E 870 FF
8 000000 461148
OT 1

HÍRADÁSTECHNIKA

XLVIII. ÉVFOLYAM 1997. DECEMBER

TÁVKÖZLÉSSZABÁLYOZÁSI MODELLEK

Az 1998-as évfolyam elé ..... Simonyi E. 1

Bevezető gondolatok ..... Krupanics S. 2

Quo vadis, távközlésszabályozás ..... Kiss F. 3

Távközléspolitika és távközlésszabályozás az Európai Közösségekben ..... Kauser A. 19

A hazai távközlés jogi keretei ..... Bán T. és Könyves Tóth P. 24

A magyar hatósági folyamatok szervezése ..... Vojnár L. 33

Az összekapcsolás szabályozásának kérdései, megoldásai és az első németországi tapasztalatok ..... E. O. Ruhle 36

Versenyhelyzet típusú díjegyeztetés monopolhelyzetben ..... Antal L. 40

Korlátos erőforrások szabályozása ..... Baksa S. és Esztó P. 43

A rádiófrekvenciás tartomány felhasználásának szabályozási kérdései ..... Eiselt B., Nyárády G., Romvári K. és Szili E. 47

A mobil szolgáltatás fejlődésének szabályozási háttere a frekvenciahiány szorításában ..... Drozdy Gy. 53

Szám- és címgazdálkodás ..... Bauer A. 57

HÍRADÁSTECHNIKA

A HÍRADÁSTECHNIKAI TUDOMÁNYOS EGYESÜLET FOLYÓIRATA

Főszerkesztő

BARANYI ANDRÁS

Rovatvezetők
BATTISTIG GYÖRGY
BARTOLITS ISTVÁN
KÁSA ISTVÁN
PRÓNAY GÁBOR
SCHMIDEG IVÁN
SOMOGYI ANDRÁS

Szerkesztők
ELEKES JÓZSEF
KOVÁCS OSZKÁR
ANTALNÉ ZÁKONYI MAGDOLNA
KAPOVITS ÁDÁM

Munkatárs:
LESNYIK KATALIN

Szerkesztőbizottság
ZOMBORY LÁSZLÓ elnök
BERCELI TIBOR
CSAPODI CSABA
DROZDY GYŐZŐ
GORDOS GÉZA
GÖDÖR ÉVA
KAZI KÁROLY
PAP LÁSZLÓ
SALLAI GYULA
TÖLÖSI PÉTER

SZPONZOROK

MATÁV

antenna hungária

SIEMENS
Siemens Telefongyár Kft

ERICSSON

NOKIA

MOTOROLA

Hírközlési Főfelügyelet

WESTEL RÁDIÓTELEFON KFT

PANNON GSM

TKI

"AZ ÉPÍTÉS FEJLŐDÉSÉÉRT" ALAPÍTVÁNY

BHG BUDAPEST

ORSZÁGOS MŰSZAKI KÖZPONT ÉS BIBLIOTHECA 1883 KÖNYVTÁR

Szerkesztőség
Typotex Kft.
1024 Budapest, Retek u. 33-35.
Telefon/Fax: 316-3759
Lesnyik Lászlóné
hétfő–péntek 8–12 óra között

Előfizetési díj
Hazai közületi előfizetők részére
1 évre 8100,– Ft, egyes számok 700,– Ft
Hazai egyéni előfizetők részére
1 évre 1350,– Ft, egyes számok 130,– Ft
Külföldi előfizetők részére
1 évre 6 angol szám 90 USD, 12 szám 150 USD, egyes számok 24 USD

HÍRADÁSTECHNIKA megjelenik havonta váltakozva magyar és angol nyelven. Kiadja a TypoTEX Elektronikus Kiadó Kft. 1024 Budapest, Retek u. 33-35. Telefon/Fax: 316-3759. Felelős kiadó: Votisky Zsuzsa.
Készült a Dabasi Jegyzetnyomdában. Szövegszedés: TypoTEX Kft. HU ISSN 0018-2028

BEVEZETŐ GONDOLATOK

ORSZÁGOS MŰSZAKI INFORMÁCIÓS KÖZPONT ÉS KÖNYVTÁR 1883

Örvendetes, hogy a Híradástechnika teljes számot szentel a távközlés szabályozásának. A téma fontos és időszerű. Az államnak mint tulajdonosnak a távközlésből történt majdnem teljes kivonulásával a szabályozás jelentősége megnőtt, hiszen az állami tulajdonosi jogok megszűnésével lecsökkent a közérdek érvényesítése eszközeinek száma, másfelől pedig megnőtt — és egyre gyorsuló mértékben növekszik — a távközlésnek a társadalom egészére gyakorolt hatása.

A számot alkotó nyolc cikk közül négy ismertetéseket tartalmaz. Baksa Sarolta és Esztó Péter cikke az erőforrásokkal való gazdálkodás jogi kérdéseiről szól, különös tekintettel a számgazdálkodásra, a területfelhasználásra, az űrtávközlő rendszerekre és a frekvenciagazdálkodásra. Ez utóbbival kapcsolatban részletes helyzetismertetést tartalmaz Eiselt Béla, Nyárády Gábor, Romvári Antalné és Szili Csabáné cikke. Vojnár László a távközlésszabályozás intézményeiről és a hatósági folyamatokról, Kauser Alajos pedig az Európai Unióról ír. Kauser cikke átfogóan tárgyalja az Unió szabályrendszerét és rendszerbe foglalja az Unió által a távközlés nagy kérdéseire adott válaszokat, amelyeket a magyar távközlésszabályozásnak is magáévá kell tennie. Történelmi utalásai rávilágítanak az európai gondolatok evolúciós folyamatának egyes aspektusaira. Figyelme kiterjed olyan területekre is, amelyek átfedésben vannak a távközlés szabályozásával, illetve arra meghatározó hatást gyakorolnak. Ilyen elsősorban a távközléspolitika. Az európai helyzet taglalásakor nem szakad el a magyar távközlés aktuális gondjainak ábrázolásától. Megmutatja, hogy egyes megoldásaink felett a technológiai fejlődés következtében eljár — vagy már el is járt — az idő. Mások — itt a koncesszió intézményét említi — a jogharmonizáció folyamatában okoznak fejfájást és késleltetik a liberalizáció kiteljesedését.

A négy elemző cikk közül Kiss Ferencé eredményeink és hibáink rendszerezett és mélyreható közgazdasági elemzését adja, amivel — saját egyéb írásaitól eltekintve — fontos hézagpótló szerepet tölt be. A magyar távközlés jövőjéért dolgozókban minden bizonnyal erőteljes rezonanciát vált majd ki az a javaslata, hogy legyen új távközlési — vagy talán egységes hírközlési? — törvény. Az Európai Unióval való jogharmonizáció valóban nem látszik sikeresen kivitelezhetőnek a jelenlegi törvény végrehajtási utasításainak puszta foldozgatása útján. A szabályozás jövőjét annak bizonyos aspektusaiban korszerű tartalommal tölti ki (ösztönző szabályozás, az összekapcsolás szabályozása, a politikailag autonóm szabályozó, az eljárásrend). A piacgazdasági szabályozás lényegéről és tulajdonságairól írott „pszichoanalízise" minden bizonnyal sok tévedés és félreértés eloszlatásában nyújt majd segítséget azok számára, akik a jövőben a jogi keretek korszerűsítésén, valamint az intézmények és eljárási rendek kidolgozásán fognak munkálkodni. Kiegyensúlyozott kritikát ad a monopólium fenntartásáról, egyértelműen érzékelteti azonban azt, hogy a távközlési koncesszió és az árszabályozás kialakítása során a magyar jogalkotás nem állt a helyzet magaslatán. Érdekes a visszacsatolási automatizmusok követelése a jogalkotás folyamatában. Kétségtelenül nehéz elképzelni, hogy miként és mikorra lesznek nagy szakmai és jogi alapossággal kidolgozott, magas színvonalú és konzisztens jogszabályaink, ha a jogalkotás folyamatát nem alakítjuk problémáink természetéhez. Jelen helyzetünkben veszélyeket rejt az, ha a jogalkotók szemérmesen úgy tesznek, mintha minden rendben lenne.

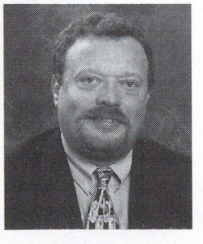
A jogszabályokban fellelhető különféle gyengeségeket veszi célba Bán Tamás és Könyves Tóth Pál cikke. A szerzők kimutatják azt, hogy a jelenlegi jogi környezet elvben ugyan bizonyos esetekben megengedi, a valóságban azonban gyakorta elbátortalanítja és gátolja a versenyt. Érdekes a szervezeti szeparálás felvetése. A magyar jogban valóban nem jelenik meg világosan az, hogy milyen esetekben alkalmazható a számviteli szeparálás és milyen esetek követelik meg a radikálisabb megoldást képviselő szervezeti szeparálást. Az utóbbi egyszerűen kimaradt a szabályozási eszköztárunkból. Ugyancsak nagyjelentőségű témát feszegetnek amikor a minőség szabályozásával kapcsolatos hiányosságokra hívják fel a figyelmet. Az utóbbi évek viharos mennyiségi növekedése ellenére — bizonyos vonatkozásokban pedig éppen emiatt — elmaradtunk a minőség meghatározását, megkövetelését és a rossz minőség gazdasági és jogi szankcionálását illetően. A fogyasztóvédelem területén is bőven akad javítanivalónk. A távközlési jogszabályok gyengeségeit számos példával illusztrálják.

Antal László cikke adalék az LTO-k és a Matáv között 1994-95 óta létező és 1997-ben újra fellángolt vitához. Jól érzékelteti az LTO-k körében kialakult frusztrációt. Ez a vita az új, továbbfejlesztett, euro-konform szabályozási rendszer kialakításának igényével indult, de sajnálatos módon egy ponton túl bizonyos árbevételi pénzösszegeken történő osztozkodássá degradálódott, szemléletesen illusztrálva azt, hogy elvtelenül és módszertelenül valóban nem alakítható ki hatékony távközlésszabályozás. Szemléletváltozásra nemcsak a szabályozó, hanem a szolgáltatók esetében is nagy szükség van. Az összekapcsolási díjaknak a keresztfinanszírozástól való elszakítása és a káros keresztfinanszírozási gyakorlatok megszüntetése csak akkor képzelhető el, ha a szolgáltatók az összekapcsolási díjakat nem bevételmegosztásként, hanem költségalapon közelítik, valamint ha — mint Antalhoz hasonlóan más cikkírók is kifejtik — felgyorsul a díjak újraegyensúlyozása.

Ernst-Olav Ruhle cikke különösen két okból kifolyólag tarthat számot érdeklődésünkre. Egyrészt azt sugallja, hogy noha látszólag van időnk arra, hogy 2001 végéig kidolgozzuk a versenyhelyzetben lévő szolgáltatók összekapcsolásának szabályozási kereteit, a feladat olyan komplex és időigényes, hogy valószínűleg máris késésben vagyunk. Másrészt az összekapcsolás szabályozásának főbb elveit és módszereit illetően lehetővé teszi, hogy erőteljes ideológiai rokonságot állapítsunk meg a jelenlegi német gyakorlat és a magyar távközlésszabályozás számára Kiss Ferenc által tett javaslatok között. E rokonság olyan jellegzetességekben nyilvánul meg, mint például az alapelvek explicit kimondására való törekvés, az összekapcsoló felek tárgyalásaira való erőteljes támaszkodás, a szabályozói beavatkozás jellege a tárgyalások sikertelensége esetén, valamint a költségalapú összekapcsolási szolgáltatási árak alkalmazásának szükségessége. A német példa valóban igen tanulságos.

A cikkek jól tükrözik azt a gondolati pluralizmust, amelynek elérése felé társadalmunk már egy évtizede törekszik. A nézetek széles skálájával ismerkedünk meg. A szerzők esetenként nemcsak a bátor szókimondástól, hanem az éles kritikától sem riadnak vissza. Ennek megfelelően gyakoriak a cikkek közötti véleménykülönbségek és ellentmondások is. Előfordul, hogy az olvasó nem ért egyet a szerzővel, az olvasottak azonban ilyen esetekben is érdekesek és tanulságosak. A Híradástechnika izgalmas és hasznos számot alkotott a távközlésszabályozásról.

KRUPANICS SÁNDOR



Krupanics Sándor a Bánki Donát Műszaki Főiskolán 1974-ben végzett. 1976–1981 között az MKKE hallgatója volt. 1974-től 1980-ig a Magyar Postánál műszaki, 1980–1982 között pénzügyi területen dolgozott. 1982–1985 között az Ország Tervhivatal főámunkatársa, majd ezután 1990-ig ismét a Postánál dolgozik. 1990–1993-ban a Magyar Távközlési Vállalat, illetve a Matáv Rt. általános vezérigazgató-helyettese. 1993 óta az MTA Közgazdaságtudományi Intézet tudományos munkatársa. 1993-94-ben a Magyar Menedzsment Intézet társelnöke, majd elnöke lett. 1995-től a Hírközlési Főfelügyelet elnöke. Aschner Lipót- és Baross Gábor-díjat kapott 1993-ban, illetve 1997-ben.

QUO VADIS, TÁVKÖZLÉSSZABÁLYOZÁS?

HELYZETÜNK ÉS LEHETŐSÉGEINK ÁLTALÁNOS ÁTTEKINTÉSE ÖT ÉVVEL AZ EURÓPAI UNIÓBA VALÓ BELÉPÉSÜNK ELŐTT

KISS FERENC

A cikk közgazdaságilag kimerítően jellemzi a távközlésszabályozás fogalmát. Elemzi a jelenlegi magyar távközlést kialakító pozitívumokat és negatívumokat. Megállapítja, hogy a távközlésszabályozás elérte fő céljait, azonban bírálja a távközlési koncesszió intézményét, a nyolc évre garantált monopolista jogokat és az árszabályozási rezsimet. Követelményeket nevez meg a távközlés oldaláról az általános magyar jogi reform irányában. Végezetül kifejti, hogy milyen legyen a jövő politikailag független, „jogon túli" szabályozója és milyenek legyenek eljárásai.

„Quo vadis, domine?" – Az úticélját illető klasszikus kérdésre az Úr Karinthy Frigyes egyik változata szerint azt válaszolta, hogy pszichoanalízisbe tart. Más helyen Ophéliát vonultatta analízisbe a tréfát nem ismerő humorista. Az Európai Unió felé vezető utunk során a magyar távközlésszabályozás is elérkezett a pszichoanalízis küszöbére. Freudnak a távközlés területére szakadt brüsszeli követői a csatlakozási tárgyalások során minden bizonnyal jelentős mértékű vájkálást végeznek majd lelkületének mélyebb rétegeiben, legfőképpen annak érdekében, hogy a távközlésszabályozás végre leküzdhesse identitászavarát, tisztába jöhessen a saját maga lényegével és elkezdhessen annak következetesen megfelelő módon funkcionálni.

A műszaki szabályozási funkciók lényegét és definícióját illetően nem tűnik úgy, hogy lényeges hiány vagy konfúzió lenne, az viszont nyilvánvaló, hogy a *piacgazdasági* szabályozás jelenségét intellektuálisan igen nehezen emésztjük. Jelenleg a magyar távközlés gazdasági szabályozása öndefiníció — és minden egyéb hivatalosnak minősíthető definíció — nélkül működik. A távközlés gazdasági jelenségeit „szabályozó" jogi szövegek nem is látszanak tudomást venni arról, hogy létezik a világon egy tőlük elkülönült és velük sajátos kapcsolatban álló jelenség, amelynek távközlésszabályozás a neve. Ebben Magyarország alapvetően különbözik azoktól a fejlett távközléssel rendelkező országoktól, amelyekhez hasonlítani szeretne; azonosul viszont olyan országokkal, amelyekhez nem szeretne hasonlítani. A „lelki zavar" könnyen diagnosztizálható.

1. MI A GAZDASÁGI SZABÁLYOZÁS?

Az alábbiakban csak a jelenség lényegének rövid — és ezért szükségszerűen leegyszerűsített — tárgyalására van lehetőség. A gazdasági szabályozás a piaci viszonyokba történő külső (nem-piaci, adminisztratív) beavatkozás. A magánvállalkozásokra épülő piacgazdaságban a távközlés gazdasági szabályozása a távközlési szolgáltatóknak *mint üzleti vállalkozásoknak* a szabályozása. Magánmonopóliumok esetében a szabályozás végső célja a vállalkozói profit pénzügyileg indokolt, normális szinten tartása, legfőbb eszköze pedig az árszabályozás. Oligopolista verseny esetén ugyancsak feladatot képez a piacokra való belépés és a piacokról való kilépés gazdasági feltételeinek olyan szabályozása, amely elősegíti a verseny „tökéletesedését". Szabályozásra ugyanis akkor és annyiban van szükség, amikor és amennyiben a piac „tökéletlenül" működik azáltal, hogy a szolgáltató „piaci hatalommal" (market power) rendelkezik szolgáltatásainak a fogyasztói felett.

A „piaci hatalom" nem más, mint a szolgáltatónak az a képessége, hogy megállapítsa és fogyasztóira mintegy rákényszerítse szolgáltatásainak az árait. Piaci hatalom akkor létezhet, ha a piacon kevés kínáló magas piaci részesedéssel rendelkezik. Ha a piaci hatalommal rendelkező szolgáltatót magára hagyják, akkor az képes arra, hogy árait a költségei és normálprofitja által meghatározott szint fölött állapítsa meg, a társadalmilag kívánatoshoz képest csökkentse termelési volumenét és ily módon extraprofitot érjen el. Ekkor kialakul a közgazdászok hírhedett allokációs problémája, amely azt jelzi, hogy a gazdaság szűkös erőforrásai rossz megoszlásuk folytán csak csökkent társadalmi hasznú terméket képesek előállítani, ami által csökken a társadalom jóléte.

A tökéletlen piacoktól nem lehet elvárni azokat a társadalmi előnyöket (hatékonyság, költségcsökkentés, innováció, alacsony árak, jó minőség stb.), amelyeket általában a gazdasági versennyel asszociálunk. Eme előnyök elérése érdekében be kell avatkozni. Miután a piaci mechanizmus mozgatója az ár, a gazdasági szabályozás elsősorban és leginkább *árszabályozás*.

Tökéletes verseny esetén egyfelől nagyszámú kínáló jelenik meg a piacon, másfelől ezek egyike sem elég jelentős ahhoz, hogy képes legyen a piaci ár módosítására. A sok kínáló és sok kereső interakciója révén kialakuló piaci ár nemcsak a keresők, hanem a kínálók mindegyike számára is adottságként jelenik meg, azaz a kínálónak nincsen meg az a lehetősége, hogy terméke árát tetszése szerint állapítsa meg. Ha a piacon kialakult árnál magasabbra szabja, akkor elveszíti vevőit. Ha a piaci árnál alacsonyabbra szabja, akkor árbevételt és ezáltal profitot veszít. Ezt a jelenséget fogalmazza meg a közgazdaságtan úgy, hogy a kínálóknak nincsen nemkívánatos „piaci hatalma".

Tökéletes verseny esetében is létezik azonban piaci hatalom, mégpedig olyan, amely társadalmilag messzemenően kívánatos. Ez az innovációval és a technológiai haladás-

sal kapcsolatos. Akkor keletkezik, ha valamely piaci kínáló az általa bevezetett technológiai változás következtében versenytársaihoz képest minőségi vagy költségelőnyhöz jut, amely lehetővé teszi számára terméke árának a piacon kialakult ártól való eltérítését és a normálisnál nagyobb profit elérését. Ha a technológiai információ terjedését káros korlátozások nem akadályozzák, akkor az innovációból fakadó gazdasági előny ideiglenes, mert az új technológiára vonatkozó információ elérhetősége e technológiának más piaci kínálók által történő bevezetését eredményezi. A piac tökéletes volta az innováció gyors elterjedéséhez vezet.

„Tökéletes" verseny esetén elvileg nincsen szükség a távközlés külön gazdasági szabályozására, mert a műszaki szabályozás és az általános versenyszabályozás minden szükséges szabályozói feladatot képes ellátni — részben a maga általános formájában, részben úgy, hogy egyes elemeit a versenytörvény, más részeit pedig a versenyszabályozó távközlésspecifikussá teszi.

A fentiekhez mindenképpen szükséges még annyit hozzátenni, hogy a valóságban nincsenek tökéletes piacok. Vannak azonban olyanok, amelyek működése jól megközelíti a piaci mechanizmus ideális, „tökéletes" állapotát. Ezeket megkülönböztetésül gyakran „hatékony" piacoknak nevezik. A hatékony piacokon a kínálók csak jelentéktelen („nem szignifikáns") mértékben rendelkeznek piaci hatalommal.

A gazdasági szabályozást gyakran úgy jellemezzük, hogy az a tökéletes versenyes piac gazdasági kimeneteleinek (ár, kereslet, kínálat; innováció) az *imitálására* törekszik a monopólium vagy a tökéletlen verseny körülményei között.

Melyek a jól működő versenypiacok kimenetelei? Röviden összefoglalva:

(1) a piaci kereslet és a kínálat az ármechanizmus működése révén egyensúlyba kerül;
(2) az árak költségalapúak (nem feltétlenül egyenlőek — de mindenképpen egyenes arányban változnak — a költségekkel);
(3) gyors ütemű a technológiai haladás, mert a piaci kínálók profitjuk révén ösztönözve vannak az innovációra és a technológiai információ elérhetősége nincsen szükségtelenül korlátozva;
(4) a kínálók gazdasági hatékonysága (termelékenysége) magas és gyorsan növekszik, ezért a reálárak alacsonyak és gyorsan csökkennek, a kereslet pedig magas és gyorsan növekszik;
(5) a kínálók nyereségessége olyan mértékű, hogy folyamatosan elegendő tőkét vonz a termelés megvalósításához;
(6) a gazdaság szűkös erőforrásai úgy oszlanak meg az egyes szektorok között, hogy a megtermelt össztermék a lehető legnagyobb társadalmi jólétet eredményezi.

A fenti hat ponton túlmenően társadalmi szempontból az is kívánatos, hogy a szabályozás:

(7) írjon elő olyan — a társadalom jólétét növelő — szolgáltatási kötelezettségeket, amelyek teljesítéséhez a piaci mechanizmus működése nem nyújt gazdasági ösztönzést a szolgáltató számára;
(8) akadályozza meg az olyan árak létrejöttét, amelyek a fogyasztók közötti diszkriminációhoz vezetnek (beleértve az egyes fogyasztók indokolatlan preferálásának esetét is);
(9) támogasson bizonyos társadalmi igazságossági szempontokat, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy egyes fogyasztók és fogyasztói csoportok támogatással jussanak alapvető szolgáltatásokhoz; ezek közül különösen fontos, ezért kiemelendő, hogy segítse elő az ún. univerzális szolgáltatás hatékony megvalósítását.

A gazdasági szabályozás csak akkor lehet hosszú távon hatékony, ha folyamatai maximálisan *nyíltak* és *nyilvánosak*. Itt hármas követelményről van szó. *Először* biztosítani szükséges a szabályozási folyamatokhoz és azokkal kapcsolatos információhoz való legszélesebb körű nyilvános hozzáférhetőséget. *Másodszor* ugyancsak biztosítani szükséges a szabályozási folyamatokban érintett vagy azokban részt venni kívánó egyéneknek és intézményeknek a részvételi jogát, valamint azt a jogát, hogy evidenciát terjeszthessenek elő. *Harmadszor* a szabályozónak kötelessége a résztvevők evidenciájára való explicit és tételes reagálás, továbbá az evidencia figyelembe vételének vagy figyelembe nem vételének érdemi indoklása.

Piacgazdaságban a hatékony szabályozás *nem intervencionista*, azaz célja nem a szabályozott szolgáltatók adminisztratív-bürokratikus mikromenedzselése, „kézi" irányítása, hanem olyan körülmények — gazdasági feltételrendszer — kialakítása, amely össztársadalmi szempontból optimális magatartásra ösztönzi a szabályozott szolgáltatókat, valamint ösztönzi és elősegíti a verseny bevezetését, illetve térhódítását. Az utóbbival a szabályozás elvileg a saját maga felszámolására törekszik. A reguláció végső célja a dereguláció, még akkor is, ha e cél egyes piacokon még hosszabb távon sem látszik reálisan elérhetőnek.

Az ösztönző szabályozásnak (1) mélyen szakszerűnek, (2) rugalmasnak és képlékenynek, (3) a gazdasági változások jellegéhez alkalmazkodónak és (4) folyamatosnak kell lennie ahhoz, hogy hatékonyan lássa el feladatát. Ennek a négyes követelményrendszernek akkor — és csak akkor — tud megfelelni, ha *„jogszabályon túli"* (transz-jogi) természetű. Ezt nemcsak Magyarországon, hanem egyes nyugat-európai országokban is figyelmen kívül hagyják. „Jogszabályon túli" elhelyezkedése azt jelenti, hogy a szabályozás ugyan jogszabályokon alapul — azaz jogszabályok által meghatározott tevékenységet végez ugyancsak jogszabályok által meghatározott módon —, maga a szabályozási tevékenység azonban nem korlátozódik a jogszabályok végrehajtására, illetve a végrehajtás ellenőrzésére, hanem alkotó alkalmazás formájában túlmegy azon és nem jogszabályi formájú — de a szabályozottra nézve kötelező erejű — *autonóm szabályozói döntések* formájában alakít ki, illetve változtat meg olyan gazdasági feltételeket, amelyeket különféle okokból nem célszerű sem szabályozatlanul hagyni, sem pedig jogszabályi formában kezelni. A leggyakoribb okot a jogszabályok viszonylagos állandósága, a jogszabályalkotás és -módosítás körülményessége és időigénye, valamint a szakmai elemzés kellő mélységének biztosítása kapcsán felmerülő nehézségek képezik.

A hatékony szabályozás nemcsak „jogon túli", hanem *„politikán túli"* is. A politikai függetlenség olyan fontos — és számos fejlett országban is olyan rosszul megoldott — jelenség, hogy hosszasabban kell vele foglalkozni. Fontos annak hangsúlyozása, hogy a szabályozó politikai függetlensége nem jelenti annak a kormány távközléspolitikától való függetlenségét. A szabályozónak kötelessége a kor-

mány távközléspolitikájával összhangban működni, a szabályozás azonban nem a távközléspolitika megvalósításának, hanem a hatékony piac imitálásának az eszköze.

2. A SZABÁLYOZÓ POLITIKAI ÖNÁLLÓSÁGA

Ahhoz, hogy hatékonyan funkcionálhassanak, a piacgazdasági szabályozási folyamatoknak függetleneknek kell lenniük a mindenkori pártpolitikai folyamatoktól. Ha a távközlés szabályozása a politikai intézményeknek és folyamatoknak alárendelve működik, akkor a társadalmilag kívánatos szabályozói akciók az esetek egy részében rövidtávú politikai érdekekbe ütköznek, amelyek megakadályozzák megvalósulásukat. Azáltal, hogy a hangsúlyt a szakmai követelményekről a politikai követelményekre helyezi, a politika dominanciája károsítja a szabályozás kompetenciáját is. A szabályozás és a politika között alapvető szemlélet- és módszerbeli eltérések léteznek. A szabályozás alapfunkcióinak hatékony megvalósítását a politikai módszereknek a szabályozásba való behatolása tipikusan keresztezi. A politikai élet olyan természetes és szükségszerű velejárói, mint a szavazatközpontúság, a pártos érdekképviselet, a rövidtávú gondolkodás, a kérdések és álláspontok szoros személyhez kötődöttsége, a polémia, a konfliktusok, az antagonizmusok, a gazdasági elemzés viszonylagos felületessége, az intervencióra való hajlam, a gyors reakciókra, döntésekre és változásokra való törekvés stb., idegenek attól az ideális piaci állapottól, amelynek imitálására a szabályozás törekszik. A „tökéletes" gazdasági versenynek nincsen politikai tartalma.

Miután a politikailag dominált szabályozás számos funkcióját politikai eljárások helyettesítik, a politikailag dominált szabályozó maga is kénytelen politikussá válni. Még azok a döntések is politikaiakká válnak, amelyek látszatra megőrzik tisztán gazdasági jellegüket. Háttérbe szorulnak a szabályozás szakmai szempontjai és a szakértelem ellehetetlenül. Ha a szakmai elemzéseknek és értékeléseknek nincs meghatározó szerepe és súlya, akkor azok háttérbe szorulnak vagy eltűnnek; rosszabb esetekben létre sem jönnek. A szakmai kvalitásokat nem becsülő környezet a szakértelmi szint általános csökkenése következtében egyre kevésbé képes megkülönböztetni a helyes és hasznos gazdasági érvelést a helytelentől és károstól. A szakszerű elemzések eltűnése tipikusan együtt jár a szakszerűtlen elemzések elburjánzásával, azaz a látszat olyan is lehet, mintha nem hiányozna semmi.

Az árszabályozás története jól illusztrálja a probléma jellegét. A távközlési szolgáltatások díjainak szabályozása szavakban modernizálódott ugyan (például megjelent az angol „price cap" kifejezés), de a gyakorlatban lényegileg ugyanaz maradt, mint korábban: egyedi ármegállapítás a hatóság által, mégpedig a szolgáltatók nem nagyobb mértékű megkérdezésével, mint mondjuk 1985-ben vagy 1970-ben. Az 1993-94-ben megvalósult árszabályozási rendszernek számos nyilvánvaló alapvető fogyatékossága volt, amelyeket a gazdasági elemzés idejében feltárt. Ezeket azonban a politikai folyamat ignorálta. Kijavításuk jelenleg sem látszik megoldhatónak.

A politikai indíttatású problémák túlmutatnak az árszabályozáson. Magyarországon például a helyi koncesszióztatásra kialakított megoldás kimondottan politikai jellegű volt és rövidtávú politikai célokat (a kormány és az önkormányzatok más okokból kifolyólag megromlott viszonyának javítása) szolgált. A helyi koncesszióztatás következtében létrejött ágazati szerkezetnek gazdaságilag még az alapkérdései (mint például a méretgazdaságosság és a gazdaságos üzemméret) sem lettek végiggondolva. Másrészt a távközlés szerkezetének átalakítását illetően már 1989-től kezdve léteztek ésszerű és gazdaságilag indokolt elgondolások, amelyek 1993-ban anélkül tűntek el, hogy előzőleg érdemi elemzésnek lettek volna alávetve. A helyi hálózatok fejlesztését hosszú időre megbénította a vagyonátadás körüli huzavona, amelynek okai között az szerepel a legnagyobb súllyal, hogy a folyamat politikailag ösztönzött felgyorsítása következtében nem jutott idő olyan alapvető feladatok megoldására, mint például az átadandó Matáv vagyon meghatározása és e vagyon értékének előzetes rögzítése.

A politikai dominancia aláássa a szabályozó helyzetét. A szabályozó személyileg bizonytalan, ideiglenes és átmeneti jelenséggé válik, aki kormányokkal vagy egyedi politikusokkal jön és megy, és akinek tekintélye és súlya szinte kizárólag pillanatnyi politikai támogatottságától függ, sőt gyakran még akkor sincs igazi tekintélye, ha politikailag történetesen jól támogatott, mert politikailag ilyen esetekben is megkerülhető marad. Az ideiglenes jelleg nemcsak a személyeket, hanem — részben a személyes preferenciákon keresztül — az intézményeket és az eljárásokat is jellemzi. A szabályozás egész világa ad hoc jelleget ölt, gyakran változik, változásai nem követnek valamely felismerhető evolúciós ösvényt. Ez pontosan attól fosztja meg a szabályozott üzleti vállalkozásokat, amire talán minden másnál nagyobb szükségük van: az üzleti játékszabályok következetességétől, stabilitásától és kiszámíthatóságától.

Érdekes módon a politikai oldalon sem rózsás a helyzet. A gazdasági problémákat direkt adminisztratív beavatkozással megoldani késztetett politikus ezermesteri tulajdonságokra kénytelen törekedni. Jogalkotóból és stratégából „tűzoltóvá" vedlik. Nemcsak feladatköre, hanem gondolkodásmódja is megváltozik. Ha például az árszabályozással adminisztratív módon kell foglalkoznia, akkor feladata arra kényszeríti, hogy gondolkodásmódját illetően stratégából árosztályi előadóvá váljék. Eközben politikai teljesítménye szükségszerűen csorbát szenved. Nem véletlen, hogy az operatív piacszabályozói feladatoktól függetlenített távközlési miniszterek egyöntetűen preferálják a saját helyzetüket azokéhoz a távközlési miniszterekéhez képest, akiknek van ilyen feladatkörük.

A távközlésért felelős miniszter alapvető feladatát a jogalkotás és a kormány távközléspolitikájának megalkotása képezi. Több országban is megfigyelhető az a gyakorlat, amely szerint a távközlésért felelős minisztert piacszabályozói funkciókkal is ellátják. Ezek a funkciók jellegükben és szakmai követelményeiket illetően jelentős mértékben különböznek a jogszabályalkotó és távközléspolitikai feladatoktól, aminek következtében negatív szinergiáik jelentősen meghaladják pozitív szinergiáikat. Különösen súlyossá válik a helyzet akkor, ha — mint Magyarországon is — a kiterjedt szabályozói funkciókhoz nem járul az e funkciókat ellátni képes megfelelő méretű és felkészültségű apparátus. A szakmailag magas szinten művelt szabályozás különleges és magasan specializált felkészültséget kíván.

Ennek biztosítása csak önálló szabályozó szervezet keretei között lehetséges.

3. HONNAN JÖVÜNK?

Már jóval a rendszerváltás előtt kialakult és számos fórumon kifejeződött az a gondolat, hogy a magyar távközlés történelmi elmaradottságának felszámolása érdekében szükség van arra, hogy több — a piaci lehetőségek keretei által lehetővé tett módon — egymással versenyző távközlési szolgáltató létezzen, mégpedig erős piaci orientációjú üzleti magánvállalkozások formájában. A versenypiacok kialakításának és hatékony működése feltételeinek megteremtése iránti igény vezetett az ágazati szerkezet radikális átalakításához a Magyar Posta divesztitúrája, a meglévő állami tulajdonú szolgáltatók privatizálása és új szolgáltatók piacralépése révén. Csak e folyamat keretein belül valósulhatott meg a szolgáltatók technológiájának és menedzsmentjének modernizálása, valamint a kínálat robbanásszerű mennyiségi növekedése. Ugyancsak a hatékony távközlési versenypiacok kialakítása céljából került sor a magyar távközlés jogi-szabályozási rendszerének teljeskörű reformjára, amely a jelen cikk tárgyát képezi. E reform 1992-ben a távközlési törvény országgyűlési elfogadásával vette kezdetét, megvalósulása azonban elhúzódott, továbbá csak részben és ellentmondásos formában történt meg.

Az 1992-93-as jogi-szabályozási reform komplex célrendszeréből három cél emelhető ki alapvetőként. Az első és legfontosabb cél az volt, hogy a távközlési alapszolgáltatások a lehető legtöbb fogyasztó számára a lehető leggyorsabban elérhetővé váljanak. A második célt úgy lehet megfogalmazni, hogy az első cél megvalósítása érdekében maximalizálni volt szükséges a távközlésbe bevont magántőke — elsősorban a külföldi tőke — nagyságát és beáramlási sebességét. A külföldi tőke nemcsak nagyobb mennyiségű termelési tényező elérhetőségét jelentette, hanem hosszú távú stratégiai partnerséget is, mégpedig olyan külföldi befektetőkkel, akiknek műszaki, gazdasági és vezetési tudására és kultúrájára a magyar távközlésnek égető szüksége volt és van ma is. A harmadik alapvető cél a magyar távközlés hatékonyságának (termelékenységének) a lehető leggyorsabb ütemű növelése volt. Ez nemcsak az adott erőforrások pazarlásának elkerülését célozta, hanem — miután a termelékenység a nyereségesség legfontosabb eleme — általa vált lehetővé a magyar távközlés számára elérhető erőforrások nagyságának növelése is.

4. AZ IDEIGLENESEN FENNTARTOTT MONOPÓLIUM KRITIKÁJA

„Monopólium vagy verseny?" – ez volt az 1990-es évek elejének egyik központi kérdése. Válaszként a távközlési törvény egyfelől liberalizált egyes olyan piacokat, amelyeken a verseny azonnali bevezetése lehetségesnek és társadalmi szempontból előnyösnek látszott, másfelől pedig lehetővé tette a monopolista szolgáltatók (kizárólagos koncesszióval felruházott szolgáltatók) létrejöttét az alapvető szolgáltatások piacain, a magyar távközlési szolgáltatási piacok több, mint 90%-án. Az óvatos, „kompromisszumos" megoldással Magyarország azt a monopóliumból a versenybe torkolló nyugati gyakorlatot követte, amely mindmáig a távközlés fejlesztésének egyetlen történelmileg létező modellje[1]. A megoldás élénk viták tárgyát képezte és képezi ma is.

Az elmúlt 3-4 év távlatából visszatekintve nagyjában és egészében szerencsésnek látszik az a megoldás, amelyet a magyar távközlés követett. A monopólium ideiglenes fenntartása többféle módon is gyorsította a távközlési reform alapvető céljainak elérését. A monopólium privatizálása lehetővé tette azt, hogy a magánbefektetőket nagyon gyors és centralizált fejlesztési célok elérésére kötelezzük. A magyar piacok viszonylagos fejletlensége és kis mérete következtében a távközlési vagyon privatizációs értéke növekedett a monopólium fenntartása által (azaz a vagyon piaci értékének az a csökkenése, amelyet a monopólium azért szenvedett volna el, mert versenytársai jelentek volna meg a piacon nagyobb lett volna annál a piaciértéknövekedésnél, amelyet ezeknek a versenytársak a megjelenése eredményezett volna a maguk addicionális nettó jelenértékén keresztül). A monopolista ágazati szerkezet és a monopólium által centralizált módon megvalósított fejlesztés maximálisan kihasználhatta azokat a költségelőnyöket, amelyeket a távközlésben meglévő méret- és választékgazdaságosság (economies of scale and scope) valamint a nagybani finanszírozás és berendezésvásárlás nyújtott. Rövid- és középtávon maximálisan érvényesíteni lehetett a centralizált fejlesztésből fakadó előnyöket. A monopólium ideiglenes fenntartása ugyancsak kedvezett a technológiai fejlődésnek. Magyarországon a technológiai fejlődés fő potenciálja ugyanis nem a belföldi innovációban, hanem az élenjáró technológiák gyors és hatékony átvételében (az ún. „technology transfer"-ben) van, amely a monopólium privatizálását követően gyorsabban valósult meg, mint ahogyan sok kisebb versengő vállalat privatizálása révén megvalósulhatott volna.

A monopólium ideiglenes fenntartása azonban társadalmi veszteségek forrása is volt. A verseny hatékonyságot növelő, költségeket és árakat csökkentő, a kínálat mennyiségét, minőségét és választékát növelő hatása nem valósulhatott meg. A versenynek az is az előnyei közé tartozik, hogy az új belépők olyan keresletet generálhatnak, amely távollétükben nem jönne létre és ami által növekszik a szolgáltatók összprofitja éppúgy, mint a fogyasztók összhaszna — azaz a társadalmi jólét. Ugyancsak társadalmi jólétet növelő hatása van annak, ha a verseny hatására fokozódnak az inkumbens szolgáltatók költségminimalizálásra és minőségjavításra irányuló erőfeszítései. A monopólium ideiglenes fenntartásából adódó előnyök a magyar távközlés 3-4 évvel ezelőtti állapotában rövid- és talán középtávon is nagyobbak lehettek a verseny elhalasztásából eredő hátrányoknál. A távközlési piacok gyors fejlődése azonban megfordítja ezt a viszonyt. Ezért a szolgáltatások bizonyos — előre meghatározott — mennyiségi, minőségi

[1] A fejlett távközléssel rendelkező országokban a monopolista szolgáltatás időszaka során lezajlott fejlődés igen magas technológiai és menedzselési szintre hozta a távközlést, amelybe ezen a magas szinten vezették be a versenyt. Azok az országok, amelyek fejletlen távközlési ágazataikat kezdettől fogva versenystruktúra mellett kívánják fejleszteni új utakon járnak majd. Kétségesnek tűnt, hogy Magyarország rendelkezik-e mindazzal a tudásanyaggal és tapasztalattal, amelynek segítségével elkerülheti az úttöréssel járó veszedelmeket. Reálisabb stratégiának látszott a nyugati fejlődés történelmi ösvényének nagy vonalakban való követése.

és választéki színvonalának elérése után célszerű lett volna a versenyt igen gyors ütemben és gyorsan szélesedő körben bevezetni a távközlési szolgáltatások piacaira. Ez is látszott az eredeti célnak. A távközlési törvény mindenesetre erőteljesen támogatni látszott a verseny intézményét, hiszen egyik fő céljaként jelölte meg „a vállalkozások és a verseny segítését".

Nem így történt. Sajnálatos módon a koncessziós tárgyalások úgy alakultak, hogy a kizárólagosságot végül is egy igen hosszú időszakra, 8 évre nyerték el a társaságok. A nyolcéves időszak minden bizonnyal túlságosan hosszú. Nyolc évnél biztosan sokkal hamarabb jön el az az idő, amikor a monopólium egyre növekvő hátrányai meghaladják egyre csökkenő előnyeit. A szolgáltatások mennyiségi növekedését nem követi a minőség gyors javulása. Mint ahogyan a mobil és a személyhívó szolgáltatások árai ezt meggyőzően illusztrálják, a szolgáltatások szabályozott árszínvonala a piaci verseny által létrehozott árakhoz képest magas. A keresztfinanszírozásnak a gazdaságos belépést gátló és a gazdaságtalan belépést ösztönző formái a piaci verseny nyomásának hiányában lassabban vagy egyáltalán nem szűnnek meg. Lassul vagy nem valósul meg a magyar szolgáltatóknak az Európa legjobbjaival való versenyre való felkészülése Erre a versenyre pedig az Európai Unióba való belépésünket követően minden bizonnyal szinte azonnal sor kerül majd. További gondok is vannak. A koncesszió kizárólagossága megakadályozta a verseny gyors bevezetését az egyetlen olyan magyar helyi szolgáltatási piacra, ahol az azonnal sikeres lehetett volna: Budapestre. Késik a szolgáltatások viszonteladásának (resale) mint versenyformának az elismerése és az értéknövelt szolgáltatások (value added services) nyújtására nem kielégítő mértékben kerül sor, mert nem eléggé kedvezőek a kínálati feltételek. Nem valósul meg a saját hálózattal nem rendelkező szolgáltatók (non-facilities-based competitors) által generált verseny, amely a fejlett távközlési országok versenystratégiáiban jelentős szerepet játszik és amelyre vonatkozólag széles körben jók a nemzetközi tapasztalatok.

Egyértelműen negatívan alakult azoknak a liberalizált piacoknak a sorsa, amelyek vonatkozásában nem történt szabályozói gondoskodás a piaci belépés számára kedvező feltételek kialakításáról. Ezeken a piacokon ugyanis vagy nem történt belépés és így nem alakult ki verseny, vagy pedig elégtelen belépésre került sor, aminek következtében a verseny erősen „tökéletlen" jellegű maradt, kevés versenyzővel, magas piaci részesedésekkel és szignifikáns „piaci hatalommal" a fogyasztók felett. Belépők hiányában a verseny létrehozása helyett a liberalizálás a korábban szabályozott monopóliumot szabályozatlan monopóliummal váltotta fel, ami által még a korábbi monopolista helyzethez képest is jelentős károkat okozott a társadalomnak.

5. A REFORM ALAPVETŐ CÉLJAIT ELÉRTÜK

A reform legnagyobb eredménye az, hogy 1997-re — lényegében az 1993-ban megtervezett módon — elértük az alapvető távközlési szükségletek iránti fizetőképes piaci kereslet gyakorlatilag teljes mértékű kielégítését. Ez történelminek nevezhető eredmény, amire büszke lehet a Matáv és a többi szolgáltató! Megtörtént a privatizáció, amelynek következményeként a magyar távközlési szolgáltatók többségi magántulajdonba kerültek. A magyar távközlés „állami szektorát" ma már csak az Antenna Hungária képviseli, amelynek katasztrófát súroló privatizációs vargabetűi voltak, piaci stratégiája rendezetlen és gazdasági teljesítménye a magánszektoréval összehasonlítva kedvezőtlen. A magánszektor bebizonyította gazdasági fölényét az állami szektorral szemben. A magánvállalkozások világosabb piaci célrendszerrel rendelkeznek, hatékonyabbak, jobban menedzselhetők és menedzseltek, továbbá olyan tőkéknek a magyar távközlésbe történő befektetését is meg tudják valósítani, amelyek az állami tulajdonú szolgáltatók számára nem elérhetőek. A gyors technológiai fejlődés és a szolgáltatások volumenének magas ütemű növekedése következtében minden bizonnyal jelentősen növekedett — és a következő években elsősorban a kiépített kapacitások növekvő mértékű kihasználása folytán gyorsuló ütemben növekszik majd — a távközlési szolgáltatások termelésének hatékonysága. Erről azonban sajnálatos módon nem rendelkezünk megfelelő adatokkal, mert a távközlési számvitel és adatszolgáltatás mindeddig nem követte a szolgáltatások volumenét a nagyszabású evolúció útján. A szolgáltatók nyereségessége általában jelentősen javult, azonban az államilag szabályozott árrendszer anomáliái következtében számvitelileg vagy üzleti értelemben[2] veszteséges helyi koncessziós társaságok költségfedezetének kérdését nem sikerült — sőt fennáll az a veszély, hogy 1998. január 1-jét követően sem sikerül majd — a társadalom érdekeinek megfelelő módon rendezni. E kérdés megoldatlansága akadályozza a magánvállalkozás potenciális társadalmi hasznának a realizálását és viszonylag nagy területeken károsítja nagyszámú fogyasztó érdekekeit.

6. TÚLSZABÁLYOZÁS ÉS ELÉGTELEN SZABÁLYOZÁS

A piacorientáltság hiánya a jogszabályokban is bőségesen fellelhető piaci és vállalkozási frazeológia ellenére ma a magyar távközlés jogi-szabályozási kereteinek talán a legjellemzőbb negatívuma. Általánosan fogalmazva azt jelenti, hogy számos olyan jelenséget, amelyet a piac hatékonyan lenne képes szabályozni (ezért azt a piacokra, a vállalkozókra, illetve a vállalkozók üzleti érdekeire lehetne bízni), a jogszabályok alapvetően vagy legalább is túlzott mértékben az állam gazdasági intervenciójára bízva szabályozzák. Más szóval a piac iránti bizalmatlanság a hatóságba vetett túlzott bizalommal párosul. Ennek egyenes következménye a túlszabályozás. Miután az állam mint hatóság és szabályozó egy viszonylag hosszú átmeneti időszakban szükségszerűen képtelen megfelelni a belé helyezett mértéktelen bizalomnak, a túlszabályozás paradox módon elégtelen szabályozással párosul. Jogszabályok késnek vagy egyáltalán nem jönnek létre, joghézagok sokasága keletkezik, a szabályozás egyes elemei homályosak vagy éppen ellentmondanak egymásnak. A szabályozás nincsen összhangban a szabályozandó jelenség természetével és követelményeivel. Ezek az irreális jogi-szabályozási követelmények legtipikusabb következményei.

A jogszabályi beavatkozást természetüknél fogva nem igénylő jelenségek szabályozására való törekvésre jó példa

[2] A tőke megtérülési rátája alacsonyabb annak közgazdasági költségénél.

a műszaki tervek esete. Valódi piacorientáltság esetén a műszaki tervek Magyarországon jogszabályban rögzített tartalmának túlnyomó része a szolgáltatók belső ügyrendje által valósulna meg. Jogszabály előírhatná, hogy ilyen tervek létezzenek, formai és tartalmi követelményeket állíthatna, de nem írhatná elő tartalmukat. Tartalmuk előírása óhatatlanul a meglévő állapotok rögzítéséhez és megmerevítéséhez — és ezáltal a fejlődést megtestesítő műszaki és egyéb változások akadályozásához vezet.

A kötelező előírások műszaki fejlődést gátló hatása leginkább a szabványosítási szakirodalomból ismeretes. A világ legfejlettebb szabványosító hatóságai általában éberen ügyelnek arra, hogy szabványaik ne álljanak a műszaki fejlődés útjába. Ennek ellenére a műszaki fejlődést gátló hatások lépten-nyomon előfordulnak. A jogszabályba foglalt műszaki tervek a szabványoknál sokkalta súlyosabban és károsabban gátolhatják a műszaki fejlődést[3]. Nem meglepő tehát annak az interjúsorozatnak az eredménye, amelyet az amerikai TELA Group 1993-ban készített az egyes tagállami szintű szabályozókkal (nem publikált eredmények). Eszerint bármely szabályozási modell hívei legyenek is, az amerikai szabályozók egyöntetűen *„technológiai semlegességre"* törekszenek, azaz nem tartják feladatuknak a technológiai választásokat szükségszerűen tartalmazó műszaki tervek kialakítását. Érdekes megfigyelni, hogy ezirányú törekvésük azokban az államokban a legerősebb, amelyek a legnagyobb és legbonyolultabb gazdasági háttérrel rendelkeznek és ahol a legnagyobb számú szolgáltató versenyez a helyi piacokért (például California, New York).

A jogszabályilag rögzített műszaki tervek természetüknél fogva statikusak, hiszen a műszaki fejlődés számos potenciálisan kívánatos formáját csak a jogszabály megsértése formájában engedhetik érvényesülni, illetve ezek megvalósulása csak akkor válhat lehetségessé, ha a jogszabályt formálisan módosítják.

7. A KONCESSZIÓ KRITIKÁJA

A jelenlegi magyar távközlési koncessziókkal kapcsolatos egyes alapvető problémák a koncessziós forma szükségszerű velejárói. Azért léteznek, mert a koncessziónak a koncessziós törvényben meghatározott és körülírt intézményét bevezették a távközlésbe. Addig fognak létezni, amíg a távközlési koncesszió intézménye létezik.

A koncesszió olyan monopóliumot feltételez, amely: (1) állami; (2) természetes. Elvileg az történik, hogy a természetes monopóliumát „kiárusító" állam a pályázat folyamatában a koncessziós díj segítségével a koncessziót elnyert monopolistától elvonja annak monopolista *járadékát* (extraprofitját) és az elvont járadékkal adót helyettesít. A koncessziós díj persze csak akkor lehet egyenlő a monopolista járadékkal, ha a koncessziós pályázati verseny hatékonyan működik, azaz a verseny rákényszeríti a pályázókat arra, hogy valóban a lehetséges legmagasabb koncessziós díjat ajánlják fel az állam számára. Az adóhelyettesítés elvileg azt jelenti, hogy az állam a koncessziós díj összegével csökkenti az adókat[4].

Mi a koncesszió eredménye? A legfontosabb az a körülmény, hogy a koncesszió léte következtében a szolgáltatás túlságosan magas monopolista ára nem csökken. Sőt, a koncessziós díj fizetésének jogi kötelezettsége parancsoló szükségességgé teszi a monopolista koncessziós számára a koncessziós díj formájában formálisan elkötelezett monopolista extraprofit elérésére való törekvést. Könnyen előfordulhat, hogy — különböző körülmények hatására — a koncesszió nélkül a monopolista az elérhető maximálisnál kevesebb profitot nyerne. Ilyenkor a koncesszió növeli a szolgáltatás árát. Megmarad vagy növekszik az az eredendő allokációs probléma, hogy a magas ár miatt a monopolizált szolgáltatás kereslete és ezért termelése alacsonyabb a társadalmilag optimálisnál. Ez a dolog negatív oldala. A pozitív oldalon az áll, hogy csökken a fizetett adó összege, ami növeli az általános társadalmi jólétet. A pozitív és a negatív oldal összevetése azt sugallja, hogy a koncesszió hatékonysági problémát okoz, mert az adózás az elvonásnak hatékonyabb formája, mint a monopolista távközlési szolgáltatási árak.

Amíg a monopóliumra kiadott koncessziónak lehetnek pozitív hatásai is (adócsökkentés), addig az oligopolista versenypiaci szolgáltatásokra kiadott állami koncesszió megítélése egyértelműen és igen nagy mértékben negatív. A versenyes piacokon (pl. a mobil vagy a személyhívó szolgáltatások piacain) ugyanis a verseny (vagy a verseny és a szabályozás együttese) képes az árak csökkentésére. Ezeken a piacokon a versenyszabályok betartása esetén nincsenek monopolista extraprofitok. Ebből következőleg az állami koncesszió nem szolgálhatja a járadék elvonását. Mi történik tehát, ha az állam koncessziós díjat szed az egymással hatékony gazdasági versenyben álló oligopolista szolgáltatóktól? Normális és szokásos körülmények között a koncessziós pályázók koncessziós díjként megajánlhatják az extraprofitnak az általuk áremeléssel elérhető legnagyobb összegét, ami azonos a monopolista extraprofit maximumával[5]. Ez nem egyszerűen magasabb árakhoz vezet, mint amilyenek a koncesszió nélkül jönnének létre, hanem az árak bizonyos értelmű maximalizálását eredményezi (maximum profitot hozó árak). Az a perverz eset áll elő, hogy a járadékot — és annak minden negatív következményét — maga az állam hozza létre a koncesszió intézményének a segítségével.

A távközlési koncessziók megkötésének folyamatában a magyar állam oldalán számos súlyos hibát követtek el. Ezek nem következnek a koncesszió intézményének jelenlétéből. Magasabb szintű szervezési, menedzselési és szakmai tudás, a rendelkezésre álló szakértelemre való tényleges támaszkodás és gondosabb előkészítő munka esetén elkerülhetőek lettek volna.

A legsúlyosabb hibák egyike az volt, hogy a koncessziós szerződéseket — amelyek eredeti rendeltetésük szerint a

[3] Amíg ugyanis a szabványok a legújabb technológiát „rögzítik", addig a műszaki tervekben a meglévő — sokszor már elavult — technológiák „rögzítésére" kerül sor. Másrészt a műszaki tervek az egész távközlési hálózat állapotát, míg a szabványok csak annak egyes részelemeit „rögzítik".

[4] Előfordulhat, hogy az állam nem csökkenti az adókat, hanem elkölti a koncessziós díjban megtestesülő többletbevételt. Ha ez történik, akkor a koncesszió intézménye társadalmilag egyértelműen káros.

[5] Megjegyzendő, hogy léteznek olyan körülmények és olyan pályázati stratégiák, amelyek mellett a megajánlott koncessziós díj kisebb lesz az elérhető extraprofit maximális nagyságánál.

szerződéskötő felek hosszú távú jogait és kötelezettségeit rögzítik — deklaráltan *szabályozási eszközként* fogták fel. Funkciójuk ilyetén kibővítése által hosszú időszakra nézve kitörölhetetlenül és megváltoztathatatlanul kőbe vésték gyorsan változó aktualitású jogokat és kötelezettségeket is. A szabályozás a koncessziós szerződésekkel ellentétben a szabályozott szolgáltató folyamatos megfigyelésén alapuló rövidtávú korrekciós eljárásokban (pl. ármódosításokban) ölt testet olyankor és annyiban, amikor és amennyiben ezeket a szabályozott szolgáltató gazdasági körülményeinek változása szükségessé vagy kívánatossá teszi. Elvileg talán lehetséges volna olyan automatizmusoknak a koncessziós szerződésekbe való beépítése, amelyek kiváltanak és érvénybe léptetnek bizonyos válaszmechanizmusokat a gazdasági körülmények változására való reagálás céljából. Ezek azonban száz sebből véreznének, hiszen nem lehet hosszú távon előrelátni a gazdasági körülményeknek mindama változásait, amelyekre a szolgáltató szabályozásának reagálnia kell, továbbá nem lehet hosszú távra előre kialakítani a reakciók fajtáit és mértékeit sem. A szabályozási eszközként funkcionáló koncessziós szerződés ellentmondásba kerülhet a miniszteri rendeletekkel és megakadályozhatja azoknak a kívánatos módosításoknak a végrehajtását, amelyeket a képlékenyebb és rövidebb távra szóló miniszteri rendeletek és hatósági döntések időben és hatékonyan képesek megvalósítani. Sajnálatosan kiváló illusztrációt nyújt az utóbbi problémára a hatályos miniszteri díjrendeletek módosítására irányuló erőfeszítés, amely 1997 elején kezdődött és amelynek célja a távközlési szolgáltatások árszabályozásának jelentős mértékű továbbfejlesztése, hatékonyabbá, korszerűbbé és európaibbá tevése lenne. Ezt a munkát az érvényes koncessziós szerződések tartalmilag és formailag egyaránt sokoldalúan bénítják és ésszerűtlen korlátok közé szorítják.

A koncessziós szerződésekkel nem szükségszerűen, de a valóságban igen gyakran velejáró probléma a nyilvánosság hiánya. A koncessziós szerződések szövegei Magyarországon nem publikusak, azaz nem képezik nyilvános viták tárgyát és nem publikálják őket. A koncessziós szerződések szabályozási eszközként történő kezelése révén olyan szabályozási jelenségek, amelyeknek természetüknél fogva nyilvánosnak kellene lenniük bizalmas magánjellegű megállapodásokká válnak az illetékes állami szerv és a koncessziós szolgáltatók között.

A távközlési ágazat és a távközlési szolgáltatók fogyasztói számára kárt okozott a koncessziós díj intézményének az a funkciója, hogy általa bizonyos pénzeket ki lehetett vonni a távközlésből, mégpedig olyan összegekben és olyan célokra is, amelyeket az adók és az állami tulajdonos rendes osztalékfizetései nem tesznek lehetővé. A magyar távközlés helyzetében az képezte volna az optimális megoldást, ha a koncessziós díj: (1) nem hagyja el a távközlést, (2) nem növeli a szolgáltatások árát; (3) nem csökkenti a privatizációs értéket és bevételt. Ezt úgy lehet elérni, ha a koncessziós díj előre megállapított éves rögzített összege letétként szolgál annak biztosítására, hogy a koncessziós szerződésben meghatározott kötelezettségeket a szolgáltató teljesíti. Teljesítés esetén a koncessziós díj meghatározott menetrend szerint — legkésőbb a koncessziós szerződés lejártakor — visszafizetendő. A koncessziós büntetések összegét ugyancsak célszerű visszajuttatni a távközlésbe, például a büntetés összegével azonos nagyságú kölcsönként. Megvalósult formájában a magyar távközlési koncessziós díj részben vagy egészben elhagyta a távközlést, növelte a szolgáltatások árát és csökkentette a privatizációs bevételt. A távközlésben maradó koncessziós díjak jelentősen hozzájárulhattak volna a szolgáltatók közötti keresztfinanszírozás és az univerzális szolgáltatás problémáinak megoldásához. Sajnálatos, hogy nem így történt.

8. AZ ÁRSZABÁLYOZÁS KRITIKÁJA

A távközlés gazdasági szabályozása azokban az országokban alakult ki, amelyekben a távközlési szolgáltatók kezdettől fogva magánvállalkozások — jellemzően monopóliumok — voltak. A gazdasági szabályozás világméretű elterjedése a távközlés világméretű privatizációjával és liberalizációjával esett és esik egybe. Magyarországon a gazdasági szabályozás iránti igény először 1992-93-ban a Matáv privatizációja kapcsán keletkezett. Az érdeklődő külföldi befektetők ugyanis egyöntetűen elvárták, hogy Magyarországon is létezzen a távközlésszabályozásnak egy egységes, megfelelő elvi és módszertani alapokon nyugvó, valamint a befektetők számára kiszámítható rendszere. Sok más országhoz hasonlóan nálunk is az ún. price cap (ársapka) rezsimre esett a választás. A 30/1993. (XI.23.) KHVM-rendeletben ennek formai elemei jelentek meg.

A price cap a szabályozott szolgáltatások éves százalékos változásai átlagának a szabályozó által megengedett maximumát (felső korlátját) jelenti. Elve az, hogy ha egy kiinduló időpontban a szabályozott vállalat számviteli nyereségе optimális (vagyis a tőkemegtérülés éppen annyi tőkét vonz, amennyi a termelés megvalósításához szükséges)[6], akkor ez az állapot időben csak úgy tartható fenn, ha a szolgáltatások árváltozása egyenlő az inputár változásának és a teljes termelékenység[7] változásának a különbségével. Eszerint a szabályozó által megengedett százalékos outputár-változás (p) nem lehet magasabb, mint az inputár változásának (w) és a teljes termelékenység változásának (f) a különbsége, azaz

$$p \leq w - f.$$

Miután a szolgáltató inputár-indexe *endogén* változó (és a szabályozás egyik aranyszabálya szerint „endogén változó szerint sohasem szabályozunk", mert az endogén változót a szabályozott szolgáltató manipulálni képes), a gyakorlatban w szerepét az általános infláció valamely *exogén* — Magyarországon a KSH által számított — árindexe tölti be.

A price cap-re épülő szabályozási folyamat lényegét a következőképpen lehet összefoglalni: A price cap a szabályozó hatóság és a szabályozott vállalat közötti tárgyalások szerződésbe foglalt eredménye. Meghatározott szerződési

[6] A pénzügyi helyzet — azaz a számviteli nyereség — optimalitását különböző módokon fejezi ki a szakirodalom. Gyakran olvashatjuk, hogy a „közgazdasági profit" zéró. A számviteli nyereségre sok szerző használja a „normálprofit" megjelölést. Olyan kifejezéssel is gyakran találkozunk, hogy a befektetett tőke megtérülési rátája „normális" vagy pedig, hogy a megtérülési ráta egyenlő a tőke költségével.

[7] Az angol nyelvű irodalomban Total Factor Productivity (TFP) vagy Total Productivity (TP), amely az egyes termelési tényezők parciális termelékenységében bekövetkezett relatív változásoknak az illető termelési tényezők költségrészesedéseivel súlyozott átlaga.

időszakra érvényes. A szerződéses periódus többéves. Az elfogadott price cap nem marad szükségszerűen változatlan a következő tárgyalási ciklusig, hanem tárgyalásközi módosításokon mehet keresztül. A felek előre meghatározzák a módosítások pontos módszerét, valamint jelzőmechanizmusokat állítanak és szükségeljárásokat dolgoznak ki olyan esetekre, amikor előre nem látható költségváltozások következtében az előre megállapított formula működésképtelenné válik. A tárgyaló felek egyetértenek abban, hogy a módosítások a költségeknek a szerződéses időszakban bekövetkezett változásait tükrözik. E költségváltozásokat olyan indexszámok fejezik ki, amelyek a termelési tényezők áraira, a teljes termelékenységre és esetleg külön megnevezett *exogén* költségelemekre vonatkoznak. A valóságos szabályozási folyamat összetevői a következők: (1) tárgyalások és az ezek eredményeként elfogadott (inputár- és teljestermelékenység-indexeken alapuló) price cap formula; (2) annak az utólagos ellenőrzése, hogy a szabályozott vállalat betartotta-e a price cap-et; (3) a price cap túllépése esetén büntető jellegű ármódosítás; (4) a szerződéses időszak végén a price cap újratárgyalása a következő szerződéses időszakra.

A price cap típusú árszabályozás számára ugyan Magyarországon meglehetősen kedvezőtlenek voltak a makrogazdasági feltételek (magas rátájú és bizonytalan alakulású infláció), az alternatívákkal összevetve mégis azt lehet mondani, hogy egy „igazi" price cap szabályozás megvalósítása alapvetően pozitív lépés lett volna. A price cap típusú árszabályozás ugyanis jól megfér a magánmonopóliumon alapuló távközlési modellel és az oligopolista versenynek is kiváló helycsinálója lehet. Felkészülést jelent tehát a versenyre.

A price cap lényege az, hogy (1) a lehető legszélesebb körű árképzési szabadságot biztosítja a távközlési szolgáltatók számára és ezzel megteremti a lehetőséget arra, hogy a szolgáltatók valóban üzletszerűen működhessenek; (2) termelékenységnövelésre és költségcsökkentésre ösztönzi a szolgáltatókat; és teszi mindezt úgy, hogy közben (3) megakadályozza a szolgáltatók monopol- vagy domináns helyzetéből adódó extraprofit-képzési lehetőségek kihasználását.

A magyar price cap azonban korántsem így működik. Nézzük először a profitkorlátozás kérdését! Mint fentebb említettük, a price cap akkor működik hatékonyan, ha pénzügyileg optimális helyzetben kerül bevezetésre, amelyben az árbevétel egyenlő a termelés teljes közgazdasági költségével. Eme egyenlőség teljesülése jelentős mértékben attól függ, hogy milyenek a szabályozott szolgáltatások kiinduló árai. A 30/1993. (XI.23.) KHVM-rendelet egyszerűen optimálisnak fogadta el és kiinduló árakká tette az 1993 végén létező árakat, amivel 1994-95-ben súlyos gazdasági helyzetbe taszította a Matávot és az újonnan belépő helyi szolgáltatókat. A történelmileg kialakult árak színvonala ugyanis az optimálisnál jelentősen alacsonyabb volt, az árbevétel nem biztosította a teljes közgazdasági költség fedezetét és ezért a befektetett tőke megtérülési rátája éppen abban az időszakban volt elégtelen, amikor a koncessziós szerződésben előírt masszív hálózatépítési program miatt a legfontosabb lett volna a tőkevonzási képesség biztosítása és a befektetési kockázat csökkentése a tőkeköltségek csökkentése céljából.

A price cap változóinak a helyükre tevése helyett a szabályozási rezsim az alacsony kiinduló árak által képviselt torzítást a kívánatosnál gyorsabb árnövelési lehetőség biztosításával próbálta korrigálni. A price cap akkor képes megelőzni az abnormális profitok kialakulását, ha egyenlő az inflációs költségnövekedés és a termelékenységnövekedés következtében kialakuló költségcsökkenés relatív mértékeinek a különbségével. A magyar price cap-ből azonban egyszerűen hiányzik a negatív előjelű termelékenységi komponens, amivel — tudomásunk szerint — egyedülálló a világ price cap rezsimjei között. Amíg az igazi price cap garantálja a távközlési szolgáltatások reálárainak időbeli csökkentését, addig a termelékenységi faktor hiánya a price cap-et egyszerű inflációs indexeléssé degradálta. Ezt tetézi egy technikai hiba, amelynek következtében inflációkövetés helyett végső soron inflációgerjesztés valósult meg.

A szabályozás tárgyévére várt inflációt a 30/1993. (XI.23.) KHVM-rendelet egy korábbi időszak tényleges általános inflációs rátájával helyettesítette, amely 18 hónapos átlagos késedelemmel kerül alkalmazásra. Ennek két — egymást erősítő — következménye van. *Egyrészt* — miután a szabályozott magyar távközlési szolgáltatók költségstruktúrájában jelentős helyet foglalnak el az olyan külföldi berendezések, amelyek reálárai a berendezésgyártás gyors technológiai fejlődése, méretgazdaságossága és a világtermelés volumenének gyors növekedése következtében időben erőteljesen csökkennek — nagy annak a valószínűsége, hogy az általános inflációt mérő árindex magasabb a szolgáltató valóságos inputár-indexénél. *Másrészt* a Magyarországon tapasztalt időben lassuló infláció esetében a múltbeli infláció „elvárása" felfelé való torzítást jelent (túlbecsüli a várható infláció mértékét) és így indokolatlan áremelések szentesítéséhez vezet.

Az erőteljes és tartósan egyirányú — tehát időben kumulatív — torzítás enyhítése céljából újabb — immár a harmadik — torzítás bevezetésére került sor. Inflációs indexként a miniszteri rendelet olyan KSH árindexet választott, amely tudottan lefelé torzított volt (alábecsülte az infláció tényleges mértékét). Ennek a megoldásnak a veszélye abban rejlik, hogy a lefelé torzítás mértéke legfeljebb véletlenül és átmenetileg lehet egyenlő a hármas eredetű felfelé torzítás mértékével.[8] A torzítások egyenlőtlensége esetén halmozásuknak az az eredménye, hogy vagy a fogyasztó sérül, vagy a szolgáltató. A díjszabályozás pontosan azt az alapvető célját nem éri el, hogy egyik sem sérüljön.

Nem jobb a helyzet az árképzési szabadság és a termelékenység növelésére való ösztönzés vonatkozásában sem. Mindenek előtt az érdemel figyelmet, hogy amíg az igazi price cap az áremelések átlagának felső korlátján belül a szabályozott szolgáltatónak *teljes árképzési szabadságot* biztosít, addig a KHVM-díjrendelet melléklete évente ismételt tételes egyedi ármegállapításokat tartalmaz minden szabályozott árú szolgáltatásra, amivel megakadályozza bármiféle árképzési szabadság kialakulását és tulajdonképpen feleslegessé teszi a rendelet fő szövegében megjelenő price cap formulát.

A price cap-et úgy lehet értelmezni, hogy általa a miniszter felállít egy részleges árképzési szabályt, de nem

[8] A hármas eredet: (1) a termelékenységi faktor hiánya; (2) a berendezések magas költségsúlya; (3) a késleltetett múltbeli inflációs index.

a szolgáltató, hanem saját maga számára. Egyedül a miniszter képez árat. A szolgáltató nem képez árat.[9]

Mindez azonban nem a miniszter hibája, hanem az 1990. évi LXXXVII. törvényé, az ún. Ártörvényé. A miniszteri díjrendeletnek ugyanis be kell tartania az Ártörvény előírásait. A rendszerváltás előtti árelmélet és árképzési gyakorlat számos piacidegen alapelemét mindmáig híven megőrző anakronisztikus Ártörvény feltétlenül és sürgősen felülvizsgálandó. Szükségtelen restrikcióival ugyanis súlyosan gátolja a piaci mechanizmusok és a piacszabályozási folyamatok működését. Az Ártörvény felülvizsgálatának legfontosabb általános célját úgy lehetne megfogalmazni, hogy az az árképzésnek *jogszabályalkotási aktusból üzleti aktussá* való transzformálása.

Az Ártörvény szerint az ár vagy szabad, vagy hatósági. Ha szabad, akkor a termelő (szolgáltató) maga állapítja meg és a hatóságnak semmi köze hozzá. Ha hatósági, akkor a hatóság állapítja meg és a termelőnek (szolgáltatónak) nincs köze a megállapításához. A két véglet között nincsen semmi, noha nyilvánvalóan nagy szükség lenne egy olyan kategóriára, amelyet *„szabályozott piaci árnak"* is nevezhetnénk, és amelynek az lenne a jellemzője, hogy megállapításában a termelő is és a hatóság is bizonyos szerepet játszik. Ez úgy képzelendő el, hogy a hatóság kereteket ad, a termelő pedig e kereteken belül elvégzi a konkrét árak meghatározását. Mi lehet a keret? Tulajdonképpen csak egyfajta keret lehetséges, mégpedig a minimális beavatkozásnak az a formája, amely biztosítja, hogy az allokációs probléma nem jön létre. Ez pedig az árak színvonalának szabályozása, amikor is a hatóság egy árindex értéket ad a megengedett árváltozások aggregált felső korlátjaként. Ha a felső korlát megállapítása egy bizonyos típusú formula szerint történik, akkor price cap szabályozásról beszélünk. A miniszter megadja a price cap-et, a szolgáltató pedig — szabadon! — úgy alakítja ki az árait, hogy közben ne sértse meg a miniszteri price cap-et. Ahhoz, hogy valóban hatékony árszabályozás alakulhasson ki a magyar távközlésben, módosítani kell az Ártörvényt és be kell vezetni a szabályozott piaci ár fogalmát.[10] Ilyen módosítást követően már lehetővé válik az, hogy a miniszteri rendelet csak a price cap formuláját tartalmazza, valamint kiszámításának és ellenőrzésének pontos utasításait. Az egyes díjakat a szolgáltatók határozzák meg és az ő feladatuk az araknak a fogyasztókkal való megismertetése is.

Mi a helyzet az ösztönzéssel? Az igazi price cap rezsim ösztönző szabályozás, amely a szabályozott szolgáltató számára olyan gazdasági feltételeket teremt, amelyek közepette a szolgáltató érdekeltté válik termelékenysége növelésében, amely lehetővé teszi a termelési költségek és az árak csökkentését. Az ösztönző hatás azáltal keletkezik, hogy a price cap a szolgáltató termelékenysége növekedésének pénzügyi „gyümölcsét" jelentős mértékben a szolgáltatónál hagyja, vagyis az üzleti vállalkozás profitérdekeltségén keresztül fejti ki hatását. Ezt a részesedést a price cap szabályozás a termelékenységnövekedés eredményének a fogyasztó és a szolgáltató között történő megosztása révén éri el. A price cap termelékenységi faktora tehát nem azt mutatja, hogy mekkora a termelékenység növekedése, hanem azt, hogy a termelékenység növekedése következtében megvalósuló költségcsökkenésnek mekkora hányadát kívánatos az előfizető számára a szabályozó által előírt közvetlen árcsökkentés formájában elérhetővé tenni. A termelékenység növekedése által létrehozott költségmegtakarításokat nem lehet teljes egészükben díjcsökkentések formájában az előfizetők hasznává változtatni, mert ilyen esetben a szolgáltatónál ellenérdekeltség fejlődne ki a termelékenységnövekedés irányában.

Az ideálissal szemben a KHVM-díjrendeletben megvalósult magyar price cap nem osztja meg a termelékenység növekedéséből származó gazdasági előnyöket a szolgáltató és az előfizetők között. A magyar price cap szerint a termelékenység növekedése nem eredményez árcsökkenést, azaz a fogyasztónak nem terem pénzügyi gyümölcs. Árcsökkenés hiányában a termelékenység növekedése teljes egészében a szolgáltató profitját növeli. A felületes szemlélő azt vélheti, hogy ebben a helyzetben maximális a szolgáltató ösztönzése arra, hogy növelje termelékenységét, hiszen maximális a termelékenység növekedéséből eredő pénzügyi haszna. Ez azonban nem így van. A magas számviteli nyereségek szabályozói retorzió lehetőségét vetítik a szolgáltató elé, aki különféle indokolatlan költségnövekedések formájában „elnyeli" a profitnövekedésnek egy általa megfelelőnek tartott részét.[11] A technológiailag indokolatlan költségnövekedések is előnyösek lehetnek a szolgáltató számára, mégpedig mindaddig, amíg növelik az alkalmazottak jólétét (drága irodák, luxusautók, indokolatlan utazások és béren kívüli juttatások stb.).[12]

9. MERRE MEGY AZ ORSZÁGÚT?

A távközlésszabályozás evolúciója csak a magyar *jogi reform* országútján haladhat előre. Nem mehet arra, amerre nem megy maga az országút. Jelenleg ezért igen nagy gondot okoz, hogy az általános jogi reform eddig nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket és nem teremtette meg a *távközlésspecifikus* jogszabályok számára a gyors modernizálódás és az euro-konformitás feltételeit. Itt alapvetően két dologról van szó.

Egyrészt a jogrend nem teszi lehetővé egy politikailag autonóm és hatékony működésre képes *szabályozó intézmény* kialakítását. A múltból örökölt bürokrata stílusban továbbműködni kényszerített „hatóságok" nem képesek megfelelni azoknak a követelményeknek, amelyeket a modern szabályozóval szemben a progresszív társadalom állít. Kitörési kísérleteik — amelyekre bőségesen akad példa —

[9] Ha például a Matávnak sikerül meggyőznie a KHVM-et, hogy valamely általa a price cap-en belül javasolt relatívárváltozás kívánatos és az évente módosított díjrendeletben végül is megjelenik a Matáv javaslata, az nem változtat azon az alapvető körülményen, hogy a Matávnak jelenleg nincsen joga az üzletszerű önálló árképzéshez a szabályozott szolgáltatások vonatkozásában.

[10] Sok évvel ezelőtt egyszer már létezett egy átmeneti kategória a hatósági ár és a szabadár között, de megfelelő piaci mechanizmus és szabályozási rezsim hiányában nem bizonyult sikeresnek. Magyarországon tehát volt már szabályozott ár szabályozás nélkül és szabályozás is volt szabályozott ár nélkül, a kettő együtt azonban még sohasem létezett.

[11] Magas nyereségek világszerte számos esetben vezettek szabályozói retorzióhoz; legmarkánsabban talán Izraelben, ahol a Bezeq igen magas számviteli nyeresége 1992-93-ban a price cap rezsim felfüggesztéséhez vezetett.

[12] Az ilyen jelenségeket nevezi az angol nyelvű szakirodalom „goldplating"-nek.

az általános jogszabályi keretek által történő támogatottság hiányában csak részleges sikereket hozhatnak. Az intézmény hiánya szükségszerűen vezet a szabályozási elvek, módszerek, folyamatok és eljárások sérüléséhez, illetve hiányához. *Másrészt* a távközlésen kívül eső egyes általános (nem ágazati) jogszabályok — mint például az Ártörvény — megakadályozzák egyes szabályozási funkciók hatékony betöltését.

A távközlésszabályozásnak fontos általános követelményei vannak az általános jogi reformmal szemben, amelyek teljesítésétől nem egyszerűen a távközlés, hanem az egész magyar információs társadalom jövője is függ. A részletek mellőzésével nézzük most meg, hogy melyek ezek a követelmények!

A rendszerváltás egyik legelső „eredménye" az volt, hogy szinte egyik napról a másikra elavult és alkalmazhatatlanná vált a hatályos jogszabályok legnagyobb része. Pótlásukra megindult és immár nyolc éve lankadatlanul tart az új társadalmi-gazdasági rend jogi kereteit képező törvények és végrehajtási utasításaik valóságos ipari tömegtermelése. A megalkotandó jogszabályok hatalmas volumenén túlmenően számos körülmény rontotta a „termék" minőségét, mint például a szabályozandó társadalmi jelenségek újdonsága és kialakulatlan volta vagy a jogalkotói apparátus kapacitásának korlátozott volta. Az újonnan „gyártott" jogszabályok sokféle gyengeségének egyike az, hogy gyakran nem tudtak kellőképpen elszakadni a régi elvektől és módszerektől, aminek káros következményeként a jogrend a meglévő viszonyok konzerválását, illetve a további változások megakadályozását — vagy legalább is lelassítását — célzó törekvések eszközévé vált. Ez a tendencia a távközlésszabályozás vonatkozásában is erőteljesen jelentkezett. A korszerű, „áramvonalas", hatékony, ösztönző távközlésszabályozás ma Magyarországon számos alapvető vonatkozásában még mindig jogellenes.

Súlyos gondot okoz a jogszabályok általános szakmai kidolgozatlansága. A joghézagoknak, következetlenségeknek és homályos megfogalmazásoknak bénító hatásuk van a cselekvésre és aláássák a kezdeményezőkészséget. Ez egyaránt igaz a piaci szereplők és a szabályozók vonatkozásában. A jogi tisztázatlanságok jobb esetben növelik az üzleti kockázatot és ezzel a tőke pénzügyi költségeit, rosszabb esetben pedig jelentős potenciális hasznú kezdeményezéseket képesek meghiúsítani. A szabályozás területén különös fontossággal bír az, hogy a szakértői jogértelmezések iránt a jogszabályok kidolgozatlansága következtében megnövekedett igény magában hordozza a „kézivezérléses" szabályozás veszélyét, mégpedig olyanét, amely gyakran önkényes értelmezéseken alapul, a jogalkotó eredeti szándékát ugyanis a háttéranyagok hiánya vagy nem megfelelő kidolgozottsága miatt igen gyakran sűrű homály fedi. Ilyenkor nem a jogszabály, hanem a jogi szakértő szabályoz.

A távközlés hatékony gazdasági szabályozását csak egy általános irányítási reform keretében lehet a siker reményében kialakítani, amelynek viszont előfeltétele a jogrend bizonyos jellemzőinek szignifikáns módosulása. A modern távközlésszabályozásnak a megreformált és euro-konform magyar jogrenddel kapcsolatos legfőbb követelményeit a következőképpen lehet összefoglalni:

- Számolja fel a rendszerváltást túlélt jogi anakronizmusokat, mint például az Ártörvényt és az alapvető műszaki tervek tartalmának jelentős részét. Tiltsa meg a szabályozói intervencionizmust, a kézi vezérlést, a mikromenedzselést.
- Számolja fel a túlszabályozást; adja meg és garantálja a szolgáltatóknak azokat a gazdasági döntési jogait, amelyek piacorientált üzleti tevékenységük sikeres végzéséhez szükségesek. Ezek a jogok terjedjenek ki a technológiai választásokra, a termelési tényezők kiválasztására és felhasználására, az összekapcsolási szolgáltatások és áraik meghatározására, az outputot alkotó szolgáltatások körének kialakítására és a szolgáltatási árak meghatározására.
- Ismerje el a szabályozás jogszabályon túli jellegét. Teremtsen lehetőséget a modern piacgazdasági értelemben vett ösztönző gazdasági szabályozás elveinek, módszereinek, intézményeinek, folyamatainak és eljárásainak a kialakítására. Ezek tényleges kialakítását azonban ne maga kísérelje meg, hanem azt bízza a szabályozóra.
- Adjon politikai önállóságot és autonómiát a távközlés szabályozójának. Tartalmazzon garanciákat arra nézve, hogy egyfelől ez a politikai önállóság a gyakorlatban meg is valósuljon, másfelől pedig megvalósulása ne vezethessen a távközlésszabályozó politikai elszigetelődéséhez.
- Engedje meg az intézményekkel és eljárásokkal való kísérletezést, amely nélkül alacsony a valószínűsége annak, hogy a sajátos magyar viszonyok között valóban működő megoldásokat leszünk képesek kidolgozni. A kísérletezés hiánya a külföldi példák durva és felszínes mechanikus másolásra szűkíti le lehetőségeinket és belső ellentmondásokkal terhelt eklektikus megoldásokat eredményez.
- Vezessen be gyorsított jogszabálymódosító visszacsatolási folyamatokat a „tömegtermelt" jogszabályokban szükségszerűen nagy gyakorisággal előforduló hiányosságok hatékony kiküszöbölésére és a változó körülményekre való gyors reagálás céljából.

Kívánalmai azonban nemcsak a távközlésszabályozásnak vannak a jogi reformmal szemben, hanem a jogi reformnak is a távközlésszabályozással szemben. A legfőbb követelmény az, hogy történjék meg a szabályozandó jelenségek alapos szakmai feltárása. Sajnálatos, hogy Magyarországon nem folyik megfelelő mennyiségű és minőségű folyamatos, rendszeres, tervszerű, több évre előre megszervezett feltáró munka, amely folyamatosan alapot és segítséget nyújthatna egyfelől a kormány távközléspolitikája, másfelől a szabályozási rezsim kialakítása és evolúciója számára. Különösen hiányoznak a piaci ismeretek, a közgazdasági elemzések és az üzleti vállalkozások feltételrendszerének az elemzései. Dedikált szellemi kapacitás hiányában a távközlési jogszabályokhoz ritkán készülnek megfelelő szakmai háttéranyagok.

10. ÚJ TÁVKÖZLÉSI TÖRVÉNYRE ÉS ÚJ SZABÁLYOZÁSRA VAN SZÜKSÉG

A magyar távközlés szabályozását illetően most — 1997 végén — úgy van szükségünk újabb paradigmaváltásra, hogy egyidejűleg az első — csak részlegesen végrehajtott — paradigmaváltást is be kell fejeznünk, továbbá elő kell készítenünk egy további, harmadik, paradigmaváltást.

Eljött az ideje annak, hogy új távközlési törvényt alkossunk és végre felépítsük a szabályozás egységes elvi alapokon nyugvó, világos, egyértelmű elveit és módszereit, valamint hatékony intézményrendszerét, folyamatait és eljárásait is. Az 1992-ben elfogadott jelenlegi törvény keretein belül ugyanis nem lehetséges a távközlésszabályozás lényeges mértékű további modernizálása. Az igény több alapvető okból kifolyólag jelentkezik. *Először* az 1990-es évek elején lezajlott első paradigmaváltás során a társadalom anélkül vetette el a régi paradigmát, hogy azzal először elméletileg leszámolt volna. Ennek következtében a régi eszmék jelentős része nem igazán tűnt el, hanem új köntösben tovább él. A formájukban új gondolatok mögé gyakran besettenkedtek a régi tartalmak. Így azután az új szavak egyaránt jelölnek régi és új tartalmakat. Szükség van a világos és egyértelmű tartalmak kimunkálásának továbbvitelére. *Másodszor* az 1990-es évek kezdetéhez képest a magyar távközlés hatalmasat lépett előre és eközben túlnőtte szabályozásának az 1992-94-ben kialakított kereteit. Az a szabályozási rendszer, amely a maga oldaláról lehetővé tette és lényeges vonatkozásokban elősegítette a távközlés rohamos fejlődését, egyre inkább e fejlődés töretlen folytatásának akadályává válik. *Harmadszor* az utóbbi 3–5 éves időszakban felhalmozódott tapasztalatok számos káros jelenségre irányítják a figyelmet. Ezek egy része nem volt előre látható, másokat viszont modern Kasszandrákként már 4-5 évvel ezelőtt is hibaként illetve gyengeségként ostoroztunk és többé-kevésbé helyesen — de hiábavaló módon — jósoltuk meg káros következményeiket. Egyes károk a korszerű szabályozásra vonatkozó szakismeretek és tapasztalatok hiánya következtében keletkeztek, másokat pedig a rendszerváltás által szükségessé tett ideológiai pálfordulás tökéletlen volta hozta létre. A távközlésszabályozás Pálja megfordult ugyan, de a krisztusi küldetés irányába történő menetelése közben pogány gondolatai vannak és gyakran visszanéz. *Negyedszer* a következő ötéves időszak végének nagy feladata — a verseny kiterjesztése a távközlési szolgáltatások valamennyi piacára — olyan nagyszabású további változásokat kíván a jogiszabályozási keretek vonatkozásában, amelyekre átmeneti intézkedések formájában is fel kell készülnünk. A második paradigmaváltás eszerint nem más, mint a harmadik — a kiteljesedést jelentő és az Európai Unióba való belépést kiszolgáló — paradigmaváltásra való felkészülés. Nem lehetetlen, hogy Magyarországnak egy évtizeden belül három távközlési törvénye lesz.

11. IGAZI ÖSZTÖNZŐ SZABÁLYOZÁSRA VAN SZÜKSÉG

Az ösztönző szabályozás pontos leírása terjedelmes. Az alábbiakban csak azoknak a főbb elveknek a rögzítésére van lehetőség, amelyek jogszabályba foglalása mindenképpen szükségesnek látszik. Mindenek előtt szükség van a társadalom szempontjából kívánatos *árképzési elvek* jogszabályi rögzítésére. Ezek egy része a szolgáltató, más része pedig a szabályozó által követendő.

A szolgáltatótól minimálisan meg kell követelni azt, hogy szabályozott szolgáltatásainak az árai:

- költségalapúak legyenek;
- költségfedezőek legyenek;
- ne tartalmazzanak extraprofitot;
- ne keresztfinanszírozzanak társadalmilag nemkívánatos módokon;
- ne diszkrimináljanak a szolgáltatások fogyasztói között.

Ezeket a követelményeket az egyes szolgáltatásfajták áraira nézve érdemes részben pontosítani, részben pedig kibővíteni. Célszerű a keresztfinanszírozás bizonyos — társadalmilag káros — formáinak explicit megtiltása. Nem célszerű viszont a tőke közgazdasági költségét meghaladó megtérülési ráta explicit tiltása, mert ez ellentmondana az innováció ösztönzése elvének.

A szabályozó által feltétlenül tiszteletben tartandó elvek között prominens szerep illeti az árképzési szabadság elvét, amelyet célszerű úgy jellemezni, hogy a szabályozó nem korlátozhatja a szabályozott jogát az önálló, rugalmas és üzletszerű árképzéshez. A szabályozott szolgáltatóknak legyen explicit joguk áraikat a price cap által meghatározott korláton belül szabadon változtatni.[13] A price cap-ek számát minimalizálni szükséges. A price cap-ek számának növekedése ugyanis csökkenti az árképzési szabadságot. Elegendő, ha a helyi szolgáltatókat egy, az integrált helyi-távolsági-nemzetközi szolgáltatókat pedig két price cap korlátozza. Az árakat bármikor lehessen változtatni, ne csak az év elején. Legyen a szabályozott szolgáltatónak bejelentési és indoklási kötelezettsége. Ugyancsak legyen a szabályozott szolgáltató kötelessége a díjtábla naprakész állapotban tartása és az előfizetőknek a díjmódosításokról való tájékoztatása.

Az árképzési elvek meghatározzák a távközlési szolgáltatások árszabályozása iránti követelmények jelentős részét is. Mindenek előtt *explicite* kimondandó, hogy a szabályozás célja a hatékonyan versenyes piacokon kialakuló árak *imitálása* a ma még monopolista magyar távközlési piacokon. A költségalapúság követelményének egyenes következménye az, hogy fel kell gyorsítani a díjak újraegyensúlyozásának 1993-ban elhatározott ütemét, mert az nem biztosítja a költségalapú díjak kialakulását 2002 végére, azaz a verseny széleskörű bevezetésének az idejére. Az 1998-ban bevezetendő gazdasági szabályozási rezsimnek átmenetet kell képeznie a monopóliumból a hatékonyan versenyes távközlésbe, meg kell teremtenie a verseny számára az ideális gazdasági feltételeket.

Magát a gazdasági szabályozást illetően rögzíteni kívánatos azt, hogy a szabályozásnak *ösztönző* szabályozásnak kell lennie, azaz minimalizálnia kell a szolgáltatók árképzésébe történő beavatkozást, árképzési szabadságot kell biztosítani a szolgáltatók számára, ösztönözni kell a szolgáltatókat hatékonyságuk, termelékenységük gyors javítására, a szabályozást a lehető legnagyobb mértékben a szabályozó és szabályozott együttműködése formájában kell kialakítani, a korábbiaknál nagyobb mértékben kell figyelembe venni a fogyasztói érdekeket, valamint biztosítani kell a magyar távközlésidíj-szabályozás euro-konformitását. Az ösztönző

[13] Ismeretes, hogy a helyi-helyközi keresztfinanszírozás ösztönzi a nyilvános telefonhálózat gazdaságtalan elkerülését (uneconomic bypass) a finanszírozó szolgáltatások vonatkozásában. A Matáv nem kap kellő árképzési szabadságot és rugalmasságot arra, hogy a gazdaságtalan elkerülés jelenségével árképzési eszközökkel felvehesse a harcot. Mint oly sok más esetben is, az egyetlen szabályozói elképzelésnek az adminisztratív-bürokratikus intézkedés — a tiltás — látszik, amely azonban a nemzetközi tapasztalatok szerint nem hatékony.

szabályozás kialakításának szükséges feltételeként módosítani kell az Ártörvényt, amely jelenlegi formájában nem ismeri el a szabályozott piaci árnak mint gazdasági jelenségnek a puszta létét sem.

A távközlési szolgáltatók jelenlegi számviteli rendszerei nem alkalmasak arra, hogy megbízható és megfelelően kezelhető információt állítsanak elő árképzési és árszabályozási célokra. Az információs korlátok leküzdése céljából szükség van arra, hogy KHVM-rendelet írjon elő egy *számviteli fejlesztési programot*, amelyet a szabályozott szolgáltatóknak meg kell valósítaniuk és amely a következő elemeket tartalmazza:

- Számviteli szeparálás: az árbevételek és a termelési költségek (és az ezeket alkotó input- és outputárak és -volumenek) számviteli szeparálása minimálisan az öt fő szolgáltatáscsoport (hozzáférés, helyi, helyközi, távolsági, nemzetközi) szerint.
- Különbözeti költségszámítás: az előfizetői és összekapcsolási díjakra vonatkozólag.
- Elemekre bontás (unbundling): az előfizetői és az összekapcsolási szolgáltatások hálózati és egyéb elemekre bontása, valamint az elemek különbözeti költségeinek és díjainak meghatározása.
- Indexszámítás, amely a mennyiségi elemzéshez elengedhetetlenül szükséges torzítatlan ár- és volumenindexek kiszámítását teszi lehetővé, valamint információt nyújt a price cap betartásának ellenőrzéséhez is.[14]

A price cap termelékenységi tényezője sikeres alkalmazásának előfeltétele az, hogy a szabályozónak és a szabályozottnak egyaránt legyen valamilyen határozott mennyiségi elképzelése arról, hogy mekkora a termelékenység növekedésének ésszerűen és reálisan elvárható mértéke (és hogy miért annyi). Két út kínálkozik az elvárások kialakítására. Az első út a teljes termelékenység mérése és a termelékenység növekedését meghatározó tényezők hatásának mennyiségi elemzése. Noha a Magyar Postának már 1987-ben volt távközlési termelékenységi tanulmánya, jelenleg a szolgáltatók nem rendelkeznek megfelelő adatokkal. Ezért is szükséges a számviteli fejlesztési program megvalósítása. A második út — amelynek követése a rövid távon egyedül látszik járhatónak — a külföldi termelékenységelemzések eredményeinek átvétele. Világszerte igen nagyszámú price cap létezik és ezek mindegyike tartalmaz termelékenységi tényezőt. Ugyancsak nagy számban léteznek a szolgáltatók vagy a szabályozók által készített termelékenységi tanulmányok is. Ezek elemzése értékes útmutatást adhat a magyar távközlésben várható termelékenységnövekedés mértékét illetően.

További alapfeladatot képez annak a mechanizmusnak a kialakítása, amely megosztja a termelékenységnövekedés pénzügyi gyümölcseit a fogyasztók és a szolgáltató között. Ez a díjszabályozás ösztönzési mechanizmusa és egyben a fogyasztók védelmének a mechanizmusa is.

A költségalapú díjak rendszerének kialakítása — az ún. újraegyensúlyozás — érdekében a hatályos miniszteri rendelet szorzószámokat alkalmaz. Az újraegyensúlyozás gyorsítása érdekében növelni lesz szükséges e szorzók egymástól való eltérésének a nagyságát.

12. AZ ÖSSZEKAPCSOLÁSI DÍJAK FŐBB KÉRDÉSEI

Az összekapcsolás elsősorban és mindenek felett a szolgáltatók közötti *üzleti viszony*. A verseny bevezetése és „tökéletesedése" szempontjából alapvető fontosságú a hálózatok összekapcsolásának szabályozásáról a szolgáltatók összekapcsolásának szabályozására való áttérés. A szabályozó vegye végre tudomásul, hogy az összekapcsolás elsősorban és döntően nem műszaki, hanem üzleti vállalkozási kérdés! Műszaki problémái viszonylag könnyen rendezhetők, üzleti problémái azonban komplexek és antagonisztikus érdekellentéteket (is) rejtenek. Az összekapcsolás olyan mikrokozmosz, amelyben megjelenik a távközlésnek valamennyi általános üzleti jelensége és problémája.

A hatályos rendeletben nem megfelelő az összekapcsolási szolgáltatások meghatározása és csoportosítása. Ezért a legalapvetőbb feladat a szolgáltatások definícióinak a kialakítása. A díjak kialakítása és szabályozása enélkül nem lehetséges.

Az összekapcsolási díjaknak költségalapúaknak kell lenniök. Elvetendő a „bevételmegosztás" vagy „díjmegosztás" elve, amely szembeszökően önkényes formában kapott helyet a koncessziós szerződésekben és a hatályos díjrendeletekben. A koncessziós szerződésekből törölni kellene az összekapcsolási díjakra vonatkozó szövegrészeket. A bevételmegosztással az a gond, hogy az vagy a költségek arányain alapul — amely esetben az összekapcsolási díjak költségalapúak és a bevételmegosztás a díjak megállapításának nem alapja, hanem következménye —, vagy pedig önkényesen kerül megállapításra — amely esetben az összekapcsolási díjak nélkülözik az elvi és módszertani alapokat, aminek következtében erős hibás irányú ösztönzéseket valósíthatnak meg.

A szabályozás jelenlegi rendszerében az összekapcsolási díjak társaságok közötti keresztfinanszírozás instrumentumaiként is szolgálnak. Ez súlyos torzítások és gazdasági károk forrása. Az összekapcsolási díjakat és a keresztfinanszírozást szükséges teljesen szétválasztani. Az összekapcsolási díjak ugyanis a keresztfinanszírozás rossz hatékonyságú instrumentumai. A társadalmilag kívánatos keresztfinanszírozásnak legyen külön, egycélú instrumentuma.

Az összekapcsolási szolgáltatások kialakítása tekintetében a hatályos jogszabály tág teret biztosít a felek tárgyalásainak és megegyezésének, amely hálózati szerződésekben ölt testet. Célszerű, hasznos és előremutató volna az, ha a jogszabály az összekapcsolási szolgáltatások díjait illetően is szerepet biztosítana — bizonyos korlátok között — a felek tárgyalásos megegyezéseinek. A szabályozó szerepe az összekapcsolási díjak tárgyalásos megállapítása esetén kettős lenne. *Egyrészt* a szabályozó olyan (elvi, módszertani és eljárásbeli) követelményeket fogalmazna meg, amelyek társadalmilag kívánatosak és elősegítik azt, hogy a tárgyalási folyamat konvergens legyen. (A követelmények nemcsak az árképzésre vonatkoznának. Például bizonyos esetekben (dedikált összekapcsolási kapacitás) kívánatos, hogy a szabályozó az összekapcsolást kezdeményező felet kötelezze megfelelő nagyságú letét elhelyezésére annak biztosítására, hogy a koncessziós szolgáltató által a rendelkezésére bocsátandó berendezések általa deklarált hasznná-

[14] Ugyanis ha megszűnik az áraknak a miniszter által történő egyedi megállapítása és a szolgáltató szabadon képezi szabályozott szolgáltatásai árait, akkor szükségessé válik az, hogy a szabályozó árindexszámítás révén ellenőrizze a price cap-nek a szolgáltató általi betartását.

latára valóban sor kerüljön, vagy ha nem kerül sor, akkor az ebből eredő veszteségek kizárólag a kezdeményező fél kockázatát képezik.) *Másrészt* a tárgyalások kudarca esetén (esetleg egyéb vitamegoldási lehetőségek kimerítése után) életbe lépne az ún. szabályozói diszkréció, ami leegyszerűsítve azt jelenti, hogy a szabályozó maga határozná meg azokat az árakat, amelyek vonatkozásában az összekapcsoló felek nem tudtak megegyezésre jutni.

A kezdeményezési, tranzitálási és terminálási díjak megállapítása céljából rövid távon szükség van a nemzetközi tapasztalatok elemzésére és nemzetközi összehasonlításokon alapuló normák felállítására. Ez a tevékenység az irodalomban international benchmarking néven honosult meg. A nemzetközi ismeretekre való támaszkodást egészen addig lesz szükséges folytatni, amíg a számviteli fejlesztési program végrehajtása során kialakul a megfelelő elemekre bontott különbözetiköltség-információ. Ekkor megvalósulhat a költségalapú összekapcsolási árakra való áttérés.

A kezdeményezési, tranzitálási és terminálási díjakat hálózati elemenkénti bontásban kell meghatározni (unbundling). Ez azért különösen fontos, mert az Európai Unió követelményei közé tartozik az, hogy a hálózati elemeknek egyedileg, valamint különféle — az igénybe vevő által meghatározott — kombinációkban is rendelkezésre kell állniuk.

A kezdeményezési, tranzitálási és terminálási díjak vonatkozásában léteznek olyan elvi követelmények, amelyeket célszerű jogszabályban rögzíteni. Meglehetősen nagyszámú ilyen elv létezik. A legfontosabbak a következők:

- egyszerűség,
- rugalmasság,
- kölcsönösség,
- szimmetria,
- diszkriminációmentesség,
- módosíthatóság.

A mobil-vezetékes összekapcsolás során kialakuló szolgáltatási díjak több vonatkozásban különböznek a vezetékes-vezetékes összekapcsolás díjaitól. A különbségek legnagyobb része a vezetékes és mobil technológiák és költségszerkezetek eltéréseiből fakad. A jogszabálynak különös súlyt kell helyeznie eme eltérések explicit elismerésére.

13. A HOZZÁFÉRÉSI DEFICIT FINANSZÍROZÁSA

A hozzáférési deficit a magyar távközlésnek az utóbbi években talán a legvehemensebben vitatott gazdasági jelensége, ezért szükséges vele kiemelten foglalkozni. Hozzáférési deficit akkor létezik, ha a belépési és havi előfizetési díjak nem fedezik az úgynevezett helyi hurok (a helyi hálózatnak az előfizetői illeszkedési pont és a helyi kapcsoló előfizetői vonali illeszkedési pontja közötti szakasza) forgalomérzéketlen költségeit. Az utóbbi évek újraegyensúlyozási erőfeszítései ellenére még mindig jelentős hozzáférési deficit létezik a magyar távközlésben. A Matáv belsőleg hatékonyan keresztfinanszírozhatja a hozzáférési deficitet a költségnél magasabb távolsági és nemzetközi díjak árbevételéből. A helyi szolgáltatók (LTO-k) számára ilyen lehetőség nem áll fenn, mert nem nyújtanak távolsági és nemzetközi szolgáltatásokat. Az LTO-k hozzáférési deficitjének külső keresztfinanszírozása sem megoldott, ugyanis:

- Nem valósult meg a „speciális alapból" történő költségfedezet, mert a távközlési törvényben 1992-ben megjelölt „távközlési alap" forrásai és felhasználásai az eredeti elképzelésekhez képest a vonatkozó végrehajtási rendelet módosítása során radikálisan megváltoztak és a felhasználások közül eltűnt az „önhibájukon kívül veszteséges" szolgáltatók finanszírozása, amelynek legfontosabb és legnagyobb volumenű esete a hozzáférési deficit finanszírozása lett volna.
- Nem történtek intézkedések arra, hogy az LTO helyi hurkot használó egyéb szolgáltatók hozzájáruljanak e helyi hurok forgalomérzéketlen költségeinek a fedezéséhez.
- Nincsen elrendezve az univerzális szolgáltatások finanszírozása.

A hozzáférési deficitet csak a díjak teljes újraegyensúlyozása útján lehet megszüntetni. Ez azonban hosszú, sok évig tartó folyamat lesz. Szükség van egy hozzáférési deficit finanszírozási programra, amely 4 évig tartana és az újraegyensúlyozás előrehaladásának megfelelően évente csökkenő mértékű finanszírozási forrást biztosítana az LTO-k számára. E program elemei a következők:

- Társadalmilag kívánatos lenne a speciális alapból történő finanszírozás visszaállítása a „távközlési alap" felhasználására vonatkozó eredeti elképzeléseknek megfelelően. A koncessziós szolgáltatók nagy összegeket fizettek a „távközlési-hírközlési alapba" és ezeknek az összegeknek a megállapítása eredetileg olyan explicit feltételezéssel történt, hogy az alapot az „önhibájukon kívül veszteséges" szolgáltatók keresztfinanszírozására (is) fogják használni.
- A deficithez való szolgáltatói hozzájárulás nagyságát célszerű a finanszírozó hívások időtartama után Ft/percben kifejezve meghatározni. Elvileg minden olyan hívás árbevételéből egyenlő százalékos hozzájárulást kell elkülöníteni, amely akár híváskezdeményezés, akár hívásterminálás formájában használja az LTO-k helyi hurkát. Az LTO-knak maguknak is hozzá kell járulniuk a hozzáférési deficit finanszírozásához szolgáltatásaik árbevételéből.
- A korszerű szabályozási folyamatok mielőbbi kialakításának érdekében a hozzájárulások nagyságát az érintett feleknek maguknak kellene meghatározniuk kereskedelmi tárgyalások során. A szabályozási eljárásokat a felek kereskedelmi tárgyalásaira kell építeni a még akkor is, ha viszonylag magas annak a valószínűsége, hogy a tárgyalások eleinte nem lesznek sikeresek.

Fontos annak hangsúlyozása, hogy a hozzáférési deficit problémájának megoldásában a díjak újraegyensúlyozása mellett döntő jelentősége van az univerzális szolgáltatások megfelelő kezelésének. Az univerzális szolgáltatások — az Európai Unió által is kötelezően előírt — rendszerének bevezetése igen nagy összegű (évente több tízmilliárdos) társadalmi megtakarításhoz vezetne Magyarországon azáltal, hogy célspecifikussá teszi a távközlési szolgáltatások fogyasztásának szociális támogatását. Az ár mint a szociális támogatás eszköze ugyanis különlegesen pazarló, mert a viszonylag kisszámú rászoruló mellett a rá nem szorulók nagy tömegeit is szükségszerűen támogatja. Magyarország jelenlegi szűkös gazdasági helyzetében nem engedheti meg a nagyszabású pazarlás folytatását. Az univerzális szolgál-

tatások célspecifikus támogatása ma a magyar távközlés előtt álló legnagyobb költségmegtakarítási lehetőség.

A hozzáférési deficit hozzájárulásnak előnye az, hogy a Matávot erőteljesen ösztönözné a díjak újraegyensúlyozásának gyorsítására, ugyanis minél költségalapúbbak a díjak, annál alacsonyabb a hozzájárulás. Hátránya viszont az, hogy gyengítheti vagy megszüntetheti az LTO-knak az újraegyensúlyozás gyorsítására vonatkozó ösztönzöttségét. Ennek a hátránynak az lehet a megoldása, ha a hozzájárulás nagysága évről évre annak függvényében változik, hogy a Matáv mennyire gyorsan végzi a saját díjai újraegyensúlyozását.

14. POLITIKAI FÜGGETLENSÉG, DE HOGYAN?

A politikai függetlenség szervezeti formái változatosak. A távközlési szabályozó szervezeti alárendeltségi viszonyban lehet a kormányhoz vagy a parlamenthez képest. Ezek felügyeleti jogaikat személyeken (például a távközlési miniszter) vagy bizottságokon (például a parlament távközlési (al)bizottsága) keresztül gyakorolhatják. A felügyeleti jogokat azonban bizonyos — különleges — formákban korlátozni kell. Ugyancsak korlátozandó a szabályozó testület felső vezetőinek visszahívhatósága. Ezek a korlátok a szabályozó politikai függetlenségének a hordozói.

A felügyeleti jogok egyfajta korlátozását jelenti, ha a kormány vagy a parlament a szabályozói döntéseket csak különleges körülmények fennállása esetén változtathatja meg Létezik olyan megoldás, hogy felülvizsgálatok lehetségesek ugyan, de az utolsó szót mégis a bíróság mondja ki, vagyis a szabályozó elvileg beperelheti a kormányt, ha nem ért egyet döntésének a kormány általi megváltoztatásával. Ennek kontrasztjaként az is előfordul, hogy a kormány egyáltalán nem vizsgálhatja felül a szabályozó döntéseit, de beperelheti a szabályozót. A bíróságok szerepével kapcsolatban figyelmet érdemel az a lehetőség, hogy a bíróság aktív szabályozói szerepet vállalhasson. Erre a klasszikus példa az amerikai AT&T divesztitúrája egy bírósági eljárás kapcsán, mégpedig a felperes és az alperes peren kívüli megegyezésének formájában. Miután a peren kívüli megegyezés bírói segédlettel történt, végrehajtásában nagy szerepet kapott maga a bíró. Így történhetett, hogy a megegyezést követően egy viszonylag hosszú időszakon keresztül számos vonatkozásban Green bíró játszotta a szabályozó szerepét, nem az FCC. Mindez szigorúan a politikától való függetlenség keretei között valósult meg.

A magyar megoldást az Európai Uniónak a részben már deklarált, részben pedig még kidolgozás alatt álló elvei, módszerei és direktívái határozzák meg. A jogharmonizáció fontos része az a feladat, hogy Magyarországon azonnal vagy legalább is a legközelebbi jövőben — vagyis jóval az Unióhoz való tervezett csatlakozás előtt — megvalósítsuk a távközlés szabályozójának azt a fajta politikai függetlenségét, amelyet az Európai Unió tagállamainak javasol, illetve azoktól megkövetel. Miért a közeljövő feladata ez? Mindenek előtt azért, mert csak egy ténylegesen kiépült független magyar szabályozó szervezet lesz képes „zöld folyosóként" funkcionálni az Európai Unió jogharmonizációja számára. Politikailag függő szervezettől nem várható el egy politikailag független megoldás következetes megvalósítása. Emellett minőségi követelmények és mennyiségi meggondolások is vannak. A magyar távközlésnek — és ezen belül a szabályozási rendszernek is — olyan tényezőnek kell lennie, amely elősegíti az Európai Unióhoz való csatlakozást, amely bizonyítani képes, hogy Magyarország „érett" a csatlakozásra. A megoldásnak tehát működnie kell, mégpedig kifogástalanul. A minőségi munkához szükség van az uniós tagállamok nemzeti megoldásainak kiterjedt tanulmányozására és a nálunk eredményesen alkalmazható vonások gondos átvételére. Erre csak egy már kialakult szabályozó szervezet képes, amely szervezetileg és eljárásilag felkészült a potenciálisan hasznos példáknak nemcsak a tanulmányozására, hanem átvételére is.

15. KI KELL ALAKÍTANI AZ ELJÁRÁSOKAT

Az alapvető intézményi kérdések megválaszolatlansága következtében Magyarországon nem alakulhatott ki a távközlésszabályozás eljárásrendje sem. Eljárásrendje csak a hagyományos állami (hatósági, jogalkalmazási, felügyeleti, nyilvántartási, igazgatási, gazdálkodási, szakhatósági, szabálysértési hatósági stb.) feladatoknak van, azoknak sem minden esetben és nem feltétlenül megfelelő alapossággal és részletességgel kidolgozott formában.

A nemzetközi tapasztalatok azt sugallják, hogy az eredetileg Észak Amerikában kialakított — később a világ különböző részeiben elterjedt — kvázi-jogi folyamatokra Magyarországon is eredményesen lehetne támaszkodni. Az alábbiak a teljesség igénye nélkül tartalmazzák eme kvázi-jogi folyamatok főbb jellemzőinek rövid generikus leírását.[16]

A szabályozói tevékenység eredménye a szabályozói *döntés* (decision). A szabályozói döntés mintája a bírói döntés. A tárgy által megkívánt szakmai mélység következtében azonban a szabályozói döntések rendszerint igen terjedelmes, magas színvonalú szakmai (műszaki, pénzügyi, közgazdasági stb.) elemzésekkel és indoklásokkal módszeresen alátámasztott dokumentumok. Tartalmilag általában jelentősen túlmennek a hatályos jogszabályok egyszerű alkalmazásán. A szabályozói döntések vonatkozhatnak olyan jelenségekre, amelyekre nem alkalmazható létező jogszabály, vagyis a jogszabályok tartalma és az általuk lefedett jelenségek köre nem köti őket. A szabályozói döntések természetesen nem mondhatnak ellent hatályos jogszabályoknak — azok betűjének vagy szellemének.

A szabályozói döntés szabályozói *eljárás* eredménye. A szabályozói eljárások szigorúan és nagy részletességgel meghatározott szabályok által megadott kereteken belül folynak.

Szabályozói eljárást kezdeményezhet a szabályozó, a szabályozott, valamint a gazdasági verseny felügyeletével megbízott szervezet és az állam egyes — erre felhatalmazott — szervei.

A szabályozó előírhat feladatokat a szabályozott szolgáltatók és ágazati szervezeteik számára, például az összekapcsolási szolgáltatások kialakítása és árképzése esetében. Ezek önmagukban nem minősülnek szabályozási eljárásnak. Végső céljuk a szabályozási eljárások segítése, kiszolgálása. A feladatok egy fontos része a szabályozott szolgáltatók önkéntes vállalásait határozza meg.

[16] A „modell" amerikai, kanadai, japán, ausztrál, angol, svéd, francia, német, dán, svájci stb. eredetű elemeket tartalmaz.

A kezdeményezett eljárások egy része szabályozói *belső munkafolyamatot* indukál, mint például az engedélyezések esetében. A döntés a belső munkafolyamat eredménye. A folyamat nem kvázi-jogi jellegű. Más részük *interakciót* kíván a szolgáltató, a szabályozó és más érintett felek között. Érintett félként az ország bármely polgára és intézménye részt vehet a szabályozói folyamatban. A résztvevőnek joga van a szabályozási eljárásban való jelenlétre, részvételre, az eljárás írásbeli és szóbeli anyagát képező mindenfajta evidencia megismerésére, saját evidencia előterjesztésére, írásbeli vagy szóbeli (vagy mindkét fajta) kérdések feltevésére, valamint arra, hogy a szabályozótól az általa előterjesztett evidencia minden lényeges tartalmi elemére tételes érdemleges választ kapjon. Az interakció egyszerűbb esetekben végrehajtható írásos dokumentumok cseréje és az azokra való multilaterális iteratív reakciók (kérdések — válaszok) révén.

Bonyolultabb esetekben sor kerül két- vagy többoldalú tárgyalásokra és munkabizottságok alakítására is. Ekkor már keletkezhetnek kvázi-jogi elemek. A legnagyobb horderejű és legbonyolultabb esetekben a bírósági perekre emlékeztető *nyilvános meghallgatások* (public hearings) is létrejöhetnek. Innen a „kvázi-jogi" elnevezés. Ezekben ötvöződnek az írásbeli és a szóbeli evidenciát produkáló és azokkal foglalkozó interaktív folyamatok. Minden fél előterjeszthet evidenciát és minden félnek joga van arra, hogy bármely fél evidenciája kapcsán kérdéseket tegyen fel. Kötelességük az irányukban feltett kérdésekre való kielégítő válaszolás. Az evidencia nyilvános információt képez, amelynek elérhetőségéről a szabályozó köteles gondoskodni.

A folyamatnak számos fázisa van. A folyamat tervezője és menedzsere a szabályozó. A szabályozó döntését az eléje terjesztett evidencia alapján — és csakis annak alapján — hozza. A döntésben köteles az eléje terjesztett evidencia valamennyi lényeges tartalmi elemére érdemben reagálni. Köteles a döntést kimerítően megindokolni. A döntés elleni fellebbezés egyes esetekben lehetséges, más esetekben csak a bírósághoz fordulhat az elégedetlen szolgáltató.

Eljárásrend nélkül a magyar távközlésszabályozás hosszabb távon nem funkcionálhat eredményesen. Az eljárásrend kialakításának folyamatában tanulmányozni szükséges a külföldön kipróbált és bevált eljárásokat. Azok adoptálható elemeit be kell vezetni a magyar távközlésszabályozásba és eljárási alternatívákat kell kialakítani annak érdekében, hogy a szabályozási eljárások minél tökéletesebben megfeleljenek a szabályozási feladatok természetének, specifikus vonásainak.

Az eljárásrend kialakítása azonban korántsem statikus jellegű feladat. Már rövid távon is fontos — hosszú távon pedig egyenesen elengedhetetlen — a piaci fejlődés, valamint a technológiai fejlődés következtében létrejövő új jelenségekre való tervszerű szabályozói felkészülés — nemcsak tartalmilag, hanem az eljárásrendnek az új jelenségekhez való alakítása céljából is. Szinte minden új technológia, új alkalmazás, új szolgáltatás és új piac azonnal felvet a versennyel, az árszabályozással, a be- és kilépéssel, valamint az összekapcsolással együttjáró szabályozói feladatokat. Ezek egy részére vonatkozólag a szabályozónak kell eljárásokat kezdeményeznie, valamint megterveznie és lebonyolítania a kezdeményezett eljárásokat. Illusztrációként elég olyan változatos jelenségekre utalni, mint a callback, az Internet telefónia, a DCS 1800-as technológia és szolgáltatások, vagy a távmunka és távtanulás multimédia szolgáltatásai és alkalmazásai. Különösen nehéz lesz a szabályozás felkészítése a különféle ágazati konvergenciákra és integrációkra, mint például azokra, amelyeket az informatika és a szórakoztatás vonatkozásában várunk. Ezek ugyanis hallatlanul komplex kérdéseket vetnek fel. Megfelelő általános jogrendi keretek között és megfelelő távközlésspecifikus jogszabályok jelenlétében a hatékonyan kialakítandó ösztönző szabályozási rendszernek folyamatosan nagyvolumenű elemzést és értékelést kell majd végeznie ahhoz, hogy lépést tarthasson azokkal az eseményekkel, amelyeknek vezetésére és irányítására hívatott. A jelenlegi kisvolumenű, nem megfelelő szakmai színvonalon végzett ad hoc munkát nagyvolumenű, magas szakmai színvonalú permanens kutatási-elemzési programoknak kell felváltaniuk. Más szóval az lenne kívánatos, ha a mások által végzett „pszichoanalízist" kiegészítené és növekvő mértékben helyettesítené a távközlésszabályozó tervszerű, rendszeres önelemzése.

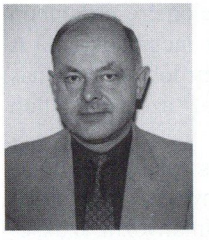
16. ZÁRSZÓ HELYETT

„Quo vadis?" — kérdezhetjük a pszichoanalízisből valamelyest támolyogva távozó magyar távközlésszabályozást. Ahogy a szemek kitisztulnak és megszűnik a kezek és lábak remegése, bizakodó válasz formálódik a kérdésre. *„Több helyre is betérünk."* — hangzik. *„Először Európába, majd a globális távközlésbe, végül pedig az információs társadalomba. Szerencse, hogy mindezek ugyanazon országút mentén helyezkednek el. Így talán nem fogunk túlságosan sokat tévelyegni."*

QUO VADIS, TELECOM REGULATION? AN OVERVIEW OF CONDITIONS AND OPPORTUNITIES FIVE YEARS BEFORE JOINING THE EUROPEAN UNION

F. KISS

The article offers a comprehensive economic characterization of the concept of telecom regulation. Analyzes the positive and negative events that have shaped Hungarian telecommunications. States that regulatioln has achieved its main goals but criticizes the institution of telecom concession, the eight-year monopoly rights and the regime of price regulation. Sets telecom requirements towards the general legal reform in Hungary. Finally, it elaborates on the properties of the politically independent, "trans-legal" regulator of the future, and describes how regulatory procedures ought to be established.



Kiss Ferenc nemzetközi közgazdasági és távközlési tanácsadó, az International Telecommunications Society igazgatótanácsának tagja, nagyszámú távközlésgazdasági és szabályozási tanulmány, cikk és könyv szerzője. Távközlési karrierjét 1972-ben a Bell Canadánál kezdte, ahol az ökonometriai, majd a közgazdasági tanulmányokkal foglalkozó szervezeti egység igazgatója volt. Tanácsadói munkát 1978 óta végez. Nemzetközi ügyfelei közé tartozik a Rochester Telephone Corporation (1978-80), az AT&T (1980-86), a kanadai kormány hírközlési minisztériuma (Department of Communications) (1982), az Alberta Government Telephones (1983-87), a Telesat Canada (1983-85), a kanadai Saskatchewan tartomány kormánya (1990-91), a Világbank (1984-90), az amerikai Connecticut és Kansas államok törvényhozó testületei (1992-95), valamint a Bell South New Zealand (1994-96) és az ausztrál Telstra (1999-96) telefontársaságok. 1986 és 1994 között a Bell Communications Research Corporation (Bellcore) kutatója volt. Magyarországon 1987 óta végez tanácsadói munkát. Előbb a Magyar Posta vezetői információs rendszerének modernizálásán dolgozott (1987-89), majd a Matáv vezető közgazdasági főtanácsadójaként (1992-94) a privatizációs folyamatban játszott szignifikáns szerepet. A Híradástechnikai Tudományos Egyesület felkérésére 1993-94-ben részt vett a távközlési törvény végrehajtási utasításainak előkészítésében. Ugyanebben az időszakban a Matáv igazgatóságának tagja volt. 1995-96-ban a Hírközlési Főfelügyelet vezető közgazdasági főtanácsadójaként működött. 1995-ben és 1997-ben a KHVM és a HIF felkérésére szolgáltatói szakmai bizottságot vezetett és szakmai javaslatot állított össze a hatályos miniszteri díjrendeletek módosítása tárgyában.

TÁVKÖZLÉSPOLITIKA ÉS TÁVKÖZLÉSSZABÁLYOZÁS AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEKBEN

KAUSER ALAJOS

HÍRKÖZLÉSI FŐFELÜGYELET
1015 BUDAPEST, OSTROM U. 23-25.

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz fel kell készülnie az Európai unió belső piaca által támasztott követelmények szerinti működésre. Ez a cikk a távközlési ágazatot érintő felkészülést kívánja elősegíteni, amikor bemutatja az unió távközléspolitikájának és távközlés-szabályozásának fejlődését, és tájékoztatást ad a magyar távközlés-szabályozás jogharmonizációjának helyzetéről.

1957-ben, amikor a római szerződéssel létrejött az Közös Piac, a távközlési piac felépítése viszonylag egyszerű volt: a szolgáltatástól a készülékforgalmazásig minden azoknak az állami tulajdonú monopolszervezeteknek a kézében volt, amelyek gyakorlatilag a postaügyi minisztériumok végrehajtó szervezetei voltak. A római szerződés a távközlésre vonatkozóan nem tartalmaz speciális rendelkezéseket, ami arra utal, hogy az alapító államoknak ekkor nem állt szándékukban, hogy lehetővé tegyék a Közös Piac lényegi beavatkozását vagy felügyeletét ebbe az államilag vezérelt piaci szektorba.

1. A KÖZÖSSÉGI VERSENYJOG ALKALMAZÁSA A TÁVKÖZLÉSBEN

Ebben a helyzetben a közösségek távközléspolitikáját az általános érvényű célkitűzések határozták meg. Ezek között meghatározó jelentőségűek az alábbiak:

Versenyszabályok (85. és 86. cikkely), amelyek értelmében tilos minden olyan magatartás, amelynek célja vagy hatása a Közös Piacon belüli verseny akadályozása, korlátozása vagy torzítása, továbbá tilos a Közös Piac területén vagy annak egy jelentős részén fennálló gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, ha ez alkalmas a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására.

Konzultációs és együttműködési eljárások (100. és 100A cikkely), amelyekre alapozva a bizottság kialakította azt a politikát, amely az áruk és szolgáltatások szabad áramlását akadályozó nemzeti korlátozások felszámolása útján egységes páneurópai távközlési piac létrehozását tűzte ki célul.

Állami vállalatokra vonatkozó versenyszabályok (90. cikkely), amelyek arra kötelezik a tagállamokat, hogy az állami vállalatokra, továbbá a különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott vállalatokra vonatkozóan nem hoznak vagy nem tartanak hatályban olyan intézkedéseket, amelyek ellentétesek a szerződésnek a versenyre vonatkozó cikkelyeivel. Ez a rendelkezés kulcsfontosságú szerepet kapott a távközlés liberalizálásában.

Az *ETSI*, amely a közösségek felhatalmazása alapján egyesíti a távközlési ipar különböző területeinek a szereplőit, a távközlési berendezések és szolgáltatások európai szintű szabványainak kidolgozására jött létre.

A fentiekből látható, hogy az Európai Közösségek a távközlési piaccal kapcsolatos kérdéseket alapvetően a gazdasági oldalról közelítette meg, és ezek a gazdasági vonatkozások a távközléspolitika alakulásával egyre nagyobb jelentőséget kaptak.

Abban az időszakban, amikor a legtöbb tagország távközlése teljes egészében állami monopólium kezében volt, a távközlési szolgáltatókat — nyílt vagy burkolt formában — számos politikai és gazdasági szempont befolyásolta, mint például

- a beruházásokat behatárolták az állami költségvetés előirányzatai,
- a tarifapolitikát nem a szolgáltatási költségek, hanem az állam szociálpolitikai és keresletalakítási érdekei határozták meg,
- a fejlesztési célkitűzéseket és terveket abból a szempontból értékelték, hogy mennyire szolgálták az állam gazdaságpolitikai célkitűzéseit és másodrangú kérdés volt a befektetések megtérülése.

Az, hogy a fejlesztési döntések gazdasági vonzatait nem elemezték mélyebben, a piaci verseny hiányában nem okozott jelentősebb problémát. Ugyanakkor ez a működési feltételrendszer Európa-szerte nagyarányú keresztfinanszírozást eredményezett. A nemzetközi szolgáltatások keresztfinanszírozták a nemzeti szolgáltatásokat, a távolsági hívások a helyi hívásokat, az üzleti előfizetők a lakossági előfizetőket.

2. LIBERALIZÁLÁS ÉS PRIVATIZÁCIÓ

Az Európai Közösségek távközlést érintő gazdaságpolitikájának két lényeges eleme a liberalizálás és a privatizáció. A liberalizálás, amely megnyitja a piacot a verseny előtt, a távközlés tekintetében két okból is egyre növekvő jelentőségre tett szert. Egyrészt, mivel a távközlési szolgáltatás a legtöbb országban állami monopólium volt, amit állami tulajdonban levő szervezetek nyújtottak, másrészt mindinkább erősödött az a felismerés, hogy a távközlés és az informatika az egész nemzetgazdaság szempontjából meghatározó szerepét a monopolista posták által nyújtott szolgáltatásminőség és árszínvonal mellett nem tudja betölteni.

A távközlési piac különböző szegmenseinek a liberalizálása eltérő ütemben valósult meg: a piaci verseny fokozatos bevezetése a végberendezések (88/301/EEC irányelv a távközlési végberendezések piacát érintő versenyről) és a nem beszéd szolgáltatások (90/388/EEC irányelv a távközlési szolgáltatások piacát érintő versenyről) területén indult el.

A privatizáció a távközlési szolgáltató tulajdonosi viszonyait változtatja meg. A távközlési szolgáltatót lehet privatizálni a távközlési piac liberalizálása nélkül is — erre több országban is volt példa —, ezzel szemben a piac liberalizációja nem lehet eredményes privatizáció nélkül, mert az állam tulajdonosi szerepe általában nem segíti elő a versenyszemléletű gazdasági tevékenységet.

3. A KÖZÖSSÉGI TÁVKÖZLÉSPOLITIKA FEJLŐDÉSE

Az Európai Közösségeknek a távközléssel összefüggő gazdaságpolitikája fokozatosan alakult ki.

A távközlési piac szabályozási kérdései először 1983-ban kerültek előtérbe, amikor egy OECD-riport nyomán létrejött a Távközlés Vezető Tisztségviselői Csoportja (SOGT), amelynek a javaslatai alapján a Miniszteri Tanács állást foglalt

- a végberendezés-piac megnyitásáról szabványosítás és a vizsgálatok kölcsönös elismerése útján,
- a távközlési infrastruktúra javításáról a kölcsönös érdeklődésre számot tartó projektek, különösen a szélessávú technológia fejlesztése segítségével,
- a szolgáltatásoknak az elmaradt térségekben való fejlesztéséről,
- a nemzetközi szervezetekben való koordinált fellépésről.

Ennek az állásfoglalásnak a gyakorlati végrehajtására az Európai Közösségek távközléspolitikáját meghatározó olyan jelentős közösségi dokumentumokat fogadtak el, mint

- a műszaki szabványokkal és előírásokkal kapcsolatos adatszolgáltatási eljárására vonatkozó irányelv, illetve a műszaki harmonizációra és a szabványokra vonatkozó határozat,
- az integrált szolgáltatású digitális hálózatnak (ISDN) az Európai Közösségekben történő összehangolt bevezetéséről szóló ajánlás,
- a típusjóváhagyások kölcsönös elismerésének első ütemére vonatkozó irányelv,
- a piacokon a távközlési végberendezések terén folyó versenyre vonatkozó irányelv,
- az EMC-jogszabályok harmonizációjára vonatkozó irányelv,
- a szatellit távközlésről szóló zöld könyv.

Ezek sorában a közösségek távközléspolitikája szempontjából meghatározó jelentőségű

- az 1987-ben nyilvánosságra hozott zöld könyv a távközlésről (Com(87)290), amely elindított egy vitát a közösségek távközléspolitikájának fejlesztéséről,
- a távközlési szolgáltatások piaci versenyére vonatkozó irányelv („szolgáltatási irányelv" – 90/388/EEC), valamint
- a távközlési szolgáltatások belső piacának létrehozása a nyílt hálózati hozzáférés bevezetése útján (ONP-irányelv – 90/387/EEC).

4. A TANÁCS TÁVKÖZLÉSI ÁGAZATRA VONATKOZÓ HATÁROZATA

Az Európai Közösségek távközlés-szabályozási politikájában mérföldkövet jelentett az 1993 júniusában a tanácsnak a távközlési szektorról kiadott határozata.

E határozat szerint általános az egyetértés abban, hogy

- a technológiai és piaci fejlődés következtében elkerülhetetlen a távközlési szolgáltatások piacának liberalizálása;
- a tarifarendszerek átalakítása során figyelemmel kell lenni az ágazat pénzügyi stabilitásának a fenntartására és az univerzális szolgáltatás megőrzésére;
- az ágazat stabilitása érdekében a szabályozási változásokat meghatározott mérföldkövekkel rendelkező egyértelmű ütemterv alapján kell végrehajtani;
- a további liberalizációnak olyan reális ütemet kell követnie, amely figyelembe veszi, hogy a kevéssé fejlett hálózatokkal rendelkező perifériális régióknak fel kell zárkózniuk;
- a jelenlegi szabályozási környezetet, különös tekintettel a távközlési szolgáltatások piacát érintő versenyről kiadott irányelvre, gyorsan és hatékonyan meg kell valósítani;
- általános az a felismerés, hogy a jól fejlett távközlési infrastruktúra, valamint a korszerű és hatékony távközlési szolgáltatások a felhasználók, az ipar és az egész európai gazdaság szempontjából jelentős értéket képviselnek;
- a közösségek távközlési piacának harmadik országok részére történő megnyitását össze kell kapcsolni az ilyen országok piacának hasonló megnyitásával.

5. A FEJLŐDÉS MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐI

A tanács a közösségek jövőbeli távközlés-szabályozási politikájának a kialakítása szempontjából többek között a következőket tekinti kulcstényezőknek:

1. Az ONP-eljárások alkalmazása. Ez képezi az univerzális szolgáltatás definíciójának az alapját és ad megfelelő keretet a hálózati összekapcsoláshoz, a nemzeti engedélyek harmonizált feltételeken alapuló kölcsönös elismerése elvének az alkalmazásához egy one-stop-shopping eljárásra alapozott átmeneti megoldással, valamint a műholdas távközlésre vonatkozóan korábban kialakított politika (A tanács 92/C 8/01 határozata) alkalmazásához.
2. Mind az egyéni előfizető, mind pedig a közösségek iparának és az üzleti előfizetőknek a versenyképessége szempontjából fontos, hogy a közösségeknek olyan távközlési rendszere legyen, amely minden felhasználó számára, beleértve meghatározott szociális csoportokat, méltányos és megfizethető díjakért biztosít hozzáférést és használatot, nyújt fejlett technológiával kiváló minőségű szolgáltatást.
3. A hozzáférési díj elveit a nemzeti szabályozó hatóságok a tarifák újraegyensúlyozásának és az univerzális szolgáltatás biztosításának a szükségességét figyelembe véve alkalmazzák.
4. A távközlési szervezetek önállóan határozhassák meg üzletpolitikájukat, figyelembe véve a nemzeti hatóságok rendelkezéseit és azt a követelményt, hogy helyt tudjanak állni a globális piac növekvő versenyében.
5. Meg kell határozni egy, a távközlési infrastruktúrára vonatkozó koherens politikát.
6. A szubszidiaritás elvére alapozott világos és stabil szabályozási környezetet kell kialakítani.

6. RÖVID TÁVÚ CÉLKITŰZÉSEK

A Tanács a közösségi távközléspolitika következő rövid távú céljait határozta meg:

1. Az ONP és a műholdas távközlés területén tovább kell fejleszteni a szabályozást, a meglévő közösségi jogszabályokat pedig gyorsan és hatékonyan alkalmazni kell a távközlési szolgáltatások és az ONP területén.
2. Az ONP-elveket az egész közösségekben érvényesíteni kell, végrehajtva azokat a módosításokat, amelyek a liberalizálás alapján szükségesek az érintettek vonatkozásában, valamint az univerzális szolgáltatással, az összekapcsolási és hozzáférési díjakkal, az engedélyezési feltételekkel összefüggő kérdések tekintetében.
3. A mobil és személyi távközlésre vonatkozóan ki kell alakítani a közösségek jövendő politikáját, ezt elősegíti a mobil távközlésre vonatkozó zöld könyv meghirdetett kiadása.
4. Ki kell alakítani a közösségek jövendő politikáját a távközlési infrastruktúrára és a kábeltelevízió-hálózatokra vonatkozóan, amit elősegít az e területre vonatkozó zöld könyv meghirdetett kiadása.
5. A kevésbé fejlett távközlő hálózattal rendelkező régiók sajátos nehézségeire megfelelő megoldásokat kell kidolgozni. A nemzeti források kiegészítését célzó intézkedések, a nemzeti prioritásokat is figyelembe véve, használják ki teljes mértékben a rendelkezésre álló közösségi támogatási kereteket ezekben a régiókban a hálózatfejlesztés és az univerzális szolgáltatás elősegítésére.
6. Az ebben a határozatban foglalt célkitűzések megvalósítására irányuló intézkedések kidolgozása során a bizottság figyelemmel lesz a kis hálózatok különleges helyzetére.

7. HOSSZÚ TÁVÚ CÉLKITŰZÉSEK

A távközléspolitika főbb hosszú távú célkitűzései:

1. Valamennyi közcélú beszédátviteli szolgáltatás liberalizálása az univerzális szolgáltatás fenntartása mellett.
2. A liberalizálás és a harmonizálás egyensúlyának fenntartása a fejlődő piacon.
3. A közcélú beszédátviteli szolgáltatások teljes liberalizálása előtt meg kell vizsgálni a folyamatban levő strukturális módosításokat, elsősorban a díjrendszereket azokban az országokban, amelyek különös nehézségekkel küzdenek, annak érdekében, hogy figyelembe vegyék a kevéssé fejlett, illetve nagyon kis hálózattal rendelkező régiók helyzetét, indokolt esetben beleértve további átmeneti időszak meghatározását.
4. A távközlési infrastruktúrával kapcsolatos jövőbeli politikának a vonatkozó zöld könyv közzétételét követő széles körű konzultáció eredményeire alapozott kidolgozása.

A határozat sürgeti a tagországokat, hogy

- valamennyi felhasználó számára méltányos áron nyújtott univerzális szolgáltatás továbbfejlesztése mellett segítsék elő a tarifák költségalapú kiegyensúlyozását; és
- biztosítsák a távközlési szervezetek számára azt a pénzügyi, szervezeti és irányítási függetlenséget, amely a versenykörnyezetre való felkészülésük érdekében szükséges.

8. A FELADATOK ÜTEMEZÉSE

A tanács határozatában a feladatok ütemezését is meghatározta, amikor támogatásáról biztosította a bizottságnak azt a szándékát, hogy

- 1994. január 1. előtt közzéteszi a mobil és személyi távközlésre vonatkozó zöld könyvet,
- 1995. január 1 előtt közzé teszi a távközlési infrastruktúrára és a kábeltelevízió-hálózatokra vonatkozó jövendő politikával foglalkozó zöld könyvet,
- 1996. július 1. előtt előkészíti a közösségi szabályozásnak azokat a kiegészítéseit, amelyek alapján 1998. január 1-jétől valamennyi közcélú távbeszélő szolgáltatás liberalizálása elérhető.

A tanács 1993. júniusi határozatát követően alakult meg a Bangemann-bizottság és állította össze jelentését Európa és a globális informatikai társadalom címen. Ez a jelentés intézkedési tervet javasol a fejlesztések gyorsítására a multimédia, a digitális és szélessávú szolgáltatások területén.

A távközlési piacon bevezetendő teljes verseny szükségessé tette a távközlési szolgáltatások piacát érintő versenyre vonatkozóan 1990-ben kiadott irányelv módosítását (96/19/EC). Ez a módosítás a tagállamok kötelezettségévé tette, hogy 1998. január 1-jétől minden, a távközlési szolgáltatás nyújtására vonatkozó kizárólagosságot szüntessenek meg és vonják vissza az olyan engedélyeket, amelyek diszkriminatív módon korlátozzák a távközlési szolgáltatások nyújtására, vagy távközlési infrastruktúra létesítésére jogosult vállalkozások számát. (Kérelemre a kevésbé fejlett tagállamok öt, a kis hálózattal rendelkezők pedig két év haladékot kaphatnak.)

9. NEMZETI SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGOK

A távközlési piac liberalizálásában követett fokozatosság bizonyos ellentmondásokat hozott felszínre, ugyanis a nem beszéd szolgáltatások piaci versenye feltételezi a megfelelő infrastruktúrát és sok vonatkozásban függ a beszédszolgáltatásoktól. Az Európai Közösségek ezt az ellentmondást az 1990-ben kiadott szolgáltatási irányelvben a független nemzeti szabályozó hatóságok létrehozása útján látta feloldhatónak.

A távközlésnek egy sor olyan különleges sajátossága van, amire a távközléspolitikának és a távközlésszabályozásnak figyelemmel kell kennie. Ezek közül a fontosabbak:

- a hálózatok és szolgáltatások összekapcsolhatósága annak érdekében, hogy bármely előfizető bármely előfizetővel — nemzeti vagy nemzetközi síkon — kapcsolatot létesíthessen,
- a távközlés kiemelt jelentősége a gazdaság egésze szempontjából,
- az eredményes működést meghatározó méret- és területgazdaságosság, valamint a jelentős és csak hosszú távon térülő beruházásigény,
- az ellátási kötelezettség teljesítése és a segélykérési lehetőségek biztosítása,
- nemzetbiztonsági vonatkozások és az ezzel összefüggő kormányzati érdekek.

A fenti sajátosságok figyelembevételén túl a független nemzeti szabályozó hatóságoknak fontos szerepük van és marad a belátható jövőben is: az egyenlőtlen piaci erő-

viszonyokat aszimmetrikus — az erőfölénnyel rendelkező domináns szolgáltatókat korlátozó — szabályozással szükséges ellensúlyozni; az indokolt mértékben és a kölcsönösséget figyelembe véve biztosítani kell a nemzeti távközlési piacok érdekeinek a védelmét a globális szolgáltatókkal és szolgáltatásokkal szemben.

Ehhez a nemzeti szabályozó hatóságok elsődleges feladata a jogi vagy de facto monopóliummal rendelkező közcélú távközlési szolgáltatók felügyelete a nyílt hálózati hozzáférés (ONP) elveinek megfelelően.

A nyílt hálózati hozzáférésen keresztül az Európai Közösségek kettős távközléspolitikai célkitűzést kívánt elérni. Egyrészt, hogy a közcélú távközlési szolgáltatók megfelelő hordozó hálózatot bocsássanak olyan más távközlési szolgáltatók rendelkezésére, amelyek versenytársaik a piac liberalizált szegmenseiben, másrészt, hogy az ONP-elvek alkalmazásával szimulálja azokat az előfizetők számára lényeges a hatásokat, amelyeket — létezése esetén — egy hatékony verseny eredményezne.

A nemzeti szabályozó hatóságok azonban csak nehezen tudnak megfelelni a velük szemben támasztott elvárásoknak.

A szabályozás területét és eszközeit sok szempontból befolyásolja a technológiai fejlődés. A digitális technológia elterjedése a szabályozás számára egyre nehezebbé teszi a beszéd- és adatszolgáltatások megkülönböztetését, és így a beszédátvitelre vonatkozó szolgáltatási korlátozások fenntartását. A szolgáltatások integrációja és a hordozó hálózati infrastruktúra közös kihasználása egyre inkább akadályozza az egyes szolgáltatások elkülönített költségnyilvántartását. Így mind nehezebbé válik a szabályozás számára a költségalapú árképzés ellenőrzése. (Az ONP alapelve, hogy a szolgáltatásoknak és a szolgáltatási tarifáknak megkülönböztetés-menteseknek kell lenniük. Eltérő tarifákat csak eltérő költségek indokolhatnak, ehhez azonban világos és egyértelmű szabályok szerint elkülönített költségelszámolásra lenne szükség.) Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a havi díjból és időarányos beszélgetési díjból álló egyszerű tarifarendszert mindinkább felváltják az előfizetői igényekhez alkalmazkodó tarifacsomagok, ahol a díjnak és a szolgáltatás költségének az összerendelése egyre kevésbé lehetséges.

A technológiai fejlődés megkérdőjelezi annak a lehetőségét is, hogy a távközlési szolgáltatókkal szemben az üzletágaktól függő eltérő szabályozási politikát alkalmazzanak. A beszédátviteli szolgáltatások és az ezekhez tartozó infrastruktúra liberalizálása nyomán a közcélú és a magánhálózatok szabályozási szempontból való megkülönböztetése is értelmetlenné válik, ugyanakkor azonban újra kell értelmezni a hálózatok minőségét és átviteli tervét. A VSAT- és LEO-rendszerek elterjedése elősegíti a távközlés globalizálódását, és más értelmezést ad a nemzetközi távközlésnek, amely ilyen feltételek mellett már nem egyszerűen a nemzeti hálózatok összekapcsolását jelenti. Az intelligens hálózati képességek növekedése, az információtárolás bővülő lehetőségei az értéknövelt szolgáltatások olyan piaci versenyét eredményezheti, aminek a szabályozási igénye ma még nem is becsülhető.

10. A MAGYAR TÁVKÖZLÉSI SZABÁLYOZÁS EURÓPAI JOGHARMONIZÁCIÓJA

1995-ben az Európai Közösségek bizottsága kiadta a *Közép- és Kelet-Európa társult országainak felkészülése az Európai Unió egységes belső piacába történő integrációra* című fehér könyvet. Ebben minden ágazatra vonatkozóan megállapítja a jogszabályok közelítése érdekében szükséges kulcsfontosságú intézkedéseket és javaslatot tesz ezek sorrendjére.

Az első szakaszban megvalósítandónak jelöli

- a távközlési végberendezések piacát érintő versenyre, az ezen végberendezések típusjóváhagyásának és megfelelőség tanúsításának a kölcsönös elismerésére vonatkozó irányelveknek,
- a páneurópai rádiórendszerek (GSM, ERMES, TETRA) frekvenciasávjainak a kijelölésére vonatkozó irányelveknek,
- az egységes európai segélykérő hívószámnak és az egységes nemzetközi telefon-elérési kód bevezetésére vonatkozó irányelveknek, valamint
- a hírközlési szolgáltatás piacán zajló versenyről, a szolgáltatások belső piacának a nyílt hálózati hozzáférés bevezetése útján való megteremtéséről, illetve a nyílt hálózati hozzáférés elvének a bérelt vonalakra történő alkalmazásáról kiadott irányelveknek

a jogrendben való megvalósítását.

A második szakasz intézkedései közé tartoznak

- a műholdas állomások és szolgáltatások piacainak a liberalizálása (miután az erre vonatkozó technikai szabályok még elfogadásra várnak),
- az infrastruktúrára,
- az ONP beszédszolgáltatásokra történő alkalmazására,
- a műholdas szolgáltatásokra, valamint
- az adatvédelemmel kapcsolatos

irányelvek, illetve irányelv-javaslatok.

A jogharmonizáció — amint azt a hazánkra vonatkozó országértékelés is elismeri — számos ponton már ma is megtörtént. A piacszabályozás vonatkozásában azonban még lényeges intézkedések szükségesek.

A magyar távközlési piac szabályozását a koncesszió jogintézménye alapvetően meghatározza. Az összes körülményt mérlegelve a koncessziós szerződéseknek a kizárólagosság időtartamát érintő módosítása nem reális, de nem is feltétlenül indokolt. Így a távközlési piac teljes liberalizálása 2002 után reális. Más oldalról ez a liberalizáció akkor lehet hatékony, ha diszkriminációmentes, áttekinthető és költségalapú tarifarendszer kialakításra kerül. Ehhez egyrészt szükséges, hogy a jelenleg alkalmazott price cap rendszerben felgyorsuljon a helyi és helyközi/nemzetközi forgalom tarifáinak kiegyenlítése, másrészt pedig hogy a szolgáltatások tényleges költségviszonyainak megismerésére alkalmas költségnyilvántartási rendszer kerüljön kialakításra. Különös jelentősége van az univerzális szolgáltatási kötelezettség (ami ma a koncessziós szerződések keretében teljesül) fogalmi meghatározásának, mivel ez lényeges befolyással van az univerzális szolgáltatás költségére és ezen keresztül a finanszírozási módjára.

A frekvenciagazdálkodásban a közösségek jogszabályainak többsége a mobil távközlés frekvenciasávjainak és műszaki követelményeinek a meghatározásával foglalkozik. Ezen a területen a frekvenciasávokra vonatkozó irányelvek harmonizálása teljesnek mondható, a szabványok átvétele pedig folyamatban van.

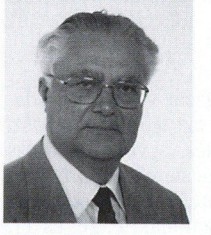
Mindent összevetve megállapítható, hogy a magyar távközlés-szabályozás alapjaiban eurokonform, a távközlés területén az európai csatlakozásunk feltételeit alapjaiban már megteremtettük. A liberalizáció teljes megvalósításának legfőbb akadályát ma a koncesszió intézménye jelenti. A koncessziós szerződések kizárólagos időtartamának lejártáig azonban teljeskörűen kialakítható az a szabályozási környezet, amely lehetővé teszi, hogy a távközlési piac teljes liberalizálása olyan feltételekkel valósuljon meg, ami mellett érvényesül az Európai Uniónak az univerzális szolgáltatás megteremtésére és fenntartására irányuló központi politikai célja.

TELECOMMUNICATIONS POLICY AND REGULATION IN THE EUROPEAN COMMUNITIES

A. KAUSER

COMMUNICATION AUTHORITY, HUNGARY
H-1015 BUDAPEST, OSTROM U. 23-25.

Hungary has to prepare itself for operating under the requirements of the European Union's internal market. This paper intends to facilitate the preparation for the telecommunications sector presenting the development of the telecommunications policy and regulation of Communities and informing about the present state of the approximation of legislation concerning the telecommunications regulation in Hungary.



Kauser Alajos 1956-ban villamosmérnöki, majd 1968-ban mikrohullámú szakmérnöki diplomát szerzett a Budapesti Műszaki Egyetemen. 1994-ig dolgozott a Magyar Postánál, majd annak jogutódjánál, a Matávnál kezdetben távközléstervezési területen, majd a távközlő hálózat üzemeltetésének az irányításában. 1995 elejétől a Hírközlési Főfelügyelet munkatársa, ahol jelenleg mint elnökhelyettes az informatikai és frekvenciagazdálkodási szakterületet irányítja.

A HAZAI TÁVKÖZLÉS JOGI KERETEI

BÁN TAMÁS KÖNYVES TÓTH PÁL

A dolgozat[1] célja, hogy nagyvonalú áttekintést adjon a távközlési törvényről és rendelkezéseinek alkalmazásáról. Áttekintésünk ezen belül is a közcélú (helyhez kötött) távbeszélő-szolgáltatásokat közvetlenül érintő jogi környezet főbb elemeire, illetve az abból adódó állami cselekményekre irányul. Nem taglalja részleteiben a távközlési törvény felhatalmazása alapján kiadott alacsonyabb rendű jogszabályokat, hiszen ezek mindegyike — és mindenekelőtt azok, melyekben a jogi rendelkezések alapját közgazdasági elemzések adják — külön terjedelmes tanulmányt érdemelne.

A magyarországi távközlés az utóbbi években minden tekintetben jelentős változáson ment keresztül, ám e változás inkább csak annak az egyetlen „nagy ugrás"-nak köszönhető, melyet az 1993-ban hatályba lépett távközlési törvény (Tt) és az 1993-94-ben lezajlott koncessziós és privatizációs folyamat fémjelez, s kevésbé egy átgondolt és széles körben megvitatott, ismert és elfogadott, folyamatosan végrehajtott, menet közben korszerűsített és — főleg — számonkérhető távközléspolitikának.

A fent említett, nagy ugrást követő fejlődéssel[2] — bármilyen látványos is — ma már nem lehetünk elégedettek, különösen ha figyelembe vesszük az ugyancsak rohamos — részben technikai, részben jogi és szabályozási, majd ennek eredményeképpen piaci — változásokat akár világszerte, akár annak az Európai Uniónak a területén, melyhez rövidesen csatlakozni fogunk.

Az előbbinél is nagyobb próbatételt jelent az információs társadalom felé való törekvés, ami már nemcsak a piacgazdaságot, hanem az oktatási és kulturális ágazatokat, az állami és közigazgatási szférát, sőt, a társadalom egészét is érinti.

A versenypiaci környezeti feltételek fokozatos megteremtése — vagyis a jogalkotó szándékainak megfelelő versenykorlátok többé-kevésbé politikai érdekektől és a bentlévő szolgáltatók érdekérvényesítő erejétől befolyásolt tágítása vagy feloldása — csak lassan vezethet a piaci szerkezet átalakulásához. Még ha elvileg adottak vagy egy csapásra megteremthetők is a versenyfeltételek, a piaci szereplők számának növekedése, a szolgáltatások területi kiterjesztésének és választékának bővítése, új fogyasztói rétegek megnyerése stb. nemcsak — a távközlés jellegénél fogva — viszonylag nagy beruházásokat igényel, hanem meglehetősen időigényes is.

A piaci szereplőknek — szolgáltatóknak és fogyasztóknak egyaránt — világos és egyértelmű szabályokra van szüksége. E szabályok törvénybe vagy jogszabályba foglalása a politikai intézményrendszer dolga. A szabályok mögött azonban láthatónak és ismertnek kell lenniük azoknak a céloknak is, melyek érdekében a szabályokat lefektették, különben az érintettek törekvései nem ugyanabba az irányba fognak mutatni. E tekintetben lassan javul a helyzet, a jogszabályok értelmezése olykor előre nem látható (önkényes) hatósági jogalkalmazáshoz vezet, a célokat pedig sokszor csak egyesek ismerik, világossá akkor válnak, amikor az érintettek cselekvéséből már — többnyire *post festum* — kikövetkeztethetők.

Az állami távközléspolitika — ahogyan ezt a Tt és az abban meghatározott alacsonyabb rendű jogszabályok tartalma, illetve e jogszabályok megalkotásának késleltetése vagy éppenséggel elmaradása tükrözi — eddig arra irányult, hogy tőkét vonzzon a koncessziós szolgáltatásokhoz szükséges távközlési infrastruktúra fejlesztésére. Az eredmények tanúsága szerint ez ugyan jól sikerült, ma már azonban — ha csak nem változik — az az állami magatartás, amely a bentlévő szolgáltatókat védve meggátolja vagy megnehezíti új szolgáltatók piacra lépését, hosszabb távon gátjává válik nemcsak az infrastruktúra további fejlesztésének, hanem a már kiépített infrastruktúrán nyújtható szolgáltatások fogyasztói érdekeket előtérbe helyező fejlődésének is.

A jogalkotók előtt álló feladat az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz szükséges jogharmonizáció, amiben — nem tagadva az eddigi eredményeket — több munka áll előttünk, mint amennyit már elvégeztünk. A jogharmonizációval párhuzamosan változtatni kell viselkedési kultúránkon is, a hatóságoknak éppen úgy, mint a piaci szereplőknek és az érdekeiket képviselő szervezeteknek. Ez akár távközléspolitikai cél is lehetne.

1. VERSENYFELTÉTELEK

A Tt a távközlési szolgáltatásokat két nagy csoportra osztva — a koncessziós és a nem koncessziós szolgáltatásokra — megteremtette a verseny kialakulásának elvi feltételeit a távközlésben is, hiszen koncessziós szerződés vagy szolgáltatási engedély birtokában bárki nyújthat távközlési szolgáltatást. A lehetőséget azonban a koncessziók tekintetében a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter Tt-adta jogkörében korlátozta, a szolgáltatási engedélyekről szóló kormányrendelet pedig több mint négy évvel a Tt közzétételét követően csak 1997 márciusában jelent meg, s hiánya elbátortalanította mindazokat, akik, koncessziós jogosultsággal nem rendelkezvén, egyéb, versenykörbe tartozó szolgáltatásokkal szándékoztak volna a piacra lépni.

[1] A kézirat lezárva: 1997. szeptember 15.

[2] A dolgozatban eltekintünk a távközlési ágazat statisztikai adatokkal illusztrált fejlődésének bemutatásától, ezt igen jól megteszi a KHVM A közlekedés, a posta és távközlés, a vízgazdálkodás adatai 1991-1995. című CD-ROM-on és mágneslemezen közzétett összeállításában, valamint az Integrációs Stratégiai Munkacsoport az Európai Tükör, Műhelytanulmányok sorozatának 9., 10. és 11. sorszámú füzeteiben.

A koncessziókat a miniszter[3] végül is területenként egyetlen egyre korlátozta a közcélú távbeszélő-szolgáltatások tekintetében, (ami azt jelenti, hogy a Matáv monopóliuma megmaradt mind a nemzetközi, mind a belföldi [távolsági] távbeszélő-szolgáltatások tekintetében, és a helyi távközlési társaságokkal megegyező területi monopóliuma van a hozzácsatolt primer körzetekben), két koncessziót adott ki közcélú mobil (GSM) rádiótelefonszolgáltatásokra, s ugyancsak kettőt országos közcélú személyhívó szolgáltatásokra. A koncessziós szerződések nyolc évre kizárólagos jogot biztosítanak a koncessziós társaságoknak a közcélú szolgáltatások nyújtására, nyitva hagyva a kérdést, hirdet-e a miniszter a nyolc év elteltével újabb pályázatokat e szolgáltatásokra vagy nem. A két GSM-szolgáltató mellett megmaradt a korábban alakult NMT-szolgáltató és egy nem országosan szolgáltató személyhívó társaság is.

A koncessziós folyamat végeztével az országosan összesen 54-ből 15 primer körzetben kezdték el tevékenységüket a helyi távközlő társaságok (HTT), a többiben továbbra is a Matáv szolgáltat. Pályázatot ugyan a miniszter 23 körzetben írt ki, abból azonban 8 — pályázat hiányában vagy mert a pályázatot ő nyerte — visszakerült a Matávhoz.

Sajnálatos tény, hogy a Matáv nem hozott létre tőle különböző jogi személyiségi társaságokat azokban a primer körzetekben, melyekben ő nyerte a pályázatot, s ezt a miniszter is jóváhagyta. A Tt 39.§ (3) bekezdése önmagában ugyanis nem értelmezhető másképp, mint szó szerinti olvasata, vagyis hogy a „koncessziós szerződést a miniszter — a pályázat nyertesével kötött megállapodás szerint — a nyertes által, annak saját részvételével alapított belföldi székhelyű gazdasági társaságával, a nyertes engedményező nyilatkozata alapján köti meg". A rendelkezés tehát előírja, hogy a nyertes gazdasági társaságot alapítson. A nyertes, a Matáv tehát, semmiképpen sem tekinthető úgy, mint saját részvételével alapított társaság, hiszen a társaság önmagát nem alapíthatja meg, a társaságot tulajdonosai alapítják, következésképpen a nyertes által alapított társaság nem lehet azonos önmagával. A nyertesnek továbbá a pályázaton elnyert koncessziós jogot engedményeznie kell, s az engedményezéshez is két félre van szükség. A bíróság — mert a Matáv által pályázaton elnyert primer körzetekkel kapcsolatos eljárást megtámadták — mégis az imént levezetett logikával szemben képtelennek tűnő jogértelmezést tette magáévá. Ez előnytelen a HTT-knek, mert a Matávval nem azonos a helyzetük a helyi szolgáltatások területén, s előnytelen szabályozási szempontból is, mert a Matáv természetesen — miután a szervezeti elkülönítés elmaradt — nem különíti el számvitelében az e primer körzeteket, s hálózati szerződést sem köt önmagával. Így azonos feltételekről nem lehet beszélni, s nem mutathatók ki vagy igazolhatók egyértelműen a helyi szolgáltatások költségei a Matávnál, s így összevetésükre a HTT-k költségeivel nincs mód. Hasonló a helyzet a Matáv által a HTT-knek nyújtott hálózati szolgáltatások költségei tekintetében is. Mennyivel egyszerűbb lehetne a díjak, a díjmegosztás és az összekapcsolás szabályainak felülvizsgálata, ha a Matáv legalább egy HTT-t alapít!

A Tt rendelkezéseinek gyakorlati megvalósulása csak igen korlátozott versenyt tesz lehetővé. A helyhez kötött közcélú távbeszélő-szolgáltatások piacán versenyről nem lehet beszélni, hiszen területükön mind a Matáv, mind a helyi távközlési társaságok monopolhelyzetben vannak, s még együttműködésükről is jogszabályok rendelkeznek, közöttük tárgyalások során létrejövő, kölcsönös előnyökön alapuló megegyezésekre sincs mód. Verseny csak a három mobil és a három személyhívó szolgáltató között, továbbá a nem koncesszióköteles (pl. adatátvitel) vagy az értéknövelt hálózati szolgáltatásokban alakulhatott ki. Ez utóbbiaknak azonban olyan kicsi a részesedése a távközlési szolgáltatások összes árbevételéből, hogy elemzést inkább e csekély részesedés — a távközlésen olykor túlmutató — okai, mint a versenykörülmények jogi garanciái érdemelnének.

2. A PIAC

Ámbár a magyar piac lényegében liberalizált[4], ez inkább csak elvi lehetőség, a piacra lépést és a versenyt a régi rutinok szerint viselkedő államgépezet csak meglehetős reluktanciával támogatta, elnézve egyúttal a bentlévő szolgáltatók versenyellenes magatartását is. A nem koncesszióköteles távközlési szolgáltatások piacán a Matávnak mindmáig nem akadt számottevő versenytársa, holott ezt a jogszabályok lehetővé tették volna, annak ellenére, hogy — mint említettük — a kormány csak 1997. márciusban hozott rendeletet szolgáltatások engedélyezésről.

Az arra illetékes Hírközlési Főfelügyelet (HIF) ugyan korábban is adott ki szolgáltatási engedélyt, mindazonáltal csak ideiglenes jelleggel, utalva arra, hogy az ideiglenes szolgáltatási engedély a kormányrendelet hatályba lépését követő 30-ik napjáig érvényes, s hogy a kormányrendelet hatályba lépését követően újabb kérelmet kell előterjeszteni, amelyet a HIF a kormányrendeletben előírtak szerint fog majd elbírálni. A rendelet hiányából adódó bizonytalanság sokakat elbátortalanított, nagy befektetést igénylő vállalkozásokba senki nem mert fogni, túl kockázatos volt arra alapozni, hogy az ideiglenes szolgáltatási engedélyt felváltja majd a ki tudja milyen feltételeket tartalmazó rendelet alapján beadott kérelemre hozott közigazgatási határozat.

Pedig már 1993-ban alakult vállalkozás — a PTN — arra, hogy a Matáv mellett különcélú hálózaton nem koncessziós szolgáltatásokat nyújtson, s felkészüljön arra az időszakra, amikor — a kizárólagos koncessziós jogok megszűnésével — annak alternatív szolgáltatóként más területen is versenytársa lehessen. Az ehhez szükséges tőkét azonban az imént említett okból nem sikerült előteremteniük, s a PTN jelenleg felszámolás alatt áll, terveiket más váltja valóra.

3. HÁLÓZATOK ÖSSZEKAPCSOLÁSA

A közcélú távbeszélő-szolgáltatások közül a nemzetközi és a belföldi (távolsági) szolgáltatásokra a Matávnak 2002-ig kizárólagos joga van. A HTT-k (és más szolgál-

[3] A koncessziós és privatizációs folyamat 1993-ban lezajlott első – meghatározó — szakaszát összefoglalja: Gy. Schamschula: Connected to Europe – Liberalization and privatization of the Hungarian telecommunications market, Journal on Communications, Volume XLV. January 1994.

[4] Bővebben lásd: Dohán Mihály — Könyves Tóth Pál „Gondolatok a magyar távközlés reformjáról és a magyar távközlési piacról I." Piac '94, VI. évf. szeptember.

tatók) hálózatai csak a Matáv gerinchálózatához csatlakozhatnak, így egymással is csak a Matáv gerinchálózatán keresztül kapcsolhatók össze. Az összekapcsolás feltételeit a 158/1993. kormányrendelet, díjait a 30/1993. KHVM-rendelet írja elő.

Az összekapcsolási díjak megállapítása a bevételek becsült, majd az említett rendeletben rögzített megosztásán alapul, ami nem feltétlenül tükrözi a hálózati szolgáltatások költségeit. A díjak költség alapú megállapítása késik, holott erre az árhatósági jogkör gyakorlóját az árak megállapításáról szóló törvény is kötelezi. A hálózati szolgáltatások költségeinek megállapítása azonban csak akkor lehetséges, ha a szolgáltató e költségeket egyéb szolgáltatásokéitól elkülönítve tartja nyilván, ám ennek, vagyis a számviteli elkülönítésnek a szabályai még nem alakultak ki, mielőbbi jogszabályi rendezésükre lenne szükség.

A hálózatok összekapcsolásáról, illetőleg az összekapcsolás részleteit rögzítő hálózati szerződésről a Tt-ben foglaltakon túlmenően és annak felhatalmazásából kormányrendelet intézkedik (158/1993. (XI. 11.) kormányrendelet). A hálózati szerződés tulajdonképpen két fél polgári jogi szerződése, mely csak meghatározott esetben és meghatározott feltételekkel jöhet létre. A Tt-ben definiált hálózatok közül csak a közcélú távközlő hálózat kapcsolható össze bármely más hálózattal (feltéve, hogy az ajánlattevő koncessziós szerződéssel vagy szolgáltatási engedéllyel rendelkezik), mely esetben — a hálózati szerződéshez egyébként elengedhetetlen — HIF-engedély nem szükséges. (Zárójelben jegyezzük meg, hogy a „közcélú távközlő hálózat" definícióját a Tt ugyan tartalmazza [melléklet 8. pont], a közcélúság tartalma azonban sem a Tt-ben, sem más jogszabályban nincs meghatározva, értelmezését azzal a feltevéssel kell pótolnunk, hogy közcélú az a távközlő hálózat, amelyen közszolgáltatást — vagyis bárki által azonos feltételek mellett igénybe vehető szolgáltatást — nyújtanak.) Érdekes, hogy a rendelkezések aszimmetrikusak: ha a hálózati szerződés megkötésére különcélú hálózat üzemeltetője tesz ajánlatot, akkor az csak a HIF engedélye alapján jöhet létre.

A rendelet célja a koncesszióköteles szolgáltatások kizárólagosságának védelme, akár az ésszerűség rovására is, hiszen két HTT, még ha területük szomszédos és hálózataik összekapcsolása olcsóbb lenne is, hálózata közvetlenül nem kapcsolható össze, az ugyanis belföldi (távolsági) távbeszélő-szolgáltatással járna, melynek igénybevételére a HTT-nek a Matávval kell hálózati szerződést kötnie.

Ez a rendelet nem foglalkozik a hálózati szerződés keretében egymástól kölcsönösen igénybe vett koncessziós szolgáltatásokért fizetendő díjak megállapításával, melyeket a díjrendeletekben a miniszter rögzít. Egyéb díjak tekintetében viszont a felek szabadon állapodhatnak meg.

4. ZÁRT CÉLÚ HÁLÓZATOK

Nem érdemelne figyelmet a zártcélú hálózatok kérdése, ha a kormány megalkotta volna azt a rendeletet, amelyre a Tt felhatalmazza. Ennek hiányában csak találgathatjuk, melyek azok a kormányzati, nemzetbiztonsági, közbiztonsági és védelmi érdekeket szolgáló hálózatok, amelyek e körbe tartoznak, s milyen szabályok alapján működnek. Szinte azt sem tudjuk, mekkora az állam- és közigazgatás távközlési számlája, s abból mennyit kapnak egyes preferált szolgáltatók. Óvatos szakértői becslések szerint a teljes számla évente 40—50 milliárd forint, melynek címzettjeit és megoszlását csak találgatjuk. A köztisztviselők és közalkalmazottak — vezetők és nem vezetők — közül sokan, s egyre többen mobiltelefonnal is el vannak látva, a készülék státuszszimbólummá vált. Ha azonban a kormányzat úgy döntene, hogy zártcélú hálózatot létesítene a szolgálati kommunikáció megkönnyítésére, s erre még nyilvános pályázatot is hirdetne, minden bizonnyal csökkenne az iménti tetemes költség.

Valószínű az is, hogy az érintett szervek mindegyike — akárcsak a megszűnt munkásőrség — saját, fizikailag elkülönült hálózattal (is) rendelkezik, melyek indokolatlan és költséges párhuzamosságokkal járnak, sőt, sérülékenyebbek is, mintha a hálózat elkülönítése virtuális lenne, fizikailag akár közcélú távközlő hálózati elemeket is tartalmazhatna. Ilyen hálózati elemekkel vagy akár teljes egészében ilyen hálózaton létesített virtuális zártcélú hálózaton a korszerű technológia alkalmazásával mind a titkosság, mind a hitelesség biztosítható, s a — szándékos vagy véletlen — fizikai sérülésekből adódó következmények (kerülő, párhuzamos, alternatív kapcsolatok automatikus létrehozásával) minimalizálhatók. Az adattávközlési szolgáltatások fejlődésével és a közigazgatás informatizálásával a rendelet további késleltetése nemcsak a költséghatékonyság rovására megy, hanem a fejlődés gátjává is válik.

5. AZ ELŐFIZETŐI SZERZŐDÉS

A Tt előfizetői szerződésre vonatkozó rendelkezései (8—15.§) meglehetősen tág teret adnak a szolgáltatónak, hogy érdekeit — erőfölényénél, túlsúlyánál fogva — a fogyasztóval szemben egyoldalúan érvényesítse. Erre akkor is módja lenne, ha a jogalkotó egyébként meghozta volna azokat a jogszabályokat, melyekre a Tt-ben felhatalmazást kapott, ám erre mind a mai napig nem került sor.

Az előfizetői szerződés feltételeit — hasonlóan sok más szolgáltatáshoz — a szolgáltató általános szerződési feltételei (üzletszabályzata) tartalmazza. Erről, pontosabban a feleknek az előfizetői szerződésben foglalt alapvető jogairól és kötelezettségeiről kormányrendeletnek kellene intézkednie, legalábbis 1996. VII. 11-ét követően. Ettől a naptól hatályos ugyanis a Tt 9.§(4) bekezdése, amelyet a Ptv-t módosító 1996. évi XLIX. törvény állapított meg. Ugyancsak hiányzik az előfizetői szerződésnek a fogyasztók védelmével és a szolgáltatás minőségével összefüggő feltételeit meghatározó miniszteri rendelet.

E jogszabályok hiányát aligha enyhíti a HIF-nek az általános szerződési feltételek jóváhagyására vonatkozó kötelezettsége [Tt 9.§ (2)]. Nem vitatva a HIF jó szándékát, ez a jóváhagyás nem garancia arra, hogy az általános szerződési feltételek a jogszabályokkal összhangban vannak, melyért a szolgáltató a felelős, semmiképpen sem a HIF. Kérdéses továbbá, köteles-e a szolgáltató jóváhagyásra bemutatni az általános szerződési feltételek módosításait is, hiszen ilyen kötelezettség hiányában a szolgáltató módosító szándékának tág — és a HIF ellenőrzése alól kikerülő — tere van.

Problematikus továbbá az üzletszabályzat közzétételére vonatkozó kötelezettség is [Tt 8.§ (3)]. A közzététel a min-

dennapi felfogásban azt jelenti, hogy amit közzétesznek, az a közzétételt követően bárkinek, bármikor, korlátozás nélkül hozzáférhetővé válik. A Tt azonban nem rendelkezik a közzététel módjáról, így azt sem írja elő, hogy az üzletszabályzatot mely kiadványban kell a szolgáltatónak megjelentetnie, illetve milyen módon kell az ügyfél rendelkezésére bocsátania. A szolgáltató ügyfélfogadó irodáiban legfeljebb betekintésre adnak módot.

A helyzet visszásságát jelzi, hogy még mindig érvényben van az 5/1969. (VII. 12.) KPM-rendelettel kiadott, a Tt hatályba lépését megelőzően az üzletszabályzatot helyettesítő távbeszélő-szabályzat, amely — bár 1969 óta napjainkig jó néhányszor módosították — számos olyan elavult, sőt, egyenesen nevetséges rendelkezést tartalmaz, mely a szolgáltatónak kibúvót jelenthet az 1990 után hatályba lépett jogszabályokban foglalt kötelezettségei teljesítése alól.

Hasonlóan megkérdőjelezhető az a gyakorlat, ahogyan a szolgáltató a számlapanaszokat kezeli. A díjszámlálás, továbbá a díj összegszerűségének megállapítása helyességének bizonyítása a szolgáltatót terheli, ám a bizonyítás módját a szolgáltató az üzletszabályzatban saját maga határozza meg. E tekintetben a jövőre nézve irányadó a Legfelsőbb Bíróság 1997/334. számú eseti döntése, melynek értelmében a díjszámlázás helyességére vonatkozó bizonyítási kötelezettség abban az esetben is a szolgáltatót terheli, ha az kifogásként megfelelő technikai eszközök hiányára hivatkozik.

6. FOGYASZTÓVÉDELEM

A Tt szerint „az előfizetői szerződésnek a fogyasztók védelmével és a szolgáltatás minőségével összefüggő feltételeit a miniszter rendeletben határozza meg". Miniszteri rendelet ugyan nincs, minőségfelügyelet azonban van, sőt, a Tt hatályba lépését megelőzően is volt, melynek oka feltehetően pénzbeli, hiszen a minőségfelügyeletért díjat kellett és kell fizetni [lásd 13/1991. (VI.15.) KHVM-rendelet a távközlési hálózatok minőségi felügyeletével kapcsolatos díjakról], a HIF-nek pedig kormányrendeletben előírt feladata, hogy „ellenőrzi a hírközlési szolgáltatások minőségét (minőségfelügyelet), indokolt esetben fogyasztóvédelmi intézkedést kezdeményez". Ugyancsak van 1991 óta Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség (FF, a korábban hasonló funkciót gyakorló Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség jogutódaként), amely ellenőrzi a „fogyasztási szolgáltatások minőségére (...) vonatkozó előírások betartását, a vásárlók minőségi kifogásának intézését". Az FF azonban mind ez idáig ezt a távközlés esetében nem tette, sőt, kifejezetten elzárkózott tőle, talán azért, mert a távközlő, s azon belül is a távbeszélő-szolgáltatásokat nem tekintette fogyasztási szolgáltatásnak, talán azért, mert a távközlési jogszabályokban az FF expressis verbis meg sem volt említve. A „fogyasztási szolgáltatások" azonban sokaknak még mindig, így a jogalkotóknak és jogalkalmazóknak is bizonytalan kategória, holott a szolgáltatások jegyzékéről szóló 9025/1991. (SK 12.) KSH-közlemény a „fogyasztási" jelzőt a szolgáltatás inherens tulajdonságának tekinti (s ezért mint ilyet nem is definiálja). A közlemény szerint a „szolgáltatás (...) a fogyasztóval kialakított közvetlen kapcsolat keretében elégíti ki a szükségleteket úgy, hogy a szolgáltatás nyújtása (termelése) és igénybevétele (fogyasztása) időben részben vagy teljesen egybeesik", s ez független attól, hogy a szolgáltatást személyek, közösségek, a társadalom egésze, a gazdasági szervezetek stb. veszik-e igénybe.

A távközlési törvény módosításáról szóló törvény (Ttm) azonban nevesíti a FF-et, igaz, éppen csak megemlíti, mint amelynek a véleményét a HIF a távközlési szervezet üzletszabályzatának jóváhagyásakor figyelembe veszi. Kérdés, elegendő-e ez ahhoz, hogy az FF az eddig teljesen kiszolgáltatott fogyasztók egyéni panaszaival foglalkozzék, vagy a fogyasztónak továbbra is bírósági eljárást kell kezdeményeznie (amit általában nem tesz), ha — sok más, a szolgáltató erőfölényével szemben tehetetlen sorstársához hasonlóan — néhány ezer forintos vitája van a szolgáltatóval.

7. EGYETEMES SZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉG

Az egyetemes szolgáltatások (universal services) kategóriája nálunk még a szakemberek körében is kevéssé ismert. Sokan úgy gondolják, s így gondolja a miniszter is, hogy a Tt megfelelően rendezi e kérdést, hiszen „(a) közcélú távközlő hálózat használatára vonatkozó előfizetői szerződés megkötésére a szolgáltatót (...) szerződéskötési kötelezettség terheli". E kötelezettség azonban általában — ha az igény kielégítéséhez szükséges feltételek már létrejöttek — minden közszolgáltatásra vonatkozik, s ettől az még nem egyetemes. Az egyetemesség legfőbb kritériuma ugyanis az elérhető ár, ami természetesen az adott társadalom fejlettségétől, az egy főre jutó hazai össztermék (GDP) nagyságától, a legkevésbé tehetős társadalmi rétegek fizetőképességétől és -hajlandóságától stb. függ, s e tényezők függvényében változik az egyetemes szolgáltatások köre és az a fogyasztói kör (meghatározott jövedelemszint alatt vagy földrajzi körzetben élő személyek, meghatározott intézmények stb.) is, mellyel szemben a szolgáltatót e kötelezettség terheli.

Az is kézenfekvő, hogy az „elérhető ár" nem feltétlenül és többnyire nem fedezi a szolgáltató költségeit (indokolt nyereségéről nem is beszélve), ezért a szolgáltatásokat valamilyen módon támogatni kell. Ebből a szempontból is visszalépést jelent a Hírközlési Alap (l. később) megszüntetése, amely természetes forrása lehetett volna a hírközlésből származó bevételek e célra való újraelosztásának.

8. DÍJMEGÁLLAPÍTÁS

A Tt módosította az árak megállapításáról szóló törvényt (Átv), mégpedig oly módon, hogy a miniszter hatáskörébe utalta a „koncesszióköteles távközlési szolgáltatások díja (előfizetési díj, beszélgetési díj, csatlakozási díj)" megállapítását. E hatáskörében a miniszter a Tt-ben definiált közcélú szolgáltatások díjáról különálló rendeleteket adott ki, melyek közül itt csak a közcélú távbeszélőszolgáltatásokat érintő 30/1993. KHVM-rendelettel és módosításaival foglalkozunk, annak is csak néhány vonatkozásával, hiszen Kiss Ferenc Szakmai javaslatok a hatályos KHVM-díjrendeletek módosítására című, kéziratban közkézen forgó tanulmánya a díjszabályozás közgazdasági kérdéseit részleteiben elemzi.

A díjrendelet — miközben rögzíti a kiinduló (1994. január 1-jétől alkalmazandó) díjakat — ársapka típusú díjemelési mechanizmust definiál, vagyis az árat az Átv

9.§ (1) bekezdése értelmében „a hatósági ár kiszámítására vonatkozó előírásokkal" állapítja meg. Az előírás maga pedig úgy hangzik, hogy a díjak „átlagos növekedése (Összesített Díjmaximum) évente a belföldi értékesítés ipari árindexének megfelelő mértékű lehet".

Ezt követően azt hihettük, hogy az ár kiszámítására vonatkozó előírások jogszerű alkalmazását a miniszter — a KHVM-nek bemutatott számítások alapján — csupán ellenőrzi, az egyes díjtételeket pedig a szolgáltatók maguk határozzák meg. Nem így történt, a díjakat a miniszter évről évre (egyetlen évben kétszer is) a díjrendelet módosításával tételesen állapította meg.

Az iménti jogértelmezést igazolja egyébként az a rendelkezés is, mely szerint ha a díjmaximumot a szolgáltató túllépi, megsérti a hatósági árra vonatkozó rendelkezéseket. Efféle túllépésre azonban — legalábbis a szolgáltató hibájából — nem kerülhet sor, ha a díjakat a miniszter rögzíti. Ugyancsak az iménti jogértelmezést támasztja alá a díjrendeletnek az a szakasza is, mely szerint a helyi szolgáltatók az előfizetési, továbbá a helyi és a helyközi szolgáltatásaikra megállapított díjakat úgy alakíthatják ki, hogy azok (1995-től) ne haladják meg az országos koncessziós társaság által alkalmazható, azonos tarifaosztályokra vonatkozó díjmaximumokat. Márpedig e lehetőséggel csak akkor élhetnek vagy élhettek volna, ha a hatósági díjat a sorozatos miniszteri rendeletek tételesen nem rögzítik.

Az iménti jogértelmezés jellemezte egyébként a KHVM és a Matáv között létrejött koncessziós szerződést aláíró miniszter és Matáv felfogását is, amelyről a szerződésnek az a fordulata tanúskodik, mely szerint ha a miniszter a díjak elfogadását azok tervezett hatályba lépése előtt legalább tíz nappal nem tagadja meg, a tarifák elfogadottnak tekintendők. Ilyen eseményre viszont csak akkor kerülhet sor, ha mind a tételes díjakat, mind azok alkalmazásának kezdőnapját a szolgáltató maga határozza meg.

A miniszter díjrendeletei ily módon — rácáfolva az eredeti tervekre és szándékokra — nemcsak a díjmechanizmus alkalmazásának a jogát vonták el a szolgáltatóktól, hanem azt a szabadságukat is, hogy a mechanizmus szerint meghatározott díjakat a számukra legkedvezőbb időponttól alkalmazzák, mely időpont nem feltétlenül esik egybe a rendeletek január (egy esetben július) 1-jei hatályba lépésének dátumával.

A díjrendelet olyan díjakat is meghatároz — éspedig a bérelt szolgáltatásokért fizetendő díjakat —, amelyekre a miniszternek a Tt-vel módosított Átv nem ad felhatalmazást. A bérelt vonali szolgáltatás ugyanis — meghatározása szerint (lásd Tt-melléklet) — nem koncessziókötelés szolgáltatás, még kevésbé az Átv-ben taxatíve felsorolt díjak (előfizetési, beszélgetési, csatlakozási díj) egyike. A miniszter aktusa következésképpen feltehetően alkotmányellenes volt (a „feltehetően" fordulattal nem az állítást kérdőjelezzük meg, az csupán arra utal, hogy az alkotmányellenesség megállapítása az Alkotmánybíróság kizárólagos joga). Az alkotmányellenesség ékes bizonyítékát a Ttm szolgáltatja, amikor az Átv vonatkozó rendelkezését úgy módosítja, hogy az már a „koncessziókötelés távközlési szolgáltatások nyújtásához igénybe vett bérelt vonali szolgáltatások díja" szövegrészt is tartalmazza.

Ugyancsak alkotmányossági problémát vet fel — tekintve, hogy a jogszabály egyes rendelkezései ellentmondásosak — az előfizetési díjaknak a díjrendeletet módosító 35/1994. KHVM-rendeletben való megállapítása is. Ha valaki ugyanis veszi a fáradtságot és ellenőrzi az egyes tarifaosztályok díjmaximumai közül az előfizetési díjakra vonatkozó indexet, úgy nyilvánvaló eltérést tapasztal, mely eltérés — nem könnyű rájönni — abból adódik, s ezt a számítások igazolják, hogy az előfizetési díjat, amely a rendelet szerint 20 impulzus díját tartalmazza, a jogalkotó két részre bontva kezeli. Az egyik rész az előfizetési díjnak a 20 impulzus árával csökkentett összege, a másik rész a 20 impulzus ára. Ezek után a két részre külön-külön alkalmazza a százalékban meghatározott díjemelési indexet, mely az impulzusdíj esetében nagyobb az előfizetési díj indexénél. Már ebből is következik, hogy az így kezelt két rész összege magasabb lesz, mint az önmagában vett előfizetési díjra alkalmazott számítási módszerrel kalkulált összeg. Az előfizetési díjnak ez a két részre bontott kezelése azonban párosult azzal is, hogy az impulzus hosszát, s így díját még másfélszeresére is emelték, ami már az előfizetési díj tekintélyes (egyéni fővonal esetében 38 százalékos) emelkedéséhez vezetett.

Nem kérdéses, hogy az előfizetési díj két részre osztott kezelését problematikusnak látta a jogalkotó is, hiszen a díjrendeletet ismételten módosító 10/1995. KHVM-rendelet 3. számú mellékletéhez fűzött lábjegyzetben kísérli meg rendezni a kérdést, előírván hogy a „gépi kapcsolású központhoz tartozó egyéni előfizetési díjakba beszámított 20 impulzus díját beszélgetési díjként kell figyelembe venni". A lábjegyzet azonban nem jogszabályi rendelkezés, s nem változtat azon, hogy a szóban forgó előfizetési díj a díjrendelet szerint 20 impulzus díját tartalmazza (s nem pedig abba „beszámított"). Megemlítjük, hogy az impulzus hossza először 100 mp volt, majd 1995 elején felment 150-re, hogy az év közepén ismét 110-re, s 1996-ban 90-re csökkenjen. Mintha az 1994. január 1-jétől másfélszeresre növelt hossznak — változatlan fajlagos (időegységre vetített) díj mellett — csak az előfizetési díjak aránytalan emelését kellett volna szolgálnia. Ez bizony a burkolt áremelés jól ismert praktikája, mely magánjogi szolgáltatónak tilos.

Az is kétséges, hogy a miniszter az, aki az impulzus hosszát megváltoztathatja. Az Átv ugyan hallgat arról, hogy az ár az áru vagy szolgáltatás természetes vagy szokásos egységére vonatkozik, azaz fajlagos ár, mert ez eddig még mindenkinek magától értetődőnek tűnt. A díjmaximálási képlet alkalmazásakor a díjakat így is kell használni, vagyis a szolgáltatás fajlagos árát Ft/percben (lásd a díjrendelet 9. számú lábjegyzetét) kell figyelembe venni, megfelelően annak, hogy a szolgáltatás mennyiségének szokásos egysége az időegység.

Az előfizetési díjak emelésének ilyetén kezelése a szolgáltatókat 1994-ben legkevesebb 340 millió forint többletbevételhez juttatta, a többletet a változatlan impulzushosszal és az előfizetési díj egységes kezelésével — egyébként a megadott indexekkel — számított bevételhez viszonyítva.

Eltekintünk a díjrendelet és módosításai további taglalásától, s meg sem kísérelünk választ adni a cui prodest kérdésére. A jogalkotói önkény és a „feltehetően" alkotmányellenes aktusok eléggé nyilvánvalóak.

S ha az állam viselkedhet így, miért ne viselkedhetne így a szolgáltató is. Meg is teszi, hiszen a Matáv tele-

fonszámlája az előfizetői díjban tartalmazott impulzus árát „kedvezmény"-ként tünteti fel. Ezzel minden bizonnyal megtéveszti a fogyasztókat, ami a versenytörvény szerint tilos. A „kedvezmény" fogalmát a díjrendeletnek éppen abból a szakaszából [8.§ (2)] lehet értelmezni, amely a 20 impulzusnak az előfizetési díjba foglalását is előírja (kedvezményt kell adni pl. az alacsonyabb szolgáltatási színvonalat nyújtó berendezésekhez kapcsolódó előfizetőknek). Még ezen is túltesz a részletes számláért felszámított díj, ráadásul olyan statisztikai besorolási számon — annak feltüntetése ugyanis az áfa-törvény szerint kötelező — melynek fogalmi meghatározása kizárja, hogy az a részletes számlára is vonatkozzék. Ez már nemcsak megtévesztés, hanem „feltehetően" jogosulatlan haszonszerzés is.

9. AZ EGYSÉGES HÍRKÖZLÉSI HATÓSÁGI SZERV

A hatósági szerv, vagyis a Hírközlési Főfelügyelet és helyi szervei létesítéséről kormányrendelet intézkedett [lásd 142/1993. (X.13. kormányrendelet]. A HIF — az egyéb felügyeletekhez hasonlóan — államigazgatási feladatokat lát el, eljárását az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény (1957: IV.) szabályozza. Mozgásterét a hazai jogrend általában és a rá vonatkozó törvények különösen oly mértékben korlátozzák, hogy a hírközlési piacra, a piac szereplőinek magatartására vagy a szolgáltatások fejlődésére aligha gyakorol hatást, még kevésbé azonosítható a nemzeti szabályozó hatóságnak a nemzetközi gyakorlatban kialakult fogalmával.

A HIF tevékenysége elég nehezen értékelhető, hiszen jogszabály még arra sem kötelezi, hogy arról évente beszámolót tegyen közzé, s bár közjogilag formálisan önálló, a miniszter „irányítása és felügyelete alatt működik", mely irányítás és felügyelet tartalmát és módját — a meglehetősen homályos jogszabályi rendelkezések környezetében — az esetlegesség, az informális kapcsolatok jellemzik, a miniszter, sőt, a minisztériumi és a HIF főtisztviselők közötti erőviszonyok határozzák meg. A HIF-nek is nehézséget okoz a törvényben definiált alacsonyabb rendű jogszabályok hiánya, melyet aligha lehet alkotmányos keretek között minisztériumi állásfoglalásokkal orvosolni, mint arra az ideiglenes szolgáltatási engedélyek kiadásának hosszú éveken át folytatott gyakorlata szolgáltat precedenst (lásd 359.769/1993. sz. KHVM-állásfoglalás).

A hazai jogrend nem olyan irányba fejlődik, hogy legalább perspektivikusan számolni lehetne azzal, hogy a HIF lassanként szabályozó szerephez jut, mivel az alkotmány szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslat (1996. március), továbbá „A közigazgatás reformjának programja" (1996. szeptember) e tekintetben a jelenlegi helyzethez képest is inkább vissza-, mint előrelépésre enged következtetni[5].

10. A TÁVKÖZLÉSI ALAP

Az alapot mint elkülönített állami pénzalapot a Tt hozta létre, megfelelően az államháztartási törvény előírásának, melynek értelmében alapot létrehozni csak törvénnyel lehet. Ezt követően az alapot érintő törvények — a kormány, illetőleg a miniszter szándéka szerint — az alábbi célokat szolgálták:

1. Az alap bevételeinek elvonása. Részletezve:
   - 6 Mrd az 1994. évi költségvetési tv alapján, mely rendelkezést az előbbi tv a Tt 40.§ (4) bekezdéseként is beiktatott;
   - 16 Mrd az 1995. évi pótköltségvetési tv alapján, mely rendelkezést az előbbi tv a Tt 40.§ (5) bekezdéseként is beiktatott;
   - 16 Mrd (a Rádió-távközlési Alappal összevont alapból) a Hírközlési Alapról szóló 1995. évi LIV. tv alapján. Tekintettel arra, hogy a Rádió-távközlési Alapnak számottevő bevételei nem voltak (nyomai a költségvetési tv-kben nem lelhetők fel), ez az összeg túlnyomórészt a Távközlési Alapból származott.
2. A Hírközlési Alap külön, specifikus törvényben való szabályozása. Ez a tv — egyrészt hatályon kívül helyezte a Tt-nek az alapról szóló 36.§-át — másrészt részletesen szabályozta a Távközlési és a Rádió-távközlési Alap összevonásából létrehozott Hírközlési Alap működését (fogalmát, kezelését, forrásait, felhasználását stb.).
3. A Hírközlési Alap megszüntetését, melyről egyébként ugyancsak költségvetési törvény — az 1996-ra szóló — rendelkezett.

A jogalkotási folyamatok külső megfigyelője nem tud napirendre térni az alap sorsát érintő törvényhozási és a törvény-előkészítői magatartás felett. A Hírközlési Alapról szóló 1995. évi LIV. törvény parlamenti elfogadását (1995. június 6.), majd hatályba lépését (1995. július 6.) követően pár héttel ugyanis a kormány már határozott arról, hogy az „elkülönített állami pénzalapok államháztartási alrendszerének részét képező alapok közül 1996. január 1-jétől" a Hírközlési Alap és más alapok „integrálódjanak az alapokat kezelő költségvetési fejezetekbe", s az ezzel kapcsolatos törvények módosítására vonatkozó javaslatokat az alapokat kezelő fejezetek vezetői augusztus 17-ig dolgozzák ki [lásd 2219/1995. (VIII.4.) kormányhatározat 5. pont].

Az alap tehát 1996. január 1-jével megszűnt, ami még áttekinthetetlenebbé teszi a korábban az alapba különféle, de meghatározott jogcímeken, az alap megszűnése óta a költségvetésbe érkező, a hírközlési szolgáltatóktól származó bevételek sorsát, mert a miniszter kizárólagos és ellenőrizhetetlenül gyakorolt hatáskörévé válik a fejezeti kezelésű költségvetési előirányzat felhasználása. Az állam ezzel és a korábbi elvonásokkal minden bizonnyal olyan magatartást tanúsított, amellyel megsértette a szavahihető kötelezettségvállalás sarkalatos elvét, hiszen a hazai távközlés fejlesztésébe tekintélyes összegeket befektetők bíztak abban, s miért is ne tették volna, hisz törvény szólt róla, hogy az alapba kerülő, s a távközlésből származó források — így vagy úgy — a távközlés céljait fogják szolgálni.

Az alappal kapcsolatos visszásságok jellemzésére csak utalunk arra, hogy az alap tízmilliárdos nagyságrendben nyújtott kölcsönt más alapoknak (pl. Útalap), ám vagy nincs nyoma visszafizetésüknek, vagy a kölcsön címzettje szűnt meg (pl. a Mezőgazdasági Fejlesztési Alap, a Területfejlesztési Alap), s a kormány úgy határozott, hogy a jogutódot visszafizetési kötelezettség nem terheli. A rövid életű törvény a Hírközlési alapról arról is rendelkezett, hogy

[5] E kérdés taglalásának itt több teret nem szentelünk, mert azzal részletesen foglalkozik a szerzők A szabályozó felügyeleti hatóság alkotmányos feltételeinek megteremtéséről című tanulmánya (Jogtudományi Közlöny, 1997. 4. szám).

az alap forrásainak egyike „a távközlés állami részesedése privatizációjából származó bevételeinek 10%-a". Tekintettel a Matáv privatizációjának 1995-ben végrehajtott második szakaszára, nem kis bevételtől (mintegy 80 M USD-től) esett el az alap annak a kormányhatározatnak a következtében, mely szerint „teljesítettnek kell tekinteni a távközlés állami részesedésének privatizációjából származó bevételek 10%-os befizetését" [lásd 2199/1996. (VII.24.) kormányhatározat].

Egyértelműen megállapítható tehát, hogy az alap nem töltötte be eredeti célját. Az alapot megszűnéséig megillető bevételek nagyságáról a fentiek szerint fogalmat alkothatunk, s egy KHVM-közleményből tájékozódva arról is, hogy e bevételek csekély töredékét, alig 1,5 milliárd forintot, melynek egyébként kb. felét vissza kell téríteni, fordította a miniszter az eredetileg megjelölt célra.

11. A TÉF, A TMMB ÉS AZ NHIT

A Távközlési Érdekegyeztető Fórum (TÉF) és a Távközlési Mérnöki Minősítő Bizottság (TMMB) furcsa és ellentmondásos képződményei a távközlést jellemző hazai viszonyoknak. Még nem léteztek, mikor a Tt — 1992 őszén — említést tett róluk, s a miniszter feladatává tette létrejöttük kezdeményezését és működésük lehetővé tételét. A TMMB a Híradástechnikai Tudományos Egyesület keretében 1993. május 1-je óta végzi tevékenységét (jóllehet megalakulásáról a KHV Értesítő csak 1994/7. számában ad hírt), a TÉF társadalmi szervezetként, tehát önálló jogi személyként, 1994-ben alakult meg.

Működésük feltételeit a Tt, majd a Hírközlési Alapról szóló tv értelmében a Táv-, illetve a Hírközlési Alapból a miniszternek kellett biztosítania, illetve finanszíroznia, míg e kötelezettségeket a Ttm a „működésük támogatására" fordulattal nem helyettesítette. Azt, hogy e fordulatokat a miniszter hogyan értelmezte és értelmezi, s hogy végül is mekkora összeget kaptak e testületek és azt mire költötték, homály fedi. Ettől eltekintve a finanszírozási konstrukció jelzi, hogy mind a TÉF, mind a TMMB — egyéb források nyilvánvaló hiányában — meglehetősen ki van szolgáltatva a miniszternek. Így aztán nem lehet csodálkozni azon, hogy véleményük vagy javaslatuk ereje a kiszolgáltatottság mértékével fordítva arányos.

A Tt értelmében ugyan az állami feladatok ellátásába be kell vonni a TÉF-et, és meghatározott műszaki előírások bevezetése és alkalmazása előtt ki kell kérni a TMMB véleményét is, a bevonás mértéke, a vélemény felhasználása a miniszter diszkrecionális (tetszőleges) joga marad. Tekintettel arra, hogy mindkét testületben képviselve van a távközlés valamennyi szereplője — gyártók, szolgáltatók, fogyasztók stb., e testületek lennének alkalmasak arra, hogy a hatóság és az érintettek a közöttük létrejövő szerződés — később jogszabályi formát öltő — részleteiben megállapodjanak. Erről azonban az eddigi tapasztalatok alapján még nem lehet beszélni, azért sem, mert a legnagyobb szolgáltatók az érdekérvényesítés egyéb — informális — útját választják és választhatják. A hatóság (a KHVM és a HIF) ugyanis e testületeknek nem tagja, így a „bevonás" nem interaktív, az egyetértés közös kialakításának formális lehetősége tökéletlen. Az állami magatartás etikája még nem alakult ki — nemcsak e két testülettel kapcsolatban, hanem más kérdésekben sem —, meghatározásának vagy legalább is körülírásának helye lenne a Tt-ben definiált táv-, illetve hírközléspolitikában, hiszen ez a szó legszorosabb értelmében vett politikai kérdés, ami abból is látszik, ahogyan az állam e két testületet kezeli.

A TÉF és a TMMB jellegét tekintve társadalmi formáció, s a törvényhozás és a kormány bizonyára elégedetlen volt tevékenységükkel, azért a rádiózásról és a televíziózásról szóló törvény — a frekvenciagazdálkodásról szóló törvény módosításával — felhatalmazta a kormányt, hogy az informatika és a hírközlés feladatai ellátásában való közreműködés céljából 11 tagból álló Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsot hozzon létre, egyidejűleg megszüntetve a Nemzeti Frekvenciagazdálkodási Tanácsot, utóbbi feladatait az NHIT hatáskörébe utalva.

Az NHIT, melybe egy-egy tagot a TÉF és a TMMB is delegálhat, valószínűleg más — pl. frekvenciagazdálkodási vagy informatikai feladatokkal — van elfoglalva, tevékenysége eddig a távközlésre látható hatást nem gyakorolt, bár elnökének egyik első nyilatkozata éppen e területen ígérte a jogszabályok rendezését és korszerűsítését.

12. ADATSZOLGÁLTATÁS

Adatokat a Tt szerint a szolgáltatóknak távközlésben elengedhetetlen együttműködéséhez, a hatósági aktusok előkészítéséhez és a hatósági ellenőrzéshez a hatóság részére kell szolgáltatni, melyeket az az együttműködés létrejöttéhez szükséges mértékben bocsát az érdekeltek rendelkezésére, illetve tesz nyilvánossá a törvény vagy jogszabály előírásai szerint. Az adatszolgáltatásért járó díj vagy költségtérítés mértékét a miniszter rendeletben állapítja meg, amely mindmáig késik. A késés ebben az esetben nemcsak érthető, hanem indokolt is, hiszen az adatszolgáltatási kötelezettséget törvény állapítja meg, s ilyen kötelezettség teljesítéséért díj vagy költségtérítés nem jár, annál inkább bírság a kötelezettség elmulasztásáért vagy az előírt határidőn túli teljesítéséért. Ugyancsak késik a Tt-ben csak általánosan körülírt adatoknak rendeleti meghatározása, melyekre adatszolgáltatási kötelezettség vonatkozik. Utóbbi rendelet hiányát a szakértők eddig azzal magyarázták, hogy a Tt ilyenre nem ad egyértelmű — egyes vélemények szerint semminemű — felhatalmazást. Tekintettel arra, hogy a kérdést a Ttm lényegében érintetlenül hagyta, továbbra is bizonytalanság jellemzi mind az adatgyűjtő (a HIF), mind az adatszolgáltató e kérdés kezelését érintő magatartását. Hasonló a helyzet a kormányzati, közbiztonsági, védelmi vagy nemzetbiztonsági érdekből szükséges adatok tekintetében, mely adatokat a távközlési szolgáltatók „a kormány által meghatározott feltételek szerint szolgáltatják".

13. A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELEME

A szolgáltatót a Tt külön is kötelezi a szolgáltatás teljesítése során tudomására jutott közlés vagy más személyes adat védelmére, jóllehet ezt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény (At) is megteszi. Ez utóbbi azért érdemel figyelmet, mert az At hatályba lépését megelőzően a személyes adatok — az előfizető neve, lakcíme, telefonszáma — telefonkönyvben való nyilvánosságra hozása volt az általános, s annak, aki ezt

nem kívánta, titkosítási díjat kellett fizetnie. Az Avt ezzel szemben azt írja elő, hogy személyes adatával — hacsak törvény ezt nem korlátozza — mindenki maga rendelkezik, következésképpen a szolgáltató csak akkor teheti közzé az előfizető adatait a telefonkönyvben, ha ehhez az előfizető hozzájárult, s a titkosításért díjat nem számíthat fel. Elég hosszú időt vett igénybe, míg a szolgáltató ténylegesen meg is szüntette a titkosítási díjakat, ami nem csoda, hiszen azokból a Matávnak — közlésük szerint — évente 60 millió Ft bevétele származott. E díjakat egyébként az At vonatkozó rendelkezésének hatályba lépése napján, 1993. május 1-jével kellett volna eltörölnie, ezt azonban csak 1994. október 1-jén tette meg, s egyetlen hatóságnak sem jutott eszébe, hogy őt a díjak jóváírására felszólítsa vagy a jogosulatlan adatkezelés Btk-ben definiált vétsége alapos gyanúja miatt a szolgáltató ismeretlen alkalmazottját feljelentse. A jogosulatlan díj visszatérítésére tudomásunk szerint csak egyetlen esetben — jogerős bírósági ítélet alapján — került sor.

Ugyancsak adatvédelmi kérdés az ún. hívóazonosítás is, melyet az egyik mobil szolgáltató kísérelt meg bevezetni, ám a hívóazonosítás jogi és technikai feltételei általános hiánya miatt sikertelenül. Az információs önrendelkezési jog ez esetben ugyanis csak úgy gyakorolható, ha a hívó tartósan vagy esetenként megtagadhatja — pl. gombnyomással, előválasztó kóddal, a szolgáltató segítségének igénybevételével vagy bármi más módon — telefonszámának a hívott fél tudomására hozását, ám erre technikailag általában sem a közcélú (kötött helyű) távbeszélő-szolgáltatások igénybevételére használt előfizetői készülékek nem alkalmasak, sem a közcélú távbeszélő szolgáltatók nincsenek felkészülve.

A Ttm hatályba lépését megelőzően jogilag rendezetlen volt a telefonkönyv kiadása és a tartalmát képező személyes adatokkal folytatott kereskedelem is. A telefonkönyvkiadás ugyanis nem volt beleérthető azokba a szolgáltatásokba, melyeket a távközlési szervezet a Tt szerint végezhetett. Ezt a kérdést a Ttm — a tudakozó szolgáltatással együtt — rendezi (melléklet 9. pont). Még kevésbé volt jogszerű, sőt, továbbra is jogszerűtlen az előfizetői adatok továbbítása — sőt, értékesítése — harmadik személyek részére, kivéve, ha ahhoz az adatalany hozzájárult, mely hozzájárulást a szolgáltató — ha egyáltalán — csak az új előfizetők esetében szerzi meg, míg az At hatályba lépése előtt bekötött előfizetők esetében ezt megadottnak feltételezi. Kérdés, hogyan járna el, ha az ily módon végzett adatkezelés jogszerűségét bizonyítania kellene, mint ahogyan azt az At számára előírja.

14. A NEMZETI TÁVKÖZLÉSPOLITIKA

A kormány és a miniszter Tt-ben meghatározott állami feladatainak egyike a nemzeti távközléspolitika kialakítása és az erről szóló javaslat Országgyűlés elé terjesztése. A feladatot a nevesített szervek úgy látszik nem kötelezettségnek tekintik, mert távközléspolitika az Országgyűlés elé még nem került, jóllehet két fogalmazvány ilyen tartalommal már forgott közkézen, az egyik tavaly, a másik háromnégy évvel ezelőtt. Politika azért van, akkor is, ha nincs róla határozat, elemzők számára a távközléssel kapcsolatos állami magatartásból, kormány- és miniszteri, valamint hatósági döntésekből jól felismerhető, egyik lényeges elemét éppen a hiánnyal, az elfogadott és számonkérhető politika hiányával azonosíthatjuk, egyéb elemeinek azonosításától — mert nem e dolgozat tárgya — eltekintünk.

15. A TÁVKÖZLÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA ÉS AZ UNIÓS JOGHARMONIZÁCIÓ

A Tt-t hatályba lépése óta többször módosították, ám csak egyszer, a legutóbb, olyan törvénnyel, amely kifejezetten azt a célt szolgálta, hogy az 1992-es, eredeti rendelkezések némelyikét — eltekintve a Távközlési Alapra mért csapásoktól — revízió alá vegye. A revízió azonban sem igazán érdeminek, sem átfogónak nem nevezhető, s a fentebb már említett módosításokon kívül csak néhány, említésre méltót tartalmaz.

A Ttm megkísérli bevezetni a vezetékjog fogalmát, amely a távközlési jogszabályokból mind ez idáig hiányzott, hatósági aktushoz kötve annak, valamint a szolgalmi vagy más használati jognak az ingatlanon való alapítását. Kísérletnek nevezni az ilyen jogokat érintő rendelkezést azért indokolt, mert e kérdést néhány mondattal megfelelően szabályozni nem lehet, bár a minta és a párhuzam a villamos energiáról szóló törvényben és környezetében szabályozott vezetékjoggal rendelkezésre áll. A közcélú szolgáltató egyik legnagyobb előnye más, nem közcélú szolgáltatókkal szemben éppen a vezetékjogra vonatkozó igénye hatósági kezelésében mutatkozik meg, s nem véletlen, hogy a nálunk fejlettebb országok törvényei e jogot (right of way) részletesen szabályozzák.

Újdonság a közcélú távközlési szolgáltató által szerzett használati jog alapján létesített építményben alapítható használati jog, melynek jogosultját erre vonatkozóan szerződési kötelezettség terheli, jóllehet e kötelezettség nem abszolút, méltányolható magánérdek vagy koncessziós kötelezettség vele szemben elsőbbséget élvez. Bizonytalan csupán az, mi tekinthető „méltányolhatónak", s meddig terjed a koncessziós kötelezettség és jogosultság, tekintettel arra, hogy a használati jog alapvető kihatással van a tulajdonjog gyakorlására.

Jogszabályalkotási szempontból nem elemezzük sem a Ttm-et, sem egyéb, a távközléssel kapcsolatos jogszabályokat, megjegyezzük csupán, hogy a jogszabályok szerkesztése nem mindig segíti a rendelkezések egyértelmű alkalmazását, a homályos, eufemisztikus vagy hiányos megfogalmazások a jó indulatú laikusban is megütközést keltenek, pedig ő csak azt keresi, amit a jogalkotásról szóló törvény is előír, vagyis hogy a „jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni".

Mit gondoljunk például a Ttm-nek arról a klauzulájáról, mely szerint az az Európai Közösségek felsorolt jogszabályaival „összeegyeztethető" szabályozást tartalmaz? Mit jelent az, hogy összeegyeztető? Esik-e egyetlen szó is e törvényben például a 73/23 irányelvben foglalt rendelkezésekről? Mert ha nem, az összeegyeztethetőség tény, s ilyen alapon a Ttm minden olyan uniós jogeszközzel összeegyeztethető, melynek tárgyával semmiféle összefüggésben nincs, következésképpen azzal ellentétes rendelkezést sem tartalmazhat. Ilyen és ehhez hasonló (pl. „figyelembe vett" irányelvek) megfogalmazásokkal más törvényekben is ta-

lálkozunk, melyek csak arra alkalmasak, hogy az európai jogharmonizáció állását illetően jóleső érzéssel töltsenek el bennünket.

Bár a kihirdetett Ttm-ben felsorolt uniós jogszabályok listája rövidebb és pontosabb, mint a benyújtott T/3925. számú törvényjavaslatban, irányelvnek nevezve iktatni törvénybe a tanács 93/465/EEC döntését (Decision) súlyos törvényhozási hiba. [A hiba egyébként arra is enged következtetni, hogyan viszonyul a törvényjavaslatokhoz maga az Országgyűlés (nem érdekli, hiszen úgyis megszavazzák), a javaslatot benyújtó kormány (benyújtja, hiszen az előkészítésért a miniszter felelős és ő az előadója), a miniszter (nem olvassa, aláírja, mert megbízik a minisztériumi apparátusban), a TÉF, a TMMB, s mindazok a felelős köztisztviselők, akik az előkészítést végezték, a javaslatot megvitatták vagy a tárcák között körözött javaslatról véleményüket kifejezték.] A döntés (melyből a lista 6. pontjában még egy szerepel, ám ott határozatnak nevezve) egyébként csak címzettjeire nézve kötelező (lásd Az Európai Közösségeket létrehozó szerződés 189. cikkét), így inkább csak az unió irányítása egyéb jogi eszközének tekinthető. Az ajánlás (recommendation), melyből a lista ötöt nevez meg, biztosan nem jogszabály, mert (lásd az imént említett szerződés hivatkozott cikkét) nincs kötelező ereje, ami nem jelenti azt, hogy nem épülhet be a tagországok belső jogába, sőt, éppen ez a célja.

A jogharmonizációval kapcsolatos feladatokat és a harmonizációval érintett uniós jogforrásokat kormányhatározatok tartalmazzák (lásd 2174, 2343, 2403/1995. számok alatt), sajnos azokban is sok az előbbiekhez hasonló pontatlanság, ám a Ttm-lista olyan jogforrásokat is feltüntet, melyeket még e határozatok sem nevesítenek. A jogalkotó túllőtt a célon, helyesebb lett volna a jogalkotásról szóló törvényben rögzített kötelességét teljesítve csupán a törvényjavaslat indokolásában tájékoztatást adnia arról, „hogy a javasolt szabályozás milyen mértékben tesz eleget az Európai Közösségek jogszabályaihoz való közelítés követelményének, illetőleg az összeegyeztethető-e az Európai Közösségek jogszabályaival" (40.§ (3)). A tájékoztatás azonban elmaradt, a T/3925. számú törvényjavaslat csak annyit tartalmaz, hogy „(a) javaslat záró rendelkezései körében felsorolt EU-irányelvek és határozatok egy része már a hatályos törvényben is megvalósult, a teljes lista azonban megtalálható a javaslat szerint módosuló Tt-ben". A „teljes listát" mindazonáltal hiába kerestük, s hogy az „irányelvek és határozatok"-nak „egy része" mekkora, itt meg sem kíséreljük elemezni, hiszen bármekkora is, esetleges, akárcsak a Ttm listája.

16. ZÁRSZÓ

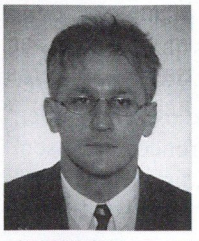
A dolgozat csupán szerény kísérlet a címében jelzett tárgy nagyvonalú áttekintésére. Nem kívánja expressis verbis megjelölni a szükséges és kívánatos előrelépés területét, irányát, módját vagy következményeit, melyek azonban a dolgozatból jórészt kiolvashatók.

A távközlés liberalizálásában és az ezzel járó szabályozásában élenjáró országok tapasztalatai minden esetre jelzik, hogy az ismert elveken nyugvó optimális megoldásokat, a szabályozás formáját és módját kinek-kinek nemzeti sajátosságai figyelembevételével kell megtalálnia, s ez a legnehezebb, mert ebben a legkevesebb — néhány év csupán — a gyakorlatunk, s nemzeti sajátosságainknak is — évtizedekig tartó folytonossági hiányt pótolva — újra ki kell alakulniuk.

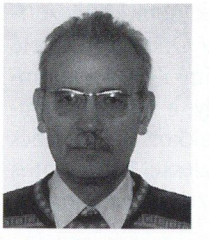
THE LEGAL FRAMEWORK OF THE HUNGARIAN TELECOMMUNICATIONS

T. BÁN P. KÖNYVES TÓTH

The paper outlines the legal framework of the Hungarian telecommunication, critically analyzing the implementation and the consequences of major provisions of the Act on Telecommunication of 1992 along with its several amendments. It is a snapshot of the situation in September 1997, when — although the legislation has to gradually meet the challenge to harmonize domestic law with that of the European Union and lay down the fundaments for a liberalized telecom market — developments are rather modest compared to what could have been achieved within the given legal circumstances. The dominant position of the national concession company on the market and the reluctance of the authorities to prepare legal instruments transparently and in real co-operation with all parties concerned are the major obstacles in the way towards a really competitive environment.



Bán Tamás 1990-ben végezte el az ELTE Állam és Jogtudományi Karát, majd ezt követően az Alkotmánybíróság főmunkatársaként dolgozik. 1993-tól bíróként gazdasági ügyeket tárgyal, majd 1995-ben a Bankfelügyelet tanácsosa. 1996 júniusától ügyvéd, szakterülete a társasági jog, pénzügyi jog, privatizáció, adatvédelem, hírközlés.



Könyves Tóth Pál villamosmérnök, közgazdász. Évtizedekig foglalkozott informatikával, s elsők között a hazai információgazdaság — köztük a hírközlés — kérdéseivel és jogi vonatkozásaival. A kilencvenes években résztvevője a hírközlést érintő koncessziós és — mindmáig a — privatizációs folyamatoknak.

A MAGYAR HATÓSÁGI FOLYAMATOK SZERVEZÉSE

VOJNÁR LÁSZLÓ

HÍRKÖZLÉSI FŐFELÜGYELET
1015 BUDAPEST, OSTROM U. 23-25.

A távközlési piac szerkezetének leírása után ismerteti a szabályozási struktúrát, működését.
A távközlési hatóság (HIF) feladatrendszerét foglalja össze, bemutatva a hatósági folyamatok szervezését, a szolgáltatások minősége és a hálózatok teljesítőképessége összefüggését. Bemutatja a hatósági tevékenység irányait a szolgáltatások engedélyezésére és ellenőrzésére. Kitér a hálózatok, rendszerek és berendezések engedélyezésének kérdéseire és szabályozási törekvéseire.

Az elmúlt évek fejleményei eredményeképpen Kelet-Közép-Európa legreménykeltőbb távközlési piaca alakult ki Magyarországon.

A piac szabályzásához alapvetően fontos és nélkülözhetetlen törvényalkotási folyamat 1991-ben indult a XVI. koncessziós törvénnyel. Ezt követte 1992-ben a postáról, majd a távközlésről, 1993-ban a frekvenciagazdálkodásról szóló törvény. A sort az 1996. évi I. törvény a rádiózásról és a televíziózásról (ún. médiatörvény) sem zárta le, hiszen a távközlési törvény módosításának igénye már menet közben felmerült a beindult folyamatok fenntarthatósága érdekében. Minden valószínűség szerint a törvényi szabályozási folyamat következő terméke — az 1997. évi távközlési törvény módosítása után — egy komplett, új, a 2000 utáni liberalizált piaci helyzetre való felkészülést, illetve szabályozást lesz hivatott elősegíteni, illetve lefedni.

A nyújtható távközlési szolgáltatások közül a közcélú, koncessziós távbeszélő-szolgáltatások de facto területi monopolszolgáltatások. A megkötött koncessziós szerződések e területen bebetonozták a szolgáltatókat 2002-2003-ig, a verseny gyakorlatilag ezt követően indulhat.

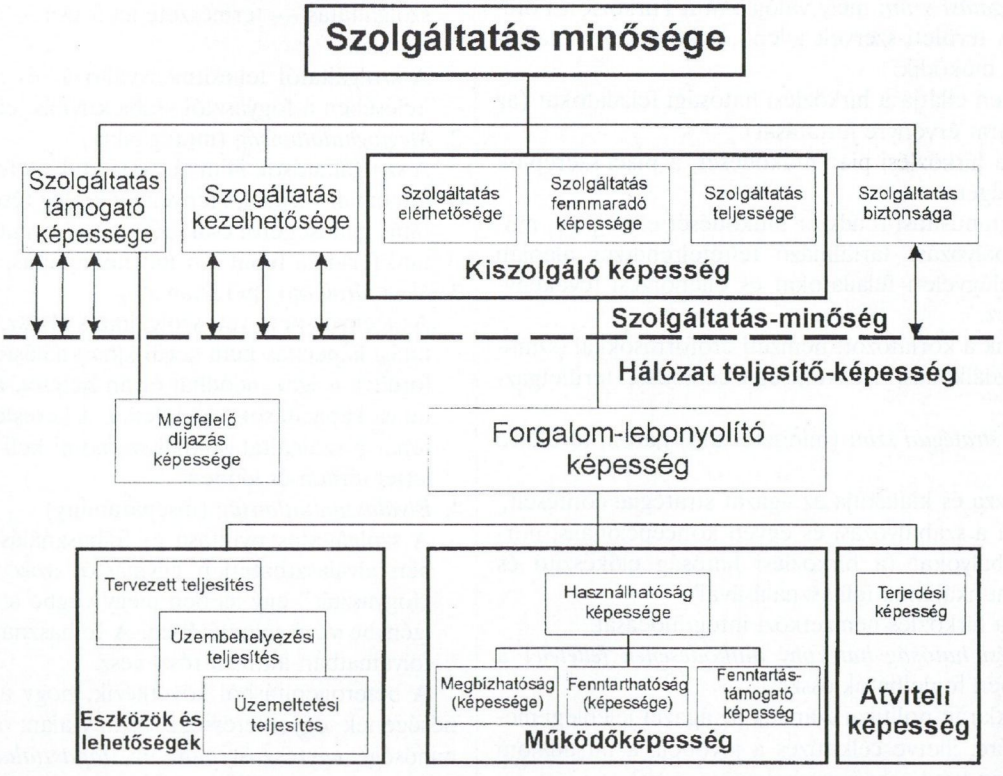
Az egyéb közcélú távközlési szolgáltatások engedéllyel, nem közcélú szolgáltatást bejelentési kötelezettség mellett nyújthatók.

Tehát a magyar távközközlési piacon együtt vannak jelen a monopolszervezetek, a mobil és üzenetközvetítő szolgáltatóknál versenyhelyzet alakult ki, a nem közcélú szolgáltatást nyújtó vállalkozások ugyanakkor versenykörülmények között működnek.

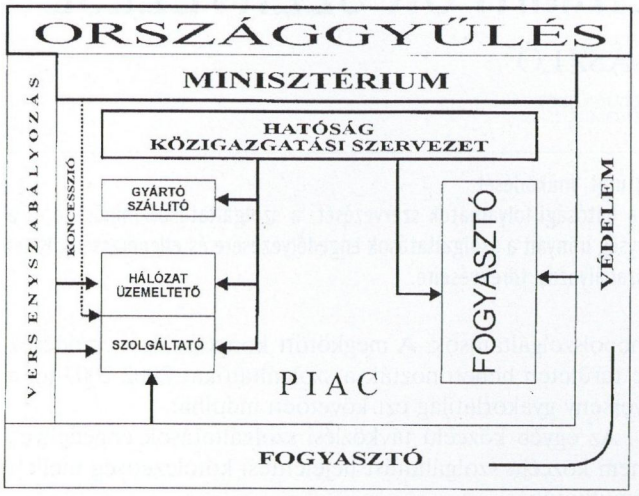
A szolgáltatások osztályozását az 1. ábra mutatja be.

Nyilvánvaló, hogy a piacbefolyásolás, piacfelügyelet más-más intézményi és eszközrendszert igényel egyrészt a *koncessziós szerződés* alapján, illetve *engedély, bejelentés* alapján nyújtott szolgáltatásokra.

A szabályozás intézményrendszerét a 2. ábra szemlélteti.



1. ábra. A szolgáltatások osztályozása



2. ábra. A szabályozás intézményrendszere

Míg a koncessziós szerződések a szakminisztérium és a szolgáltató (aki a magyar piaci struktúrában hálózattulajdonos/üzemeltető) között köttetnek, a szerződéses kötelezettségek teljesítését az állami közigazgatási szervezet ellenőrzi. Miután ezen szolgáltatások igénybevétele tekintetében a fogyasztó számára nincs választható alternatíva, a közigazgatási, hatósági eljárásokat kiegészíti a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem. E két, egymástól és a szakigazgatástól is független ága az állami akaratnyilvánításnak nyilvánvalóan nagyobb szerepet kap a nem versenyszférába tartozó szolgáltatások kontrolljában.

A *közigazgatási szint*, mely valójában a Hírközlési Főfelügyeletet és területi szerveit jelenti, a következő feladatrendszerben működik:

- teljeskörűen ellátja a hírközlési hatósági feladatokat (az állami akarat érvényre juttatását),
- ellenőrzi a hírközlési piac működését, a piaci szereplők tevékenységét,
- a minőségtanúsítási rendszer működését elősegítve, műszaki szabályozást tartalmazó feltételrendszer alapján minőségfelügyeleti feladatokat és ellenőrzési tevékenységet végez,
- gazdálkodik a korlátozott nemzeti erőforrásokkal (szám- és címgazdálkodás, frekvenciagazdálkodás, területgazdálkodás).

A *felettes, stratégiai szint* (minisztérium) három területre koncentrál:

- megalapozza és kialakítja az ágazat stratégiai döntéseit,
- kidolgozza a szabályozási és egyéb koncepcionális, normatív szabályokat (a hírközlési hatóság előkészítő és szakmai munkájának felhasználásával),
- biztosítja a hírközlés nemzetközi integrálódását.

A hírközlési hatóság hatékony működésének feltételei a következőkben foglalhatók össze:

- legyen deklarált politikai szándék az ágazat jelenlegi menedzselésére, illetve célkitűzés a jövőbeli, a társadalom fejlődésében betöltendő szerepkörére,
- minél teljesebb körű legyen a szabályozandó terület jogszabályi fedettsége,
- a hatóság kapjon megfelelő jogosítványokat az állami akarat végrehajtására, végrehajtatására (kikényszerítésére),
- a szolgáltatási és műszaki követelmények legyenek rögzítettek és nyilvánosak,
- a koncessziós szolgáltatásokra a kölcsönös érdekeket hosszabb távon kifejező szerződések jöjjenek létre,
- legyenek világos szabályok a piacra lépés és visszavonulás tekintetében.

Az egész hatósági munka szempontjából nagy jelentőséggel bír a 48/1997. (III.14.) kormányrendelet a szolgáltatások engedélyezéséről; a rendelet „melléktermékeként" megjelent a távközlési szolgáltatások jegyzéke, illetve a szolgáltatások leírásának formai követelményei (KHVM-közlemény). E kormányrendelet számos olyan elemet tartalmaz, mely a távközlési piac regulációja szempontjából előremutató, szabályozva a szolgáltatók, szolgáltatások piacra lépésének feltételeit.

A Hírközlési Főfelügyeletnek hatósági feladatai ellátásában lehetőséget ad arra, hogy eljárásában legyen:

- szakszerű és szabályszerű,
- átlátható,
- semleges, pártatlan,
- hiteles,
- nyilvános a frekvenciasorsolási/árverési allokációban,
- megfelelően dokumentált.

A távközlési piaci folyamatok az ügyfelek, a fogyasztók kiszolgálásáról szólnak. *A szolgáltatást négy elsődleges tulajdonsága teszi áruvá* [1]:

1. *Heterogenitás* (heterogenity)
   A termékhez képest a szolgáltatások kevésbé standardizálhatók.
   A szolgáltató teljesítménye és a fogyasztó által tapasztalt szolgáltatás — természeténél fogva — térben és időben változó.
   A szolgáltatói teljesítményváltozás és a színvonal megítélésében a fogyasztói szubjektivitás jelentős.
2. *Megfoghatatlanság* (intangibility)
   A szolgáltatások nem tárgyiasultak. A fogyasztó tehát látatlanban vásárol, igényeinek kielégítéséről és a szolgáltatás minőségéről csak utólag tud nyilatkozni. A szolgáltató feladata tehát a bizonyítéknyújtás, a bizalomkeltés.
3. *Nem tárolható* (perishability)
   Az igénybe nem vett szolgáltatás elvész, az adott szolgáltatási kapacitás nem kerül kihasználásra. Természetesen fordítva is igaz, adódhat olyan helyzet, amikor a szolgáltatási kapacitások elégtelenek a kereslet kielégítéséhez, tehát a szolgáltatásoknál számolni kell a változó keresletet térben és időben.
4. *Elválaszthatatlanság* (inseparability)
   A szolgáltatás nyújtása és felhasználása időben és térben elválaszthatatlan egymástól azaz a „termelés" és „fogyasztás" egy időben megy végbe a szolgáltató és az igénybe vevő jelenlétében. A felhasználó a szolgáltatási folyamatban aktívan részt vesz.

A heterogenitásból következik, hogy a szolgáltatás minőségének egyenletessége bizonytalan. A szolgáltatások minősége egyrészről mint ún. *tapasztalati minőség* értelmezhető [2].

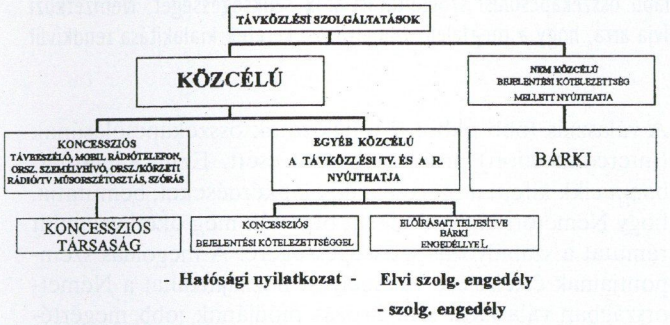
A fogyasztó igényeinek kielégítése az ún. *„értékegyenleg"*-en alapszik, melynek *öt alkotóeleme van* [3]:

- a minőség, mely a szolgáltatással kapcsolatos tapasztalatokon alapszik,
- a megbízhatóság, mely alapvetően a szolgáltatás használhatóságának mértékét fejezi ki,
- a szolgáltatás fokozata, mely az ügyféllel való kapcsolattartás természetét jellemzi,
- az innováció szintje,
- az ár.

A távközlési szolgáltatások értékesítésének folyamatában a felsorolt elméleti megközelítések teljeskörűen érvényesülnek.

Más megközelítésből: a távközlési hálózatok teljesítőképessége a rajta nyújtott szolgáltatás minőségében fejeződik ki.

A 3. ábra a szolgáltatásminőség képességei és a hálózat teljesítőképességei közötti kapcsolatot fejezi ki [5].



3. ábra. A szolgáltatásminőség képességei és a hálózat teljesítőképességei közötti kapcsolat

A hatósági folyamatok szempontjából a távközlési hálózatokat/rendszereket elsősorban a létesítés, üzembe helyezés fázisában szükséges kontroll alatt tartani a különböző műszaki előírások, szabványok (ajánlások) betartatásával.

Alapvetően a hálózatüzemeltető felelőssége, törvényi kötelezettsége az együttműködő műszaki rendszerek megvalósítása.

Így a hatóság a működő rendszerek tekintetében a szolgáltatások minőségének kontrollját végzi, illetve tevékenységében az eddigieknél lényegesen nagyobb szerepet szán a kontrollfolyamatoknak. Ezen ellenőrzés természetesen szolgálja a fogyasztók érdekeit, és adott esetben képet ad a szolgáltatás értékarányosságáról is.

A kép nem lenne teljes, ha nem szólnék a termékek, berendezések hálózati csatlakoztatásának feltételeiről. A megfelelőségigazolás, minőségtanúsítás, termékforgalmazás jogi szabályozásáról miniszteri rendelet fog intézkedni.

Megjelenéséig a HIF engedélyezési rendszere a mértékadó a berendezés forgalombahozatalára, rendszeresítésére és használatba vételre, melyben szerepet kap az MSZ 25051, 1996-ban megjelent szabvány, mely a megfelelőségértékelési eljárásokról rendelkezik.

A jóváhagyási eljárásban nagyobb hangsúlyt kap az öntanúsítás, és ezzel együtt a magyar gyakorlat tartalmában közelít a megfelelőségértékelési eljárásokat tartalmazó 93/465/EEC direktívához.

Természetesen a távközlési piac bővülésével, újabb szolgáltatók piacra lépésével a hatósági feladatok köre is bővül a hálózatok összekapcsolásának technikai és gazdasági szabályozásával. Ma Nyugat-Európában a távközlési piacon a verseny kulcsa a hálózatösszekapcsolás.

IRODALOM

[1] P. H. Kotler: Marketing Management. Műszaki Könyvkiadó 1996.

[2] Slych András: Ügyfél és hatóság kapcsolata a szolgáltatás tükrében, szakdolgozat.

[3] S. C. Littlechild: A távközléstan alapelvei. Távközlési Kiadó 1985.

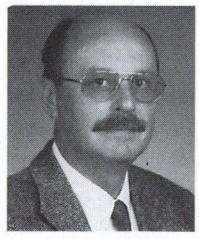
[4] Czeiner Antal: A hírközlési szolgáltatásminőség fogalmai. ITV-T ajánlás.

ORGANISING HUNGARIAN COMMUNICATIONS' REGULATION PROCESSES

L. VOJNÁR

COMMUNICATION AUTHORITY, HUNGARY
H-1015 BUDAPEST, OSTROM U. 23-25.

After describing the telecommunications market environment, the paper deals with the structure of regulations and its functioning. It summarises the main tasks of the Communication Authority, the organisation of the authorisation procedures, the interrelation between the service quality and the network performance, describes the directions in licensing and supervising procedures. It addresses licensing of networks, systems and equipment and also indicates efforts in regulation.



Vojnár László a BME Villamosmérnöki Karának Híradástechnikai szakán szerzett diplomát 1966-ban. Első munkahelyén a Posta Szegedi Igazgatóságán távközlési hálózatok és központok fejlesztésével, beruházásával foglalkozott. 1980-tól főmérnökként az üzemeltetés irányítását végezte. 1990-től a Matáv Rt. Szegedi Igazgatóság igazgatója. 1995. augusztustól a Hírközlési Főfelügyelet igazgatója, 1997. májustól szolgáltatásfelügyeleti elnökhelyettes.

AZ ÖSSZEKAPCSOLÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK KÉRDÉSEI, MEGOLDÁSAI ÉS AZ ELSŐ NÉMETORSZÁGI TAPASZTALATOK

ERNST-OLAV RUHLE*

RWE TELLIANCE AG, BEREICH STRATEGIE / REGULIERUNG
GUTENBERGSTR. 3, ESSEN, DEUTSCHLAND, D-45128
TEL.: ++49-201-1220562, FAX: ++49-201-1220190, E-MAIL: ERNST-OLAV.RUHLE@RWE-TELLIANCE.DE

Németországban a távközlési törvény korszerű alapokra helyezte a távközlési szolgáltatók összekapcsolásának szabályozását. A cikk rövid összefoglalást ad az összekapcsoló felek leggyakoribb vitáiról és az e viták elrendezését szolgálni hívatott szabályozás lényegéről. Kiemeli az összekapcsoló felek közötti tárgyalások fontosságát és a költség alapú összekapcsolási szolgáltatási árak szükségességét. Nemzetközi összehasonlításul áradatokat közöl. A magyar szabályozók figyelmét felhívja arra, hogy a megfelelő szabályozási keretek kialakítása rendkívül időigényes.

1. BEVEZETÉS

A német távközlési törvény (TKG: Telekommunikationsgesetz) értelmében Németország 1998. január elsejével teljesen megnyitja távközlési piacát a verseny előtt. Ezzel a jogi kereteket illetően lezárul egy hosszú reformfolyamat, mely az 1980-as években a végberendezések piacának liberalizálásával kezdődött, az értéknövelt szolgáltatások és a mobiltelefon terén kibontakozó versennyel folytatódott, végül a hálózati infrastruktúra és a telefonszolgáltatás piacának szabaddá tételéhez vezetett. Az Európai Unió fáradozásai sokat segítettek ebben a fejlődésben — tartalmának alakítását és időbeli lefolyását tekintve egyaránt —, amelyet előmozdított az is, hogy Németországgal párhuzamosan más államok piacain is nyitás történt.

Magyarország a piaci liberalizációs folyamatnak még a kezdetén tart. Ha egyes részpiacokon előrehaladott stádiumába jutott is a liberalizálás, hátra van még a legfontosabb lépés, nevezetesen az, hogy az alapvető telefonszolgáltatások területén is megszűnjék a monopólium. A jelenleg még igen kiterjedt kizárólagos jogok ellenére Magyarország sem maradhat ki a piacok megnyitásának folyamatából. Nem utolsó sorban az Európai Unióhoz való csatlakozás szándéka miatt ezen a területen is alkalmazkodnia kell a fennálló jogi szabályozáshoz. Az Európai Unió szabta jogi kereteken belül természetesen marad hely a nemzeti szabályozás és annak sajátosságai számára is. Felmerül a kérdés, hogy miként célszerű kitölteni ezeket a kereteket. Erre a kérdésre Magyarországon is meg kell találni a feleletet a távközlési törvény 1998-ban esedékes megújítása során.

Jelen cikknek az a célja, hogy bemutasson egyet azokból a problémákból, amelyek központi szerepet játszanak a monopolisztikus távközlési piacokról a versenyre való átállás, illetve az új szabályozás kidolgozásának folyamán.

A választás több okból is a hálózatok összekapcsolásának (interconnection) problémakörére esett. Ezzel kapcsolatban a cikk kifejti a megoldandó alapkérdéseket, bemutatja, hogy Németországban miként oldották meg őket, valamint rámutat a szabályozás szükségességére. A megoldás szempontjainak értékelése valamelyest hozzájárulhat a Németországban választott szabályozás módjának jobb megértéséhez, továbbá útmutatással szolgálhat Magyarország számára abban, hogy milyen módon lehet egyes kérdéseket megoldani, illetve a megoldásoknak milyen módozataitól ajánlatos tartózkodni.[1]

A témaválasztást elsősorban az indokolja, hogy sok országban felmerül a kérdés: mi tekinthető a korábbi monopolista telefonvállalat vonalainak használatáért fizetendő korrekt árnak, és hogyan kell azt kiszámítani? Nemzetközi méretekben megfigyelhető olyan irányú változás, hogy egyre inkább a költségalapú árakat részesítik előnyben az olyan megállapodások helyett, amelyek értelmében a végfelhasználóval kialkudott díjakat az érintett felek felosztják egymás között. Magyarországnak sem érdektelen ez a kérdés, mivel jelenleg erősen befolyásolja a helyi telefontársaságok versenyképességét, a 2002 utáni időkben pedig fontos peremfeltételt képvisel majd az új országos szolgáltatók számára.

A cikk a következő részekből áll: először (a 2. szakaszban) a hálózatok összekapcsolásának alapvető jelentőségét és a tárgyalásokban részt vevő felek stratégiai magatartását mutatja be, majd rámutat azokra a pontokra, melyek a leggyakrabban váltanak ki vitát az összekapcsolásról tárgyaló felek között (3). Ezt követi annak rövid ismertetése, hogy Németországban milyenek a jogi keretfeltételek (4) és a megállapított díjak (5), majd a Németországban választott

* A szerző az RWE Telliance AG munkatársa, mely vállalatnak 37,5% részesedése van az „O.tel.o communications GmbH" társaságban. Az O.tel.o jelenleg építi ki a német piacon az új versenytársak egyikének pozícióját. Kérdések, észrevételek és javaslatok a fenti címen juttathatók el a szerzőhöz.

[1] Ez a cikk nagyon tömör összefoglalást tud csak adni az összekapcsolás szabályozásának Németországban választott módjáról. Részletezi az „interconnection" és más kérdések jogi kereteit valamint a piac fejlődéséről is képet ad Martin Geppert, Ernst-Olav Ruhle és Fabian Schuster könyve: „Telekommunikation im Wettbewerb – Das Handbuch für Recht und Praxis" (Versenyhelyzetben a távközlés – Kézikönyv jogi és gyakorlati kérdésekhez), mely 1998 első negyedében a Nomos Verlag kiadásában jelenik meg (ISBN: 3-7890-5020-2).

szabályozási megoldás értékelése következik (6). Végül arra a kérdésre keres választ, hogy milyen tanulságot vonhatnak le mindebből más országok (7).

Meg kell jegyezni, hogy az összekapcsoláson kívül számos más nagyon fontos kérdésre is meg kell találni a választ a távközlési piac megnyitásával összefüggésben. Ezek közé tartozik a számgazdálkodás, a domináns piaci helyzetben levő vállalatokra vonatkozó szabályozás, az árszabályozás, az egyetemes szolgáltatás és az ellenőrzés problémaköre. Nincs mód ezeket a jelen cikk keretei között tárgyalni, azonban nem hagyható említés nélkül, hogy velük összefüggésben nagy jelentőségű problémákba ütközünk.

2. HÁLÓZATOK ÖSSZEKAPCSOLÁSÁNAK ALAPVETŐ JELENTŐSÉGE ÉS AZ ÖSSZEKAPCSOLÁS TÁRGYALÁSI STRATÉGIÁI

A verseny körülményei között a felhasználók választani fognak a hálózatokat üzemeltető és a távközlési szolgáltatásokat kínáló gazdasági szereplők között. A versenynek azonban csak akkor van értelme, ha a választás szabadsága nem korlátozza vagy nehezíti ésszerűtlen mértékben a másokkal való kommunikálás lehetőségét. Ezért lehetségesnek kell lennie, hogy a felhasználó komplikációk nélkül kommunikálhasson a hálózat határain túlra is. Ehhez nem elegendő a műszaki adottságok megfelelő kialakítása, hanem a hálózatok üzemeltetői között a gazdasági feltételek tekintetében is megegyezésre van szükség. A már régóta a piacon működő („inkombens") hálózat-üzemeltetőknek nem fűződik stratégiai érdekük ahhoz, hogy olyan feltételekkel nyújtsanak összekapcsolási lehetőséget az újonnan belépő szolgáltatóknak, amelyek alapján azok nyereséges üzletet folytathatnak. Az új szolgáltatók viszont mindig olyan feltételekre törekszenek, amelyek kifejezetten az általuk célba vett kínálatnak kedveznek, és amelyek nemzetközi összehasonlításban az alsó értékhatár körül mozognak. Az inkumbens szolgáltatónak a külön költségekre vonatkozó érvelését rendszerint nem fogadják el.

A tárgyaló feleknek a szerződés feltételeit illető elképzelései többnyire olyan messze esnek egymástól, hogy a szabályozó hatóság beavatkozása nélkül csak ritkán jönnek létre megegyezések. Kivétel a viszonteladók köre, valamint azoké a kisebb, például helyi érdekeltségű hálózatüzemeltetőké, amelyek tevékenysége az inkumbens üzemeltető számára viszonylag jelentéktelen vagy veszélytelen. Ilyenkor mindkét oldalról nagyobb a készség az összekapcsolási megállapodás megkötésére. Nagy, országos kiterjedésű versenytársak esetében viszont kimondottan nehéz ennek a folyamatnak kialakulnia. A megállapodás komplikációktól mentes létrejöttének rendszerint ellene hat az inkumbens szolgáltató oldaláról a piaci részesedés csökkenésének fenyegetése, az új szolgáltatók oldaláról pedig a piacra való belépés nagy beruházásigénye.

Ez megmutatkozott Németországban is. A Deutsche Telekom 1997 kora nyarán néhány kisebb szolgáltatóval (közöttük a Worldcom céggel) már megállapodott az összekapcsolásról, a belépő nagy üzemeltetőkkel viszont nagyon elhúzódtak a tárgyalások. Nagy (a használók minden csoportjára, a termékek minden fajtájára kiterjedő) piaci lehetőségeik miatt ezek jelentik a legnagyobb veszedelmet a piacon uralkodó helyzetben levő vállalat számára.

3. GYAKRAN VITATOTT PONTOK

Sok esetben van szükség arra, hogy a szabályozó hatóság egyeztetési és döntési hatáskörrel felruházott választott bíróság módjára avatkozzék be, rendszerint a következő problematikus pontok tekintetében:

- az árak számszerű nagysága és szerkezete;
- a költségszámítás módszertani kérdései;
- régebbi eredetű terhek és a bekapcsoláson elszenvedett veszteségek figyelembevétele;
- az összekapcsolás műszaki kérdései (állandó összeköttetés, összetelepítés [kollokáció], az összekapcsolás helye stb.);
- a szükséges új építés költségeinek felosztása; valamint
- az átalakítási határidők és új tárgyalások.

Ezeknek a problémáknak a zöme közvetlenül vagy közvetve kihat az összekapcsolással nyújtott szolgáltatás árára. Ennek az az oka, hogy az új szolgáltatók számára az összekapcsolás díja központi szerepet játszik. Az új belépők költségeinek 40–50 százaléka is eredhet az összekapcsolásból, így az a legnagyobb költségblokkot alkotja. Ezért is vitatják intenzíven az ellenérték kérdését.

Mindegyik nyugati országban szükség volt a szabályozó hatóság — hol kisebb, hol nagyobb — beavatkozására ahhoz, hogy az összekapcsolás feltételeit rögzíteni lehessen. Komoly problémák mutatkoznak ott, ahol ilyen beavatkozás nem történt (például Új-Zélandban). A múltban tapasztalt problémák miatt egyes országokban (például Franciaországban) áttértek a feltételek előzetes (pro-aktív, ex ante) lefektetésére, hogy ne kelljen a meghiúsult tárgyalások után utólag (ex-post) dönteni.

4. A JOGI KERETEK NÉMETORSZÁGBAN

Németországban az összekapcsolás területén olyan szabályozást választottak, amely meglehetősen alapos és átfogó. A jogi keretek az 1996. augusztus elsejével életbe lépett távközlési törvény és az annak alapján kiadott rendeletek útján jöttek létre. Az utóbbiak különösen a hálózathoz való hozzáférés és a dereguláció területére vonatkoznak. A szabályozás lényege a következő:

- A piacon uralkodó helyzetben levő szolgáltatóknak a belsőleg használt és a piacon kapható szolgáltatásaikat nem-diszkriminatív feltételek szerint nyújtaniuk.
- A piacon uralkodó helyzetben levő szolgáltatóknak minden használó számára biztosítaniuk kell a hozzáférést hálózataikhoz vagy hálózataik részeihez. Különbséget kell tenniük a végfelhasználóknak nyújtott általános hálózat-hozzáférés és a különleges hálózat-hozzáférés esetei között. Az ún. összekapcsolás („interconnection") a különleges hálózat-hozzáférés egyik alesete. A hálózat-hozzáférési rendelet (NZV: Netzzugangsverordnung) tovább konkretizálja, hogy mit jelent a „hálózat egyes részeihez" való hozzáférést illető kötelezettség, explicite rámutatva arra, hogy az uralkodó helyzetben levő szolgáltatónak kiváltképp az előfizetői vonal tekintetében kell biztosítania a hozzáférést. Az erre vonatkozó viták a "szétfejtés" („Entbündelung", „unbundling") címszó alatt is folynak. Az új távközlési vállalkozások részéről a Deutsche Telekom ellen benyújtott első panasz

azzal volt kapcsolatos, hogy hol kell elvégezni, és műszakilag hogyan kell megoldani ezt a „szétfejtést". Nem kevéssé késleltette a verseny kifejlődését az e kérdésben folyt vita.

- A hálózatok összekapcsolásának tárgyában minden közszolgáltató köteles tárgyalni.
- A szabályozó hatóságnak meg kell vizsgálnia és engedélyeznie kell az összekapcsolást illetően kötött megállapodásokat.
- Vitás esetekben egyeztetésre kérhetik fel a szabályozó hatóságot a felek, de csak együttesen. Bármelyik fél egymaga meghiúsultnak nyilváníthatja azonban a tárgyalásokat, és döntést kérhet a szabályozó hatóságtól. Ezt a döntést 10 héten belül kell meghozni. A szabályozó hatóság döntése ellen panaszt lehet emelni a közigazgatási bíróságnál.
- A hálózat-hozzáférési rendelet az előírásokat annyiban egészíti ki, hogy a hálózat-hozzáférésnek diszkriminációtól mentesnek kell lennie, és általános esetben a piacon uralkodó helyzetben levő szolgáltató helyiségeiben fizikai összetelepítéssel kell megvalósulnia. Le van fektetve továbbá, hogy melyek azok az elemek, melyeknek szerepelniük kell az összekapcsolási megállapodásokban.
- A díjakra vonatkozó rendelet kimondja, hogy az összekapcsolás díját a hosszú távú, jövőbe tekintő, különbözeti költségek alapján kell megállapítani. Ha a költségekre vonatkozó információ alapján a számítás nem végezhető el, akkor a hatóság megállapíthatja az árakat más országokkal történt nemzetközi összehasonlítás alapján.
- Figyelemmel kell lenni az Európai Uniónak az összekapcsolásra vonatkozó 97/33/EU irányelvében foglalt szabályokra is.

Bár az összekapcsolás szabályozása viszonylag kiterjedt módon megtörtént, Németországban egyelőre nincs egyetértés a Deutsche Telekom és az új versenytársak némelyike között. A vitatott kérdések elsősorban az összekapcsolási díjak nagyságával és szerkezetével kapcsolatosak. Különösen azt vitatják, hogy támaszthat-e igényeket a Deutsche Telekom az ellátási területén, állítása szerint, elszenvedett veszteségek (access deficit) vonatkozásában, valamint, hogy beszámíthatók-e korábbi terhekből fakadó olyan általános költségek, mint a keleti tartományokban végzett hálózatépítés vagy a nyugdíjasokra vonatkozó kötelezettségek terhei.

5. A DÍJTÉTELEK MEGÁLLAPÍTÁSA

A minisztérium — miután az új távközlési vállalkozások közül néhánytól felkérést kapott — szeptember és október hónap folyamán 10 ország adatainak összehasonlítása alapján megszabta az összekapcsolás díjtételeit. A minisztérium által így kialakított díjak a következő táblázatban láthatók.

A díjak egy része még éppen belül van, más része azonban már kívül esik azon a sávon, melyet az Európai Unió az összekapcsolás ellenértékére ajánl.

Az Európai Bizottság forgalmas időszakokra a következő díjsávokat ajánlja (lásd C(97) 3148):

- helyi beszélgetések[2]: 1,18 – 1,97 pfennig,
- körzeten belüli beszélgetések[3]: 1,77 – 3,5 pfennig, és
- távolsági beszélgetések[4]: 2,95 – 5,1 pfennig.

A hívásindító (call origination) és hívásvégződtető (call termination) szolgáltatásokra vonatkozó díjak

Távolsági övezet	csúcsidőben (09-21)	csúcsidőn kívül (21-09)
helyi (<20 km)	1,97	1,24
I. körzet (<50 km)	3,36	2,02
II. körzet (<200 km)	4,25	2,35
III. körzet (>200 km)	5,14	3,16

(A díjak pfennigben és percenként értendők, forgalmi adó nélkül; 1 pfennig = kb. 1,06 Ft.)

A Deutsche Telekom panasszal élt a díjszabás ellen. Vitatja különösen az olyan költségek számításba vételének módját, mint a bekapcsolás következtében elszenvedett veszteségek (access deficit, lásd fentebb). A megállapított díjak egyelőre csak 1998-ra és 1999-re érvényesek.

A minisztériumi döntés után eléggé hamar létrejött egy sor újabb megállapodás. Ezekben a minisztérium által megállapított díjak szerepelnek azzal a fenntartással, hogy a bírósági döntések után az ezek által megállapított végleges díjszabás lép majd a helyükbe.

Nagyon sikeresnek bizonyult a „kisebb" szolgáltatók stratégiája. Ezek korán megállapodtak az összekapcsolásra nézve, és így (vizsgálatokkal stb.) megteremtették annak a műszaki alapjait, hogy 1998. január elsején késedelem nélkül megkezdhessék szolgáltatásaik piaci kínálatát. Jelentős hasznuk származik a minisztérium által megszabott díjakból. A minisztérium ugyanis elutasította a Deutsche Telekommal korábban kötött megállapodásaikban szereplő magasabb díjakat és a diszkrimináció tilalma jegyében számukra is az újonnan megállapított alacsonyabb díjakat írta elő. Ennek következtében másokkal azonos feltételek mellett, de időbeli előnnyel indulhatnak. Azok az újonnan piacra lépni kívánó üzemeltetők ugyanis, akik csak 1997 őszén állapodtak meg a Deutsche Telekommal, az év végén még mindig csak a műszaki vizsgálatok fázisában vannak és veszélybe került 1998. január 1-jei indulásuk.

6. ÉRTÉKELÉS

Az összekapcsolás szabályozásának németországi keretei sok kérdést érintenek, ugyan, de korántsem mindegyiket. Néhány a nyitva maradt kérdések közül:

- Nincs előírás a tárgyalások tartamára, különösen olyan tekintetben, hogy mennyi idő elteltével lehet a tárgyalás eredménytelenségére hivatkozva a szabályozó hatósághoz fordulni és annak döntését kérni.
- Nincs az összekapcsolási megállapodásnak egy szokványos (standard) változata. Az EU (97/33/EU jelű) összekapcsolási irányelve értelmében a piacon uralkodó hely-

[2] Az EU ezt úgy definiálja, mint „a helyi síkon történő összekapcsolást", amelynek tartalma: „hozzáférés több ezer előfizetőhöz, akik valamely helyi kapcsolóközpontra vannak bekapcsolva".

[3] Az EU ezt úgy definiálja, mint „egyszeri tranzitálással történő összekapcsolást", amelynek tartalma: „hozzáférés 500.000-1.000.000 előfizetőhöz valamely országos hálózatban".

[4] Az EU ezt úgy definiálja, mint „kétszeri tranzitálással történő összekapcsolást", amelynek tartalma: „hozzáférés valamely országos hálózat előfizetőihez".

zetben levő üzemeltető köteles a szokványos feltételek szerinti ajánlatot tenni (standard offer). Ez Németország viszonyaira nincs korrekt módon átültetve. Az új szolgáltatóknak ennélfogva nincs támpontjuk arra nézve, hogy milyen lehet egy összekapcsolási megállapodás. Az erre vonatkozó előzetes ismeret jelentősen megkönnyítené a tárgyalásokat.

- Hosszú ideig tartott a vita arról, hogy a költségeket milyen módszertani alapon kezeljék (a történelmileg kialakult költségekkel kell-e számolni, vagy a hosszú távú előretekintő határköltségekkel). Főleg azon volt hosszú vita, hogy bevonják-e a költségeknek egyes — a domináns vállalatok kívánsága szerinti — blokkjait. A módszertani megoldások egy része nem tekinthető lezártnak.
- Nem létezik olyan költségmodell, amely alkalmas lenne arra, hogy segítségével meghatározzák az összekapcsolási szolgáltatások díjait. Ezért külföldről származó értékekre kellett támaszkodni. Nagyon nagy befolyása lehet erre a folyamatra az összehasonlításhoz alapul vett országok megválasztásának, a német viszonyokra történő átszámításnak és a különböző politikai intézmények befolyásának. Ezek a befolyások az eredmények nemkívánatos torzulásához vezetnek.

7. TANULSÁGOK MÁS ORSZÁGOK SZÁMÁRA

Egyes országoknak — Magyarországnak is — sokkal korábban kellett volna maximális alapossággal és részletességgel foglalkozniuk az összekapcsolás kérdésével, például azért, mert a helyi síkon már bevezették a versenyt, vagy legalább is több területi monopolista helyi szolgáltató jött létre összekapcsolási igényekkel. Más országok azonban még előtte vannak a keretek kialakításának és a szabályok lefektetésének. Világosan kell látniuk, hogy ez a munka nagyon időigényes, és az érdekeltek divergáló érdekeitől rendkívül erőteljesen befolyásolt munka. Ezért időben kell hozzáfogni, hogy az összekapcsolás komplett szabályozási kereteit létrehozzák.

Először afelől kell dönteni, hogy mekkora befolyást szánnak a szabályozásnak. Előre rögzített ára legyen-e az összekapcsolási szolgáltatásoknak, vagy a piaci szereplők alkufolyamatai alakítsák ki az árakat? Vegyes eredmény figyelhető meg a különböző országokban az erre adott választ tekintve. Az azonban világosan látszik, hogy az alku javára történő döntés csak akkor vezet használható eredményre, ha létezik olyan mechanizmus, mely vitás esetekben gyors és hatásos beavatkozásról gondoskodik. Átfogó kompetenciával és nemzetközi tapasztalatokkal rendelkező, erős szabályozó hatóságra van szükség olyan kérdésekben, amelyekben az érdekek és tárgyalási pozíciók eloszlása olyan mértékben aszimmetrikus, mint az összekapcsolási megállapodások esetében.

Mindenekelőtt fontos az, hogy még a tárgyalások megkezdése előtt rögzítsék a középponti kérésekre adandó válaszokat. Vonatkozik ez különösen a költségszámítás módszertanára, a bekapcsolás terén elszenvedett veszteségre és a múltbeli terhekre, valamint az összekapcsolási pontok számára és helyére stb. A kiterjedt nemzetközi tapasztalatokból való tanulás lehetősége és haszna éppen az olyan országok számára van nyitva, mint amilyen Magyarország. Időben hozzá lehet fogni a költségmodellek kidolgozásához, hogy a későbbi tárgyalások során gyors megoldást lehessen találni az összekapcsolási árak kérdésében. Különösen fontosak ezen a téren a költségeken alapuló árak. Csak ezek képezik le helyesen az „interconnection" valódi piaci árát, és csak ezekkel érhető el, hogy a felhasználók olcsó távközlési szolgáltatási árakhoz jussanak.

REGULATION OF INTERCONNECTION, SOME RELEVAN QUESTIONS, SOLUTIONS. FIRST EXPERIENCES IN GERMANY.

E.-O. RUHLE*

RWE TELLIANCE AG, BEREICH STRATEGIE / REGULIERUNG
GUTENBERGSTR. 3, ESSEN, DEUTSCHLAND, D-45128
TEL.: ++49-201-1220562, FAX: ++49-201-1220190, E-MAIL: ERNST-OLAV.RUHLE@RWE-TELLIANCE.DE

The German Telecom Act has created a modern regulatory regime for interconnection. The article offers a summary of the most frequent disputes between interconnecting parties and the regulatory measures aimed at resolving them. Emphasizes the importance of negotiations between the parties and the necessity of applying cost based prices to interconnection services. Offers price data for international comparisons. Draws the attention of Hungarian regulators to the fact that the creation of a proper regulatory framework is extremely time consuming.

VERSENYHELYZET TÍPUSÚ DÍJEGYEZTETÉS MONOPOLHELYZETBEN

ANTAL LÁSZLÓ

MONOR TELEFON TÁRSASÁG RT.
1107 BUDAPEST, MÁZSA TÉR 2-6.

A közcélú távbeszélő-szolgáltatások árai és a szolgáltatók összekapcsolási díjai (bevételmegosztásuk) újraszabályozásra kerülnek 1998-tól. A hatóságok az új elveket az érintettek bevonásával, szakmai alapon akarták kidolgozni. Az volt a kérdés, hogy a monopóliumok képviselői képesek-e megfelelni a szakmai kihívásoknak, hogy jogi garanciákat elfelejtve meggyőzzék egymást és kompromisszumos megoldásra jussanak? Kilenc hónapig tartó tárgyalások után az új irányelveket kihirdették. A következő négy évnek kell igazolnia, hogy az új szabályozás lehetővé teszi-e a magyar távközlés szabad verseny irányába történő fejlődését, harmonizálva az EU-irányelvekkel.

Érdekes kísérlet résztvevői, tanúi lehettünk mindannyian, a monopolhelyzetben lévő szolgáltatók és a társadalmi szervezetek képviselői. A kísérlet ugyanis arról szólt, hogy a tarifarendelet felülvizsgálata nem zárt hatósági körben folyik, hanem megpróbáljuk versenyhelyzetbe képzelni magunkat és szakmai szempontok szerint új alapokra helyezni a távbeszélő díjak szabályozását, valamint az ennél még sokkal izgalmasabb bevételmegosztást, azaz a társszolgáltatói hálózatok összekapcsolási díjait.

A Matáv és a helyi koncessziós társaságok (LTO) mellett a mobil szolgáltatók voltak leginkább érintettek. A mobil szolgáltatók már elérték a versenyhelyzetet, ez piaci magatartásukból kívülálló számára is érzékelhető. Nekik elsősorban a távolsági szolgáltató Matáv kizárólagos jogaival kell szembenézniük, ez hatással van fogyasztói áraikra is.

Elvárható-e, hogy monopóliumok képviselői megfeleljenek a tisztán szakmai kihívásoknak, hogy — elfeledkezvén a helyenként jogi garanciákkal is védett érdekeikről — szakmai érvekkel, nemzetközi tapasztalatok adataiból következtetéseket levonva meggyőzzék egymást és ésszerű kompromisszumra jussanak? Elég erős-e a folyamatot szervező és felügyelő hatóság, hogy megegyezés hiányában szakmai alapokon nyugvó, a szabad verseny irányába mutató elbírálást érvényre juttasson? Ilyen kérdések merültek fel bennem a tárgyalássorozat kezdetekor.

1. MIÉRT CÉLSZERŰ A MEGLÉVŐ DÍJRENDELETET MEGVÁLTOZTATNI?

Az 1993-ban kibocsátott 30/1993. (XI.23.) KHVM-rendelet alapvető szükséglet volt mind a Matáv privatizációját, mind a helyi koncessziók kiírását érintően.

Abban az időben LTO-k még nem voltak, senki sem képviselte, vagy nem megfelelően egy helyi szolgáltató érdekeit.

A rendelet kidolgozásakor 1992-es Matáv-adatok álltak rendelkezésre. Az elmúlt öt évben a szinte példa nélkül álló hazai telefonigény/kielégítés következtében a vonalak száma megduplázódott, megváltoztak a bevételi arányok, a bevételmegosztás mértéke irreálissá vált a Matáv javára a helyi szolgáltatókkal szemben.

Nemzetközi szakértői vélemények szerint egy price cap típusú szabályozást 3-4 évenként célszerű felülvizsgálni, kiszűrni a torzításokat, melyek a szabályozó szándékától eltérő irányba mutatnak.

Eltökélt szándékunk az EU-csatlakozás, ezért el kell kezdeni a teljes szabályozási rendszer reformját, hogy összhangba kerüljünk az EU-irányelveivel.

2. MILYEN FŐBB VÁLTOZTATÁSOKAT KÉRTEK AZ LTO-K ÉS MIÉRT?

2.1. Nagyobb árképzési szabadság

A jelenlegi díjrendelet három díjkosarat különböztet meg: havi előfizetési díjak, helyi forgalmi bevételek, hazai távolsági és nemzetközi hívások bevételei.

Az első két kosárban a Matáv és az LTO-k, mint helyi szolgáltatók önállóan állapíthatják meg díjaikat, természetesen a Szabályozó által ellenőrzötten. Szerettünk volna primer körzeteink sajátosságaihoz jobban igazodó, rugalmasabb árképzési lehetőséget kialakítani oly módon, hogy az első két kosarat összevonjuk. Ezzel nem történne extra fogyasztói díjnövelés.

A távolsági és nemzetközi beszélgetések díjainak megállapítására kizárólag a Matáv jogosult. 1996. január 1-jétől a Matáv a korábbiaktól eltérően a szomszédos primer körzetekbe irányuló hívásokat minden napszakban pontosan ugyanúgy díjazza, mint az ország bármely távolabbi részébe kezdeményezetteket. Az előfizető számára ez azt jelenti, hogy egy 10 km távolságra lévő településbe kezdeményezett beszélgetés pontosan ugyanannyiba kerül, mint például az 500 km távolság feletti, Záhonyból Hegyeshalomba történő beszélgetés.

A Matáv ezzel mintegy leutánozta a mobiltelefonrendszereket figyelmen kívül hagyván azt a jelentős különbséget, hogy egy mobil készülék egy adott időben az ország bármely pontján elérhető, míg a vezetékes készülék mindig helyhez kötött.

Vajon mi lehet az igazi oka, hogy a Matáv a koncessziós szolgáltatásoknál bevezette a távolságfüggetlen elméletet, ugyanakkor a bérelt vonali szolgáltatásainál jelentős mértékű távolságfüggőséget tart, nemrég bevezetett menedzselt bérelt vonali árai pedig légtávolság alapúak?

Miért kell ezzel az árrugalmasságot növelő árpolitikával a helyi szolgáltatóknak és előfizetőiknek egyetérteniük? Versenyhelyzetben ez nem következhetett volna be.

2.2. Gyorsított díjkiegyenlítés

A díjkiegyenlítés egyik célja az, hogy a versenyhelyzet bekövetkezésekor a szabad távközlési piaccal rendelkező országokéhoz hasonló árstruktúrával rendelkezzünk. Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi árrendszernek úgy kell változnia, hogy a helyi szolgáltatások drágulnak, a távolsági szolgáltatások olcsóbbakká válnak. Átlagfogyasztó számára a változás nem jelent többletköltséget.

A mai magyar gazdasági és szociális helyzet erős korlátja a szakmai törekvéseknek. Ez viszont azzal járhat, hogy piacnyitáskor az új versenytársak távolsági szolgáltatási árai a Matáv áraihoz viszonyítva versenyképesebbek, ám mégis extra nyereséget eredményezők lesznek, a meglévő szolgáltatók elveszítik az üzleti kommunikációs bevételt, míg magánelőfizetői szolgáltatási kötelezettségük megmarad.

A felgyorsított díjkiegyenlítés a keresztfinanszírozás csökkentésének is lehetősége, ami a távolsági szolgáltató extra bevételének csökkenését jelenti. A szabad verseny keresztfinanszírozást nem ismer el, az új versenytársak az ilyen helyzet előnyeit kihasználják.

2.3. A díjemelés alapindexének változtatása

Az érvényes díjrendelet az ipari termelői árindexet használja alapindexként, helyette a fogyasztói árindex alkalmazását kértük, mivel a nagyfokú hálózati fejlesztéseket a szolgáltatók befejezték, fő feladattá az üzemeltetés és új szolgáltatások bevezetése válik. Ezek éves költségnövekedései közelebb vannak a fogyasztói árindexhez.

Az LTO-k már 1995-ben javasolták egy távközlési index bevezetését, mely arányos az iparág költségnövelő tényezőivel. A fogyasztói árindex hatását 2/3-os súllyal szándékoztunk figyelembe venni.

2.4. Az összekapcsolási díjak (bevételmegosztás) jelentős változása

A tárgyalássorozat döntő többségében az összekapcsolási díjakról szólt, ami alapvetően a Matáv és az LTO-k részesedését jelenti bevételeikből.

Az érvényben lévő tarifarendelet szerint a helyi szolgáltató teljes bevételének egyharmadát, beleértve a körzeten belüli szolgáltatásokból eredő bevételt is, a Matávnak átadja a hívások primer körzetek közötti tranzitálásáért. Ez példa nélkül álló, irreálisan nagy bevételelvonás. Még akkor is túl nagy lenne, ha csak a bevétel közel 50%-át kitevő, Matáv által tranzitálandó hívásokból eredő bevételt vesszük számításba.

Az LTO-k költségalapú összekapcsolási díjak bevezetésére törekedtek, és készen álltak költségeik kimutatására, míg a Matáv előbb szerződésbeli jogi garanciákra, később időhiányra hivatkozván igyekezett a költségvizsgálatokat elkerülni.

Ezt követően mindkét fél nemzetközi szakértőket vonultatott fel, akik tanulmányaikkal, előadásaikkal igyekeztek irányt mutatni nemzetközi példákra és statisztikákra hivatkozva.

3. EREDMÉNYEK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Az új tarifarendelet és az összekapcsolási díjakról szóló külön rendelet közzétett irányelvei ismeretében az alábbiak állapíthatók meg:

Nagyobb árképzési szabadság: az LTO-k nem kapták meg.

Gyorsított díjkiegyenlítés: a díjkiegyenlítés új szorzószámai az alábbiak:

Kosarak	1993 – 1997	1998	1999-2000
1-es kosár	1,05	1,005	1,100
2-es kosár	1,07	1,057	1,064
3-as kosár	0,96	0,960	0,920

Szakmailag számomra megmagyarázhatatlan a havi előfizetési díjak (1-es kosár) kiegyenlítésének egytizedére történt mérséklése 1998-ban, majd húszszorosára növelése a következő két évben.

Nem a szakmailag kitűzött cél irányába mutat a helyi beszélgetési díjak kiegyenlítése sem (2-es kosár), ugyan az 1-es kosárénál kisebb mérséklődés következik be 1998-ban, de a következő két évben sem éri el a jelenlegi szintet.

3.1. A díjemelés alapindexe

A díjemelés alapindexe a fogyasztói árindex, termelési tényező bevezetése mellett. Ez 2% minden évben 2000-ig. A helyi koncessziós társaságok számára ennél alacsonyabb mértékben is megállapítható.

Szakmai szempontok alapján nem értek egyet a pozitív diszkriminációval. A helyi hálózatok hatékonysága a Matávnál és az LTO-knál közelítően azonos (nemzetközi tapasztalatok alapján 1%), a távolsági szolgáltató Matávnál viszont jóval nagyobb (3-4%). Elvileg nem kellene különbséget tenni a helyi hálózatok között, ugyanakkor a helyi szolgáltató Matáv az elmúlt években jelentős keresztfinanszírozási jövedelemre tett szert egyrészt saját, másrészt az LTO-k távolsági szolgáltatásokból származó bevételeinek díjrendelet által előírt elvonásával. Az LTO-któl elvont összeg kompenzálását, illetve a folyamat lassítását más eszközökkel — például a helyi hálózati hiány kiegyenlítése, jelentősebb változás a bevételmegosztásban — kellett volna megoldani véleményem szerint. Fenti megoldás LTO-ellenes közhangulatot kelthet, ami senkinek nem lehet érdeke.

3.2. Az összekapcsolási díjak (bevételmegosztás) jelentős változása

Az irányelvekben megtalálhatók az LTO-k távolsági szolgáltatásokból származó percdíjai 1998-tól 2001-ig bezárólag, indexálási feltételek nélkül. A következő évek becsült fogyasztói árindexei (13%, 10%, 8%) és a hatékonysági tényező (2%) figyelembevételével a következő értékek számíthatók.

Év	Távolsági hívás	LTO része		Matáv tranzit díj	
	átlagdíj Ft/perc	Ft/perc	átlagdíj %	Ft/perc	átlagdíj %
1997	22,60	6,40	28	9,80	43
1998	25,20	8,14	32	8,92	35
1999	25,73	8,83	34	8,07	31
2000	25,70	9,44	37	6,82	27
2001	25,20	10,00	40	5,20	21

A táblázatból kiolvasható, hogy a távolsági szolgáltató Matáv bevétele 8%-kal csökken, az LTO-k és a helyi szolgáltató Matáv bevétele 4%-kal növekszik az előfizetőknek kiszámlázott hazai távolsági beszélgetések díjából 1998-ban. Ez az LTO-k számára átlagosan 2%-nál kisebb bevételnövekedést jelent. A következő évek ennél kisebb mértékű változásokat mutatnak. A Matáv a hívások két primer körzet közötti tranzitálásáért még jövőre is magasabb díjat kap, mint a helyi szolgáltatók.

Mindemellett az előbbi táblázat értékei csak akkor igazak, ha a fogyasztói árindexek nem lesznek magasabbak a három évre előrebecsült értékeknél, ha a Matáv a nemzetközi hívások díjait a hazai távolsági hívásokkal azonos mértékben emeli. Ha ezek a feltételek nem teljesülnek, akkor az eltérés mértékétől függően az LTO-k még rosszabb helyzetbe kerülnek.

Az LTO-k az előirányzottnál sokkal kedvezőbb bevételmegosztást reméltek még annak tudatában is, hogy egy év alatt nem lehet a szabad verseny díjait bevezetni.

Talán hihetetlenül hangzik, de a Matávnak alaptevékenységéből származó bevétele 1-1,3%-áról kellett volna lemondania, hogy az LTO-kkal elszámolási kompromisszumra jusson 1998-ban.

A fenti kis érték magyarázata az, hogy a Matáv szolgáltat az ország telefonvonalainak több mint 80%-án, beleértve a fővárost, a legtöbb megyeszékhelyet és nagyvárost, ahol az üzleti és intézményi élet központjai vannak. Az egy vonalra jutó átlagos bevétele nagyobb az LTO-átlagnál. Elméletileg a Matáv, mint távolsági szolgáltató az 1-1,3%-nál jóval nagyobb — bevételének 8-10%-át kitevő — összeget veszítene, de ezen összeg jelentős — 80% feletti — részét, a Matáv, mint helyi szolgáltató visszakapná.

Ezen túlmenően, bevételmegosztási kompromisszum esetén megkezdődhetne az LTO-kra nehezedő keresztfinanszírozás csökkenése. A távolsági szolgáltató Matáv egyre kisebb mértékű keresztfinanszírozást kapna, döntő többségében a helyi szolgáltató Matávtól, kisebb részben az LTO-któl, a távolsági szolgáltatások bevételi aránya szerint. Szakmailag nem magyarázható, hogy a félmilliónyi LTO-vonal távolsági szolgáltatásokból eredő többletnyereségét a Matáv fölözi le helyi szolgáltatási veszteségeinek csökkentésére, míg az LTO-k helyi veszteségeit senki nem finanszírozza.

Meggyőződésem, hogy a monopolhelyzetek ellenére egy Matáv, mint csak helyi szolgáltató, a bevételmegosztást illetően is sokkal közelebb lenne az LTO álláspontjához egy Matávtól független távolsági szolgáltatóval szemben. Ehhez viszont két, teljesen elkülönített gazdálkodású Matáv kellene.

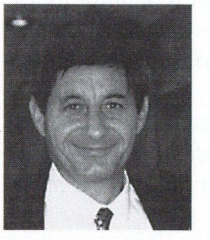
A költségalapú szabályozásra való áttérést, az ezt megalapozó számviteli rend kialakítását az új irányelvek tartalmazzák. Reméljük, hogy bevezetésére nem kell négy évet várnunk. Reméljük, hogy a felek szakmai alapon olyan megállapodásra jutnak, amikor is érdekek jelentős sérülése nélkül, szerződésbeli garanciáktól eltekintve lehet a fogyasztói árakat és az összekapcsolási díjakat szabályozni oly módon, hogy felkészülten várhassuk a szabad versenyt, megfeleljünk az Európai Unió ajánlásainak és elvárásainak.

NEGOTIATIONS ON TARIFFS AND FEES BETWEEN COMPANIES IN MONOPOLY POSITION ASSUMING COMPETITIVE ENVIRONMENT

L. ANTAL

MONOR TELEFON TÁRSASÁG RT.
H-1107 BUDAPEST, MÁZSA TÉR 2-6.

Customer prices of public telephone services and the interconnection fees for Service Providers (revenue share) will be reregulated from 1998. Authorities wanted to work out the new principles on professional basis involving the concerned Parties. The question was if representatives of monopoly are able to meet professional challenges, to convince each other forgetting legal guarantees, to make a compromise resolution. After nine months negotiation period the new guidelines were announced. The forthcoming four years will prove if the new regulations make possible the Hungarian Telecommunications development towards the free competition in harmony with the EU directives.



Antal László a Monor Telefon Társaság alelnöke. Budapesti egyetemeken szerezte villamosmérnök, közgazdász, mérnöktanár diplomáit. Több mint 20 évet a számítástechnikában töltött hardver-, szoftver- és rendszerfejlesztőként, később vezetőként. A 90-es évek elejétől foglalkozik telekommunikációval, 1994 tavaszán a legelsők között csatlakozott az alakuló MTT-hez tanácsadóként. Kezdettől fogva részese a Matáv-tárgyalásoknak, a szerződések kidolgozásának. A szolgáltatás átvétele óta felelős az MTT hatósági, társszolgáltatói szakmai kapcsolataiért, azok belső végrehajtásáért, ma már a cég hálózatának üzemeltetéséért is. Az LTO Szövetség első elnöke volt.

KORLÁTOS ERŐFORRÁSOK SZABÁLYOZÁSA

BAKSA SAROLTA és ESZTÓ PÉTER

KÖZLEKEDÉSI, HÍRKÖZLÉSI ÉS VÍZÜGYI MINISZTÉRIUM
1077 BUDAPEST, DOB U. 75/81.

Az erőforrások szűkös volta a hírközlésben is súlyos érdekellentéteket eredményezhet. A cikk bemutat néhány, a hírközlés korlátos erőforrásának használatát szabályozó rendelkezést, amelyek alapján ezek az ellentétek társadalmilag elfogadható módon feloldhatók.

Erőforrásnak a tartós használati értékkel jellemezhető dolgokat tekintjük. Egyes erőforrások csak egyedileg, mások akár több felhasználó között megosztva is hasznosíthatók. Az erőforrások többsége véges, azaz a rendelkezésre álló mennyisége (példányszáma, oszthatósága) a hasznosítást csak véges számú felhasználó részére teszi lehetővé. A kialakult szóhasználatnak megfelelően az erőforrást akkor nevezzük korlátosnak, ha reális esélye van annak, hogy elérhető mennyisége tartósan nem elegendő a felmerülő igények kielégítésére.

A korlátosság azt eredményezi, hogy az igénylők körében vagyon értékű joggá értékelődik fel az erőforrás birtoklása. Ez kitüntetett szerepet biztosít az erőforrás birtokosának más igénylőkkel szemben. Az igénylők között is lehetnek különbségek, például abban a tekintetben, hogy milyen kár keletkezik igényük kielégítetlenségéből. Szabályozás hiányában az erőforrás birtokosának egyéni mérlegelésétől függ, hogy jut-e lehetőség, melyik igénylőnek és mennyiért az erőforráshoz való hozzáférésre.

A lényeges érdekek sérelmének elkerülése végett szükségessé válhat az erőforráshoz jutás szabályozása.

További konfliktus forrása lehet, ha az államot tulajdonosi és/vagy felhasználói érdekek fűzik az erőforráshoz. Ezek az érdekek befolyásolhatják a szabályozást, így az állami érdekekkel szemben méltánytalanul hátrányos helyzetbe szorulhatnak a magánérdekek. Fennállhat a korrupció veszélye és felmerülhet az erőforrással — mint köztulajdonnal — való gazdálkodás felelőssége.

A hírközlés gyakran szembesül az erőforrások korlátozottságával. Gazdasági, pénzügyi okokból korlátos kapacitásúak maguk a hírközlő eszközök, továbbá korlátosak a hírközléshez szükséges olyan természeti erőforrások, mint például a frekvencia vagy a hírközlési létesítmények elhelyezésére igénybe vehető közterület és ingatlan.

Jelen cikk megkísérli körüljárni a hírközlés néhány tipikus korlátos erőforrását szabályozó rendelkezéseket és bemutatni azok főbb célkitűzéseit.

1. TELEFONHOZ JUTÁS

1990 előtt a politika a lakosság telefonhoz jutását több évtizeden át nem kezelte prioritásként, százezrek várakoztak hosszú évekig telefonra. Egyáltalán nem meglepő, hogy ebben a helyzetben egyesek protekcióval, mások korrupcióval kíséreltek meg telefonhoz jutni. Ezt a mindenki számára elfogadhatatlan helyzetet rendezte a távbeszélő-állomások létesítésére vonatkozó igények teljesítésének rendjéről szóló 12/1991. (I.18.) kormányrendelet.

A rendelet előírta az igénybejelentések nyilvántartásba vételét és a közérdeknek megfelelő prioritások kijelölésével kötelező sorrendet állapított meg az igények teljesítésére. Semmis a távbeszélő-állomás létesítésre kötött olyan szerződés, amely a sorolási szabályok figyelmen kívül hagyásával jön létre.

A nyilvántartást úgy kell kialakítani, hogy az áttekinthető, ellenőrizhető legyen, és kizárja az utólagos adatfelvételt vagy adatmódosítást. A hírközlési hatóság feladatává tette az igénynyilvántartás és a teljesítés ellenőrzését, de az őt érintő adatok ellenőrzése céljából a nyilvántartásba bármelyik igénylő is betekinthet.

A rendelet objektív és normatív feltételekhez kötötte, valamint átláthatóvá tette a korlátos erőforráshoz való hozzáférést. Még ma is megtörténik, hogy akár a miniszterhez is folyamodnak egyesek kivételes elbánásért, de a rendelet senki számára nem biztosít olyan jogot, hogy egyéni mérlegelés alapján a sorolási szabály alól kivételt tehessen.

A távbeszélő-szolgáltatókkal kötött koncessziós szerződések 1997-től kezdődő hatállyal elrendelték, hogy az igények 90%-át hat hónapon belül kell teljesíteni, és a határidő legfeljebb 2% esetében lehet 12 hónapnál hosszabb. Ennek elérésére az 1993. januárjában a kormány által elfogadott távközléspolitika kinyilvánította az előfizetők pénzeszközeinek a fejlesztések finanszírozásába való fokozottabb mérvű bevonása szükségességét, amely a közcélú távbeszélő-szolgáltatás hozzáférési pont létesítéséért fizetendő egyszeri belépési díjról szóló 11/1995. (VII.12.) KHVM-rendelet alapján történik.

Bízunk abban, hogy a várakozási idő már az ezredforduló előtt néhány hónapra csökken, azaz az erőforrás korlátossága — és így az említett rendeletek szükségessége is — megszűnik.

2. FREKVENCIAGAZDÁLKODÁS

A rádiós eszközök használata iránti széles körű igény már régóta nem teszi lehetővé, hogy az egyes alkalmazások a frekvenciaspektrum elkülönült tartományainak igénybevételével egymástól függetlenül működhessenek. A frekvenciagazdálkodásnak az a feladata, hogy a tűrhető szintű kölcsönös zavartatás feltétele mellett módot találjon a felmerülő igények lehető legszélesebb körének kielégítésére. Ehhez globális együttműködés szükséges, amely nemzetközi egyezmények alapján működő nemzetközi fórumokon, illetőleg a nemzeti frekvenciagazdálkodási szervek operatív közreműködésével jön létre.

A hazai felhasználás szabályozását tekintve alapvető a polgári törvénykönyv 172.§-ának az a rendelkezése, hogy a frekvenciakészlet a kizárólagos állami tulajdon „tárgyai" közé tartozik. Olyan érték tehát, amellyel való gazdálkodás

az állam számára kötelezően ellátandó feladatokat határoz meg. A frekvenciagazdálkodásról szóló 1993. évi LXII. törvény határozza meg ezeket a feladatokat, kijelöli a végrehajtás felelős szerveit és megállapítja az állam és a felhasználók viszonyában a felek jogait és kötelezettségeit.

Feladatelhatárolás következtében a honvédelmi miniszter hatáskörébe kerültek a kormányzati, elsősorban a katonai, belbiztonsági és különleges célú rádiótávközléssel kapcsolatos frekvenciagazdálkodási feladatok, míg a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter hatáskörébe kerültek a polgári célú frekvenciagazdálkodás állami feladatai. A kormányzati és a polgári frekvenciagazdálkodás összhangját a kizárólag csak törvényeknek alárendelt Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács tevékenysége biztosítja.

A kormányzati frekvenciagazdálkodásban a honvédelmi, a belügyi és a nemzetbiztonsági érdekeket a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Tanács hangolja össze, a frekvenciagazdálkodási feladatokat a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal látja el. A kormányzati frekvenciagazdálkodási szervek statútumát, továbbá a kormányzati frekvenciagazdálkodásnak a polgáritól bizonyos mértékben eltérő rendjét a 17/1994. (II.9.) kormányrendelet szabályozza.

A frekvenciagazdálkodás polgári célú hatósági feladatait a 232/1997. (XII.12.) kormányrendelet alapján, az ágazati miniszter irányítása és felügyelete alatt működő hírközlési hatóság látja el. A hatóság függetlenségét a következők biztosítják:

- vezetőjét az ágazati miniszter a független Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács javaslatára nevezi ki;
- az ágazati miniszter irányítási és ellenőrzési jogköre a hatóság szervezeti és működési szabályainak jóváhagyására, illetőleg megtartatására terjed, a hatóság a jogszabályokban megállapított és el nem vonható hatósági feladatait kizárólag jogszabályoknak alárendelve végzi;
- a hatóság központi költségvetési forrásokból nem részesül, hanem saját bevételeiből önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, amelynek gazdálkodása felett az Állami Számvevőszék gyakorol felügyeletet.

A hatóság esetleges jogsértő intézkedései perelhetők.

A frekvenciagazdálkodás nemzeti kereteit a Frekvenciasávok Nemzeti Felosztási Táblázatának (FNFT) megállapításáról szóló 204/1997. (XI.29.) kormányrendelet határozza meg, amelynek nemzeti lábjegyzetei a rendeltetési célkitűzések fejlődési irányait is kijelölik. Az FNFT a nemzetközi felhasználási tervekhez igazodóan rögzíti a sáv nemzeti felosztását, a sávrészek rendeltetését és a felhasználásra vonatkozó megkötéseket.

Valamely felhasználási célra kizárólag csak az FNFT-nek megfelelően jelölhető ki frekvencia.

Az FNFT — a változó nemzetközi és hazai igényekhez igazodóan — folyamatosan aktualizálandó, és legfeljebb háromévenként sor kerül, általános felülvizsgálatára. Az egyeztetésben a frekvenciagazdálkodás szervein kívül a TÉF és a TMMB útján részt vesznek a felhasználásban érdekelt civil szervezetek is.

A polgári frekvenciagazdálkodás körében a frekvenciához jutás eljárásait a használati céltól függően a következő jogszabályok rögzítik:

- műsorszóró frekvencia kijelölése a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény alapján eljáró Országos Rádió és Televízió Testület által kijelölt műsorszolgáltató részére vagy az általa a műsorszórási szolgáltatással megbízott távközlési szolgáltató részére történhet;
- koncessziós körbe tartozó rádiótávközlési szolgáltatáshoz meghatározott frekvenciakészlet a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter által a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény, a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény alapján, a 25/1993. (IX.9.) KHVM-rendelet szerint lefolytatott koncessziós pályázat nyertese részvételével létrehozott koncessziós társaság részére jelölhető ki;
- egyéb közcélú rádiótávközlési szolgáltatáshoz szükséges frekvenciakészletre a 48/1997. (III.14.) kormányrendelet szerint lefolytatott árverésen vagy sorsoláson szerezhető jogosultság;
- minden egyéb célra egyéni frekvenciakijelölési kérelem alapján, a frekvenciagazdálkodásról szóló 1993. évi LXII. törvény szerinti eljárásban, a hatóság frekvenciakijelölési határozatával szerezhető jogosultság.

A frekvenciaspektrum maximális és gazdaságos kihasználhatósága érdekében az államnak meg kell szerveznie a spektrumgazdálkodás kutató-fejlesztő bázisát, elő kell segítenie a szükséges mérőszolgálati rendszernek és a rádióellenőrzés és zavarelhárítás komplex rendszerének kialakítását és ki kell építenie ezek információs hátterét. Az állami szabályozás szabványosítási feladatai keretében — a környezet- és egészségvédelmi szempontokat is figyelembe véve — meg kell oldani az elektromágneses hullámok káros határértékeit és az elektromágneses kompatibilitás feltételeit is tartalmazó szabványok kötelező alkalmazását.

A frekvenciagazdálkodási feladatok költségeinek fedezése érdekében díjat kell fizetni a frekvencia lekötéséért és használatáért. Ezt a díjat a 6/1997. (IV.22.) KHVM-rendelet állapítja meg. A megállapított díj arányos a spektrumtér és a környezet terhelésével, ezáltal ösztönöz a hatékonyabb frekvenciafelhasználásra.

Az FNFT megváltoztatásából következően a frekvenciagazdálkodási törvény 12.§-ának (4) bekezdése alapján felmerülő, továbbá a korszerű távközlési technológiák bevezetéséhez szükséges sávátrendezésekből eredő kártalanításra jelenleg nem a frekvencialekötési és használati díjbevételek biztosítanak fedezetet, hanem a 20/1996. (VII.19.) KHVM-rendelet alapján a megszűnt Hírközlési Alapból átvett feladatok fejezeti kezelésű előirányzata.

3. SZÁMGAZDÁLKODÁS

Az ország egységes távközlő hálózatának számozási tartománya nemzeti érték. A számozási terv jelenleg az alapvető műszaki tervek körében, a 24/1993. (IX.9.) KHVM-rendelettel van szabályozva. A hívószám alapját képezi a forgalomirányításnak és a szolgáltatási díjak számlázásának. A számozási terv kialakítása során tekintettel kell lenni a nemzetközi — ezen belül különösen az európai — egységesítési törekvésekre, a szolgáltatók és a társadalom igényeinek egységes kielégítésére, biztosítani kell az eltérő szolgáltatási kategóriák megkülönböztethetőségét és — a nyílt hálózati hozzáférési elveknek megfelelően — diszkriminációmentesen lehetővé kell tenni új szolgáltatóknak a hálózathoz való kapcsolódását. Mindezekre figyelemmel indokolt az eddig műszaki tervként kezelt, de a távközlési

törvénynek az 1997. évi LXV. törvénnyel történt módosításával kormányzati kompetenciába emelt számgazdálkodás teljes feltételrendszerének komplex gazdasági újraszabályozása.

4. TERÜLETFELHASZNÁLÁS

A távközlési infrastruktúra elhelyezéséhez közterületek és ingatlanok igénybevétele szükséges. Nyilvánvaló, hogy a távközlési infrastruktúra elhelyezése korlátozza e területek használhatóságát, így közterület esetén az önkormányzat, ingatlan esetén annak tulajdonosa ellenérdekelt lehet a létesítésben. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a területfelhasználásban más közművek is érdekeltek, így a területfelhasználást az érdekelt felekkel koordinálni szükséges.

A távközlési infrastruktúrát tekintve alapvető rendelkezés, hogy annak tulajdonjogát semmilyen jogszabály nem korlátozza, annak létesítésére bármely távközlési szolgáltató, illetőleg saját felhasználási céllal bármely személy vagy szervezet engedélyt kaphat. A távközlési létesítményt úgy kell megtervezni és megépíteni, hogy — a távközlési követelmények teljesítésén túlmenően — megfeleljen az Országos Építésügyi Szabályzat városi (községi) rendezési előírásainak, a helyi településrendezési terveknek és szabályoknak, továbbá a városkép és a települési környezetvédelmi követelményeknek. Közutak, közforgalmú és saját használatú vasutak, hajóutak, folyók és vízi létesítmények, vízbázisok és ezek védőövezete, gáz- és kőolajvezetékek, távhőellátási hálózatok, elektromos vezetékek, illetőleg közműalagutak megközelítése vagy keresztezése esetén a 4/1981. (III.11.) KPM-IPM együttes rendeletben foglaltakat is kell alkalmazni. A távközlési építmény építéséhez és használatba vételéhez a 15/1989. (VII.25.) KPM-ÉVM együttes rendelet alapján

- elvi építési engedély,
- építési engedély, valamint
- használatbavételi engedély

szükséges. Az engedélyek kiadására a hírközlési hatóság jogosult.

Az elvi építési engedély iránti kérelemnek tartalmaznia kell az érintett ingatlanok tulajdonosainak, illetőleg felügyelő hatóságainak (erdőfelügyelet, műemléki felügyelőségek stb.) az ingatlan igénybevételére vonatkozó beleegyező nyilatkozatát. Az építési engedély kiadására jogosult hatóság köteles bevonni az engedélyezési eljárásba a terület fekvése szerint illetékes jegyzőt, a megközelített vagy keresztezett nyomvonalak tekintetében illetékes hatóságokat, továbbá közlekedési nyomvonal esetén annak kezelőjét is.

A közcélú távközlési szolgáltatási infrastruktúra építése annyi előnyt élvez, hogy az ingatlan tulajdonosa a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény 26.§-a alapján — közérdekből — tűrni köteles, hogy a közcélú szolgáltató — ha műszaki okok miatt az másként nem oldható meg (amit a hatóság nyilatkozatával igazol) — az ingatlanon, épületen, létesítményen, az alatt vagy felett, illetőleg abban közcélú távközlési szolgáltatás céljára szolgáló távközlő berendezést, vezetéket vagy antennát létesítsen.

Az ingatlan tulajdonosát a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. Ha a korlátozás a rendeltetésszerű használatot ellehetetleníti vagy megszünteti, az ingatlan megvásárlását vagy kisajátítását lehet kezdeményezni.

Az ingatlanon elhelyezett távközlő eszközök esetében a közcélú szolgáltató kérelmére — közérdekből — a hírközlési hatóság szolgalmi vagy más használati jogot alapíthat, illetőleg vezetékjogot engedélyezhet.

Új rendelkezése a törvénynek, hogy közcélú távközlési szolgáltató által szerzett használati jog alapján létesített alépítményben vagy antennatornyon is alapítható használati jog abban az esetben, ha a létesítés más jogviszonyból eredő, méltányolható magánérdeket súlyosan nem sért és a létesítés műszaki és gazdasági indokok alapján másként nem oldható meg. Ilyen esetekben a használati jog jogosultját szerződéskötési kötelezettség terheli.

5. NEMZETKÖZI ŰRTÁVKÖZLŐ RENDSZEREK

Még ma is csak kevés ország gazdasága teszi lehetővé, hogy űrtávközlési feladatai végrehajtására saját műholdat üzemeltessen. Gazdaságosabb és kockázatmentesebb volt az a megoldás, hogy a szükséges űrtávközlési műholda(ka)t nemzetközi összefogással hozták létre és közösen hasznosították. Ezek a nemzetközi szervezetek minden esetben valamilyen küldetéssel jöttek létre, amelynek teljesítését az alapítók az üzleti érdekek ellenében is megkövetelik. Ilyen küldetési célkitűzések például az Eutelsat szervezet esetében a következők:

- Európára korlátozódó ellátási övezet;
- szolgáltatási kötelezettség az egyetemes szolgáltatások támogatásához;
- tisztességes verseny az üzleti szolgáltatások területén;
- az igénylők diszkriminációmentes kiszolgálása.

Nemcsak a közös vállalkozás miatt, hanem a küldetés érvényesítésére is különleges szabályozás megalkotása volt szükséges. E szervezeteket általában valamilyen alapító okirat hozta létre, amely meghatározta a szervezet döntési szerveit, azok jogait, kötelezettségét és felelősségét, a szervezet működésének pénzügyi keretfeltételeit, a csatlakozás és kilépés szabályait, a tagok jogait, kötelezettségeit és felelősségét, végül a szervezet megszüntetésének szabályait. Az üzemeltetési és gazdálkodási feladatokat egy működési szabályzatszerű dokumentum tartalmazza. Amennyiben e szervezetekben a szabályozási és gazdálkodási funkció elkülönül, a tagországok kormányzati szintű képviselőinek fóruma látja el a szabályozói feladatot, míg az általuk kijelölt, a szervezet anyagi érdekeltségébe bevont gazdálkodószervek fóruma látja el a tulajdonosi feladatokat. Egy, a szervezet keretében működő operatív szerv hajtja végre a műszaki és gazdálkodási feladatokat egy felelős menedzsment irányításával.

Hazánk tagja az Intelsat, Eutelsat, Inmarsat és az Interszputnyik nemzetközi űrtávközlési szervezeteknek. Az első három szervezése a fentieknek megfelelő, az Interszputnyik jelenleg alakul át erre a sémára. A magyar felet a KHVM vagy megbízottja képviseli ezekben a szervezetekben. Üzleti érdekeltséggel az Intelsat, Eutelsat és az Inmarsat esetében — a kormány belső határozata alapján — a Hunsat Űrtávközlési Koordinációs Egyesülés, az Interszputnyik esetében pedig az egyedül érdekelt Matáv Rt. került bevonásra a szervezetbe.

A Hunsat Egyesülés — az alapító okirata szerint — egy csatlakozásra nyitott gazdasági társaság, amelynek jelenlegi tagjai a nagy hazai űrszegmens-felhasználók, azaz az

Antenna Hungária és a Matáv. Az egyesülés a KHVM-mel kötött konzorciális megállapodás alapján vesz részt a nevezett szervezetek operatív ügyeinek intézésében, vállalja az anyagi érdekeltség kockázatát, viseli a hazai felhasználók által a szervezetnek okozott károk felelősségét, ennek fejében kizárólagossággal jogosult e szervezetek szolgáltatásainak importjára és a hazai felhasználók részére való értékesítésére. Szolgáltatói tevékenységéért a szervezet által felszámított, igazolt költségeken felül maximált közvetítési árrést, a szervezési-ügyviteli tevékenységéért pedig maximált órabért alkalmazhat. A konzorciális szerződés nemcsak feljogosítja, de kötelezi is az egyesülést a fizetőképes hazai kereslet diszkriminációmentes kiszolgálására.

A távközlési műholdak kapacitása ma már egyre kevésbé számít korlátos erőforrásnak. Számos műhold üzemel magántársaságok kezelésében. Ezek egyre nagyobb nyomást gyakorolnak a műholdas szervezetekre, amiért azok kormányok közötti megállapodás alapján, megkülönböztetett gazdasági feltételek mellett, kiváltságokkal és mentességekkel működnek. Várható, hogy az elkövetkező években a nemzetközi műholdas szervezetek is át fognak állni a WTO és az EU által is szorgalmazott versenyszabályok szerinti működésre.

6. ÖSSZEFOGLALÁS

A távközlés hatósági tevékenysége közvetlenül vagy közvetve érzékeli, ha az ágazat fejlődése, a szolgáltatások bevezetése erőforrás korlátokba ütközik, vagy a szolgáltatások minősége emiatt nem teljesíti a követelményeket. Ha a korlát a szolgáltató mulasztása miatt jön létre, akkor szankcionálással serkenthető az ok elhárítására. Ha azonban a korlátot a szolgáltató által nem vagy nehezen befolyásolható körülmény eredményezi, akkor a szolgáltató joggal tart igényt a probléma normatív feltételek alapján történő, szabályozott, átlátható kezelésére, amely a közérdekből történő kivételes elbánást — indokolt esetben megfelelő ellentételezéssel — lehetővé teszi, de nem sértheti a piaci verseny szabályait.

REGULATING ACCESS TO LIMITED RESOURCES

S. BAKSA and P. ESZTÓ

MINISTRY OF TRANSPORT, COMMUNICATIONS AND WATER MANAGEMENT
HUNGARY, DOB U. 75-81. BUDAPEST, H-1077

Access to limited resources may result in severe conflict of interests in telecommunications too. The article overviews the rules which allocate some typical limited resources of telecommunications, aiming at an acceptable reconciliation.

Baksa Sarolta a Pécsi Állam- és Jogtudományi Egyetemen 1971-ben doktorált, majd 1978-ban szerzett ügyvédi jogtanácsosi képesítést. A közigazgatásban és az autóközlekedésben jogtanácsosként tevékenykedett. 1981 óta a minisztériumban dolgozik. Jelenleg a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium Hírközlési Irodájának vezetője. Szakterülete a hírközlésszabályozás.

Esztó Péter a Budapesti Műszaki Egyetemen 1971-ben villamosmérnöki, 1977-ben szakmérnöki oklevelet szerzett. Húsz éven át tevékenykedett rendszertechnikai területen a Távközlési Kutató Intézetben. Jelenleg a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium Hírközlési Irodájának helyettes vezetője.

A RÁDIÓFREKVENCIÁS TARTOMÁNY FELHASZNÁLÁSÁNAK SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEI

EISELT BÉLA, NYÁRÁDY GÁBOR, ROMVÁRI ANTALNÉ, SZILI CSABÁNÉ

HÍRKÖZLÉSI FŐFELÜGYELET
1015 BUDAPEST, OSTROM U. 23-25.

A frekvenciagazdálkodás Magyarországon több kihívásnak kell, hogy eleget tegyen. A 90-es évek elején felbomlott a kelet-európai országokat tömörítő kapcsolatrendszer. Magyarországnak egyedül kell megteremtenie a korlátos erőforrással történő gazdálkodást nemzetközi területen. A jelenlegi nemzetközi tendenciák a frekvenciaspektrum felértékelődésének irányába mutatnak, hiszen ez az egyik alapvető „nyersanyaga" a jövő információs társadalma felépítésének. A frekvenciagazdálkodást ezen kívül Magyarországon alapvetően az Európához való közeledés szükségessége és a közeljövő NATO-tagságából származó követelményrendszer befolyásolja.

A rádiótávközlési igények ugrásszerűen megnőttek az elmúlt két évtizedben. Ezek az igények a technikai haladás gyors ütemű fejlődése és az információs társadalom kialakulásának következtében a spektrum egyre fokozódó felhasználását teszik szükségessé. A rádiótávközlés eredményei az egyes országok gazdaságának, illetve a népek biztonságának és jólétének létfontosságú elemévé váltak.

A rádiótávközlő szolgálatok a rádiófrekvenciás spektrumot használják fel. Ez egy sajátos természeti erőforrásnak tekinthető, amely a többi természeti erőforrással (szén, kőolaj stb.) szemben egy sor sajátossággal rendelkezik. Ezek közül legfontosabb, hogy nem elfogyasztható, mindenki rendelkezésére álló, nemzetközi erőforrás, amely tér-, idő- és frekvenciadimenziókkal rendelkezik. Mivel véges erőforrás és valamennyi ország közös kincse, ezért felosztása, kijelölése, használata és engedélyezése körültekintő intézkedéseket igényel.

A rádiófrekvenciás spektrum rendezett felhasználását a frekvenciagazdálkodás van hivatva biztosítani.

A frekvenciagazdálkodás feladata az egyes rádióalkalmazások frekvenciasávjának és sugárzási jellemzőinek a körülmények figyelembevételével történő olyan meghatározása, valamint ellenőrzése, mely az igények lehetséges legnagyobb mértékű kielégítését teszik lehetővé a működtetendő rendszerek közötti zavartatások megengedhető szinten tartása mellett.

A frekvenciagazdálkodás jellegéből következően állami feladat, amely magába foglalja a rádiófrekvenciás tartomány igénybevételének összehangolását, a különböző szolgálatok közötti megosztását és nyilvánosságra hozatalát, a világ rádiótávközlési és regionális értekezletein a magyar érdekek képviseletét, valamint a felhasználásra tervezett frekvenciák koordinációját.

A szabályozásnak ily módon nemzetközi és hazai feladatai vannak.

1. NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁS

A frekvenciagazdálkodás világméretű szabályozását a Nemzetközi Távközlési Egyesület (ITU – International Telecommunication Union) látja el. A szabályozás a több mint 180 ország által elfogadott Nemzetközi Távközlési Egyezményben meghatározottak szerint jut érvényre.

Az ITU-tagországok vállalt kötelezettsége, hogy az egyezmény és a nemzetközi rádiószabályzat előírásait alkalmazzák saját országaikban és a más tagországokkal fenntartott kapcsolataikban.

Az ITU kétévente rádió világértekezletet, illetve rádiótávközlési értekezletet hív össze, melyek legfontosabb feladata a frekvenciagazdálkodási és eljárási szabályok, valamint tervek kidolgozása, egyeztetése.

A rádiótávközlési tanulmányi csoportok (Study Group), illetve ezek munkáját segítő munkacsoportok (Working Party, Task Group) jelentéseket, ajánlásokat készítenek elő, illetve dolgoznak ki, valamint olyan vizsgálandó kérdéskköröket fogalmaznak meg a frekvenciagazdálkodás különböző műszaki, tudományos területeire vonatkozóan, amelyekből később ajánlások születhetnek. Az ITU által kiadott ajánlásokat a tagországok mindegyike betartja.

Az európai távközlési szabványokat az Európai Távközlési Szabványosítási Intézet (ETSI) és az Európai Elektrotechnikai Szabványosítási Bizottság (CELENEC) dolgozza ki.

A piacgazdaság megteremtése érdekében szükségessé vált, hogy a magyar igazgatás bekapcsolódjon az ETSI és a CELENEC munkájába. Az ETSI és a CELENEC által kidolgozott szabványok fokozatos átvételével, magyarországi honosításával az Európai Unió tagállamaihoz fűződő távközlési és kereskedelmi kapcsolatok megkönnyíthetők.

1.1. Nemzetközi frekvenciakoordináció

A nemzetközi koordináció az igazgatásoknak az a tevékenysége, mely során a frekvenciafelhasználásokat azonos elvek és jogok figyelembevételével, a kölcsönösség alapján egyeztetik. Az egyes frekvenciatartományok hullámterjedési sajátosságai határozzák meg a koordinációs övezetet. Például a rövidhullámú tartományban az egész világot figyelembe kell venni, mert egy dél-amerikai célterülethez több visszaverődési pont is kialakul, ott zavarokat keltve. A középhullámú tartományban kontinens méretű is lehet a koordinációs övezet. Az URH-tartományban többnyire elegendő a szomszédos országokkal koordinálni. A rádiószolgálat fajtája is fontos tényező. Egy földfelszíni állandóhelyű összeköttetés a mikrohullámú tartományban sokkal kisebb területet érint, mint ugyanebben a tartományban valamely műholdas szolgálat. Korszerű hullámterjedési számítások alkalmazásával a spektrum — mint korlátos erőforrás — jobb hatásfokkal használható ki a határövezetekben.

A frekvenciakoordináció alapvető kereteit a nemzetközi rádiószabályzat határozza meg a frekvenciasávok felosztási táblázata, az eljárási rend és a műszaki számítások rögzítésével. Az eljárások lefolytatásában az ITU ITU irányító szerepet játszik. Az igazgatások által beküldött bejelentőlapok alapján az ITU ún. heti körlevelekben jelenteti meg a tervezett állomások paramétereit. Külön értesíti azokat az igazgatásokat, amelyek korábban koordinált állomásai zavart szenvedhetnek. A igazgatások meghatározott határidőig emelhetnek kifogást. A koordináció eredménye ugyancsak heti körlevélben kerül nyilvánosságra. Az elfogadott kijelölések végül bejegyezhetők a nemzetközi frekvencia-alapjegyzékbe (MIFR).

Az előbb ismertetett eljárást nevezhetjük klasszikus koordinációnak, amelynél a kérelmek értékelése érkezésük sorrendjében történik. Ez a módszer elsősorban a zavarok elkerülését szolgálja, a hatékony spektrumfelhasználást nem biztosítja. Legnagyobb hátránya, hogy nem teszi lehetővé az igazgatások számára az azonos mértékű hozzáférést a közös erőforráshoz, a spektrumhoz. Hogy a spektrumhoz való hozzáférést a felhasználás idejétől függetlenül bizonyos mértékben biztosítsák, frekvenciaterveket dolgoztak ki.

A nemzetközi frekvenciaegyeztetésben az ITU-n kívül más nemzetközi szervezetek is szerepet játszanak. Erre példa a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) tevékenysége a légi mozgószolgálat frekvenciáinak tekintetében, vagy a Duna Bizottság, amely a tengeri mozgószolgálat frekvenciáinak Duna menti összehangolt kiosztásával foglalkozik. A földi mozgószolgálat speciális felhasználási területe a vasúti hálózatok, melyek érdekeit a Nemzetközi Vasúti Egyesület (UIC) képviseli. Speciális, félévente megrendezett fórum a HFCC (High Frequency Coordination Conference), amely a rövidhullámú rádió-műsorszórásban az évszaki óratervek összehangolását hivatott megvalósítani.

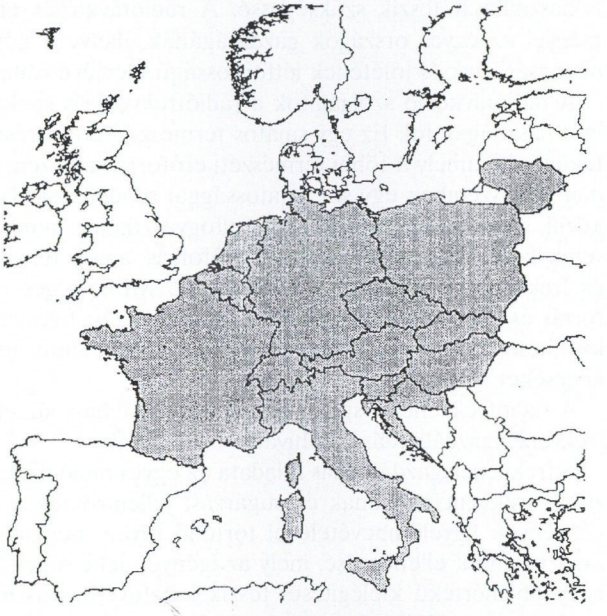
A nemzetközi rádiószabályzat 7. cikke lehetőséget nyújt arra, hogy az igazgatások két- vagy többoldalú különmegállapodásokat kössenek abból a célból, hogy frekvenciákat jelöljenek ki állomásaik számára. A magyar igazgatásnak négy ilyen megállapodása van jelenleg érvényben az állandóhelyű és földi mozgószolgálat frekvenciakijelöléseinek egyeztetésére (1. táblázat). Az 1990 előtt aláírt megállapodások alapvetően a klasszikus koordinációs eljárást alkalmazzák. Az 1993-as bécsi megállapodás ugyanakkor új generáció a különmegállapodások sorában.

A bécsi megállapodás első változatát 8 európai igazgatás írta alá 1986-ban, egyrészt azért, hogy egységesítsék koordinációs eljárásaikat — mind adminisztratív, mind műszaki szempontból —, másrészt azért, hogy a határövezetben jobb spektrumkihasználást érjenek el. A magyar igazgatás 1990-ben csatlakozott hozzá, és a következő esztendőben már részese lehetett egy 2 évig tartó felülvizsgálati folyamatnak. 1993. december 3-án egy teljesen megújult bécsi megállapodás (röviden VA93) lépett hatályba, amelyet immár 15 igazgatás írt alá (1. ábra).

Ez a megállapodás sok tekintetben korszerűbb a korábban megkötött szerződéseknél. Már az eljárási részben található új elem, mint a lehetséges koordinációs állásfoglalások egyértelmű felsorolása. Választ ad arra, hogy milyen esetekben utasítható el a partner igazgatás egy adóállomása, vagy milyen esetekben utasítható el egy vevőállomás kért védelme. A határövezet fogalma nem köthető földrajzi területhez, az adóállomás által az országhatáron létrehozott térerősség mértéke, az ún. határátlépő térerősség határozza meg a koordinációs kötelezettséget.

1. táblázat. Megállapodásaink az állandóhelyű és földi mozgószolgálatban

Partner	Megállapodás	Frekvencia-tartomány (MHz)
Jugoszlávia	Budapesti megállapodás 1976	29,7-470
Ukrajna	Uzsgorodi megállapodás 1982	29,7-344
Ausztria, Horvátország, Szlovákia, Szlovénia és további 10 európai igazgatás	Bécsi Megállapodás 1993	29,7-960
Románia	Budapesti megállapodás 1996 (ratifikálása folyamatban)	29,7-960



1. ábra. A Bécsi Megállapodást aláíró országok

A műszaki előírásokat a megállapodás mellékletei tartalmazzák, melyek a következők:

- maximális megengedett zavaró térerősség és zavaró hatótávolság értékek;
- adatcsere (adatbázis struktúrája, adatmezők tartalma);
- korrekció eltérő névleges frekvenciák esetén;
- terjedési görbék;
- zavaró térerősség meghatározása;
- antennakarakterisztikák kódolása;
- mérési eljárások.

Az országhatáron túli zavaró hatótávolság korlátozásával sikerült csökkenteni azoknak az igazgatásoknak a hátrányát, amelyek egy adott frekvenciasávot később kezdenek használni szomszédaiknál. Ugyanezt a célt szolgálja a vevőállomások védelmének korlátozása is.

A VA93 szerint egységes nyilvántartást kell vezetni, ami megkönnyíti a frekvenciajegyzékek cseréjét és lehetővé teszi egységes szoftverek alkalmazását.

Az egyszerűsített zavarótérerősség-számítás célszerűbb a korábbi manuális eljárásoknál, azonban sok befolyásoló tényezőt figyelmen kívül hagy, és így nem modellezte kielégítően a valóságos helyzetet. Indokolt volt a térerősségszámítás finomítása,

- az 1. Fresnel-zóna;
- az effektív antennamagasság;
- a talajhullámosság (Δh);
- a tereptisztasági szög;
- a vízszintes és függőleges síkú antennakarakterisztika;
- a vevőantenna-magasság;
- a kevert terjedési utak és
- a terepakadályok

figyelembevételével. Ilyen összetett számítás csak közös digitális terepadatbázisra épülő számítógépes programmal végezhető el. Ezért az aláíró igazgatások létrehozták a PT-HCM (Project Team-Harmonized Calculation Method) csoportot, hogy dolgozzon ki a számításokra alkalmas szoftvert. A HCM szoftver aktuális változata az igazgatások rendelkezésére áll. A program már alkalmas az ERMES, GSM és DCS1800 rendszerek koordinációs számításaira. Az igazgatásoknak viszont gondoskodniuk kell arról, hogy a HCM szoftvercsomagot adatbáziskezelő rendszerükhöz illesszék, ún. környező szoftverről gondoskodjanak.

A VA93 aláírói az 1996-os plenáris ülésen úgy határoztak, hogy

- a megállapodást kiterjesztik az állandóhelyű szolgálatra 42,5 GHz-ig;
- tovább finomítják a számításokat;
- megjelenő új rendszereket a vonatkozó CEPT és ITU-R ajánlásoknak megfelelően kezelni kell;
- a HCM szoftver struktúráját és dokumentációját felül kell vizsgálni.

Tekintettel a feladatkör bővülésére a project team új mandátummal TWG-HCM munkacsoportként működik tovább magyar vezetéssel. Ezáltal megvalósítható, hogy a VA93 lépést tartson a technikai fejlődéssel és a gyakorlati tapasztalatok felhasználásával mind a megállapodást, mind a HCM szoftvert tökéletesítsék.

Az újabban megjelent nemzeti/nemzetközi mobil távközlési rendszerek működésének alapvető feltétele a harmonizált frekvenciasáv-felhasználás. Harmonizációval kiküszöbölhetők a különböző rendszerek közötti zavartatási problémák. Az európai harmonizációt a CEPT ajánlások formájában valósítja meg.

Több országra kiterjedő hálózatok frekvenciaigényét előre biztosítani kell. Az ilyen hálózatok nem tehetők ki az egyedi egyeztetések bizonytalan kimenetelének. A koncessziós szerződéseknél, frekvenciaárveréseknél elengedhetetlen a határ menti frekvenciafelhasználási lehetőségek tisztázott és igazságos volta, a korlátos erőforráshoz való egyenlő hozzáférés.

A határövezeti frekvenciaelosztásra a gyakorlatban két eljárást alkalmaznak az európai igazgatások:

- a földrajzi-geometriai rasztert és
- a preferált frekvenciákat.

Mindkét elv az igazgatásoknak a spektrumból való igazságos részesedését szolgálja, azonban a frekvenciakijelölésben a preferált sávfelosztás lényegesen nagyobb szabadságfokot enged a tervezőnek. A 2. táblázat összefoglalja a magyar igazgatás érvényben lévő frekvenciaelosztási megállapodásait. Ezek a speciális megállapodások az 1. táblázatban szereplő ún. alapmegállapodások mellékleteit képezik. Az 1981-es raszteregyezmény kivételével valamennyi a preferált frekvenciaelosztási elvet alkalmazza.

2. táblázat. Frekvenciaelosztási megállapodásaink az állandóhelyű és földi mozgószolgálatban a szomszédos igazgatásokkal

Frekvenciasáv	SVK	AUT	SVN	HRV	YUG	ROU	UKR
169,4-169,8 MHz ERMES	CEPT T/R 25-07 Ajánlás (szlovén, horvát, jugoszláv kiosztás utólag)						
410-430 MHz	Bécs, 1994.			Zágráb 1994.	*Bpest, 1994.		
450-451,3/ 460-461,3 MHz	Bécs,1994.						
451,3-460/ 461,3-470 MHz	Raszteregyezmény Bécs, 1981						
890-914/ 935-959 MHz GSM	Bécs, 1994.				*Bpest, 1994.	Bukarest 1994.	Bpest, 1995.

* A preferált blokkfelosztás csak a jelzett frekvenciasáv egy résztartományára terjed ki.

A magyar igazgatásnak célja a meglévő frekvenciafelosztási megállapodásokat bővíteni valamennyi szomszédos országgal. Ennek érdekében

- szorgalmazza a VA93-hoz való csatlakozást Jugoszlávia, Románia és Ukrajna esetében és
- felosztási javasatokat dolgoz ki a különböző sávokra.

A 450–470 MHz tartomány problémája csak hosszabb távon oldható meg, mert a jugoszláv utódállamokban alkalmazott sávfelosztás eltér az hazai, de az európai gyakorlattól is.

1.2. Koordináció a műsorszórás területén

A műsorszórás területén a világ országai viszonylag korán felismerték a nemzetközi frekvenciaszétosztás jelentőségét. Szükségessé vált, hogy a rádiószolgálatok zavartalan együttműködését nemzetközi megállapodásokkal biztosítsák.

Ennek következtében a műsorszórásban az országos lefedésű adóