mint ami a közgazdasági szabályozáselméletből eredeztethető. Ebből fakad az alkalmazandó szabályozási eszközök elhatárolásának bizonytalansága is. A korábban bemutatott piacsabályozás fogalmának használata alapot képez a piaci verseny szabályozási kereteinek meghatározására, va-

lamint a szabályozandó területek azonosítására a hálózatos iparágakban függetlenül attól, hogy arra használnak-e speciális koncepciót (pl. a jelentős piaci erő koncepcióját), avagy sem.

A magyar jogban a piacsabályozás fogalmát a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) vezette be általános kategóriaként, figyelemmel a hálózatos iparágakban, a piacnyitás és a szabályozás szerepének átalakulása eredményeként bekövetkező változásokra. A Ket. 13. § (2) bekezdése szerint *a piacfelügyeleti és a piac szabályozásával kapcsolatos eljárásokban a törvény rendelkezései csak akkor alkalmazhatók, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.* A kivétel tartalmát a legjobban az elektronikus hírközlés szabályozásának vizsgálatával tudjuk megragadni, mivel ez a szektorspecifikus szabályozás valósította meg eddig a legteljesebb mértékben a piacsabályozási koncepciót, és maga a fogalom is az elektronikus hírközlés szabályozásában jelent meg először.

A Ket. elkülöníti a klasszikus szakhatósági jogalkalmazói tevékenységhez tartozó piacfelügyeleti, illetve az új típusú hatósági beavatkozásként jelentkező piacsabályozási tevékenységet egymástól. A *piacfelügyeleti eljárást* az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) külön hatósági eljárásban szabályozta, így a kivétel köre könnyen meghatározható⁵. A *piacsabályozás* esetében más a helyzet. A rendelkezés célja, hogy a piacsabályozást igénylő iparágakban felmerülő, az általános közigazgatási ügyektől lényegesen különböző eljárásokban alkalmazható legyen az adott szabályozási célt tükröző speciális eljárásrend. Ez a különbség döntően olyan eljárásokban merül fel, ahol a szabályozói beavatkozást – azaz valamely kötelezettség vagy kötelezettségek előírását – részletes piacmeghatározás és piacelemzés előzi meg, melynek eredményeként kerül sor jövőbemutató piacsabályozói jellegű kötelezettségek előírására. Ez a kivétel éppen azért határozza meg tárgy szerint, és nem szabályozandó ágazat szerint az eljárási utalást, mivel az elektronikus hírközlésen kívül a liberalizáció és a közösségi harmonizáció előrehaladtával más hálózatos területeken, így az energetika, vasút területén is felmerülhetnek ilyen speciális eljárások. Az alábbi tevékenységek minősülnek piacsabályozási eljárásnak:

- az érintett piacok meghatározása, a piacelemzés, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, azokra kötelezettségek kirovása,
- a hálózati szolgáltatásokkal összefüggésben kialakult árpréssel kapcsolatos ügyek,

- a jelentős piaci erővel nem rendelkező szolgáltatók számára kötelezettségek megállapítása.

A piacsabályozási körbe tartozó eljárásokra tehát a Ket. megadja az általános szabályok alkalmazása alóli teljes körű kivétel lehetőségét, ami a szabályozás megalkotásában lényegesen megnöveli a jogalkotó mozgásterét.

Szabályozási reformok a hálózatos iparágakban

A fejlett országokban a hetvenes évek végétől indult meg a hálózatos iparágak szabályozásának folyamata, mely az árak csökkentésének, a minőség javításának, a szolgáltatások sokféleségének, a kereslet és a technológia változásaira való gyors reagálásának ösztönzését célozták. *A folyamatos szabályozási reformok megoldásként többnyire az egyes tevékenységek tulajdonosi, szervezeti vagy legalább számviteli elválasztását, az árszabályozáson belül újabb, ösztönző formulák elterjesztését, a szolgáltatások elemekre bontását, a keresztfinanszírozások megszüntetését, a költségeket tükröző árazás bevezetését szorgalmazták.* A reformok első hullámának tapasztalatai alapján az infrastruktúra fizikai elemeinek és a velük nyújtott szolgáltatásoknak az elkülönítésével igyekeztek a reformok célkitűzéseit előre-vinni. Ezzel párhuzamosan egyre több kísérlet történt a mindenki számára hozzáférhető szolgáltatási kör, az egyetemes szolgáltatások fogalmának meghatározására és ezek sajátos finanszírozási módjának kialakítására. A szabályozási reform céljaként mindenütt a verseny minél több részpiacon való térnyerését fogalmazták meg. Ennek során elsősorban a szabályozásból adódó terhek csökkentését, a piacra való belépés megkönnyítését és a piaci szereplők számára azonos feltételek megteremtését tűzték ki célul.

Lábjegyzet

¹ Míg a reguláció alapvetően a versenyszabályozást helyettesítő, illetve annak helyébe lépő karakterekkel rendelkezik, addig a rereguláció a dereguláció elősegítése érdekében olyan, versenyt ösztönző megoldásokat tartalmaz, melynek célja végső soron a versenyszabályozás minél szélesebb körű érvényesülésének megteremtése, lényegében önmaga lebontása.

² A liberalizációt szabályozó piacsabályozások lényeges megkülönböztető eleme az irányadó szabályozási elméletek szerint annak átmeneti jellege, ami azt jelenti, hogy a verseny fejlődésével párhuzamosan fokozatosan visszavonul az általános versenyjog javára. Ez a visszavonulási képesség teszi átmenetivé a liberalizációs szabályozást.

³ A piaci verseny erősödésével csökken a versenyteremtő szabályozás, és növekszik a versenyfenntartó kontroll szerepe.

⁴ Henten et al. 2003 4. o.

⁵ Eht. 67– 68. §

Felhasznált irodalom

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (Eht.)

Burri-Nenova, M. (2008): Defining Regulatory Objectives for Competition Economics, Cambridge Journal of Economics, Vol. 32, No. 2.

Carlton, D.W. – Perloff, J.M. (2005): Modern Industrial Organization. Pearson Addison-Wesley, Boston

Cook, P. (2001): Competition and its regulation: key issues, University of Manchester, 20. o.

Dietl, H.-G. – Andreas-Lutzenberger, M. (2008): Deregulation

of Letter Markets and Impact on Process and Product Innovation, Review of Network Economics, Vol. 7, No. 2.

Laffon, J.-J. – Tirole, J. (1999): Competition in telecommunication, The MTI Press, Cambridge

Motta, M. (2007): Versenypolitika, Elmélet és gyakorlat, Gazdasági Versenyhivatal. Versenykultúra-központ, Budapest

Streel, A. de (2006): The Scope of Economic Regulation in Electronic Communication; Communication & Strategies, no. 62, 2nd quarter 2006, 147–167 p.

Tóth T. (2007): Az Európai Unió versenyjoga, Complex

Varian, H.R. (2003): Mikroökonómia középfokon, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest

E SZÁMUNK SZERZŐI

Dr. Fiáth Attila, egyetemi docens, Szabályozott Iparágak Kutatóközpont vezetője; **Bárdos Pál Péter**, külső szakértő, Szabályozott Iparágak Kutatóközpont; Expert Management Consulting Kft.; **Farkas Dávid**, külső szakértő, Szabályozott Iparágak Kutatóközpont; Expert Management Consulting Kft.; **Hagymási Gergely**, külső szakértő, Szabályozott Iparágak Kutatóközpont; **Megyes Judit**, külső szakértő, Szabályozott Iparágak Kutatóközpont; Expert Management Consulting Kft.; **Nagy Balázs**, külső szakértő, Szabályozott Iparágak Kutatóközpont; **Tóth Andrea**, külső szakértő, Szabályozott Iparágak Kutatóközpont; Expert Management Consulting Kft.; **Virág Attila**, PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola; **Dr. Barakonyi Károly**, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem

VEZETÉSTUDOMÁNY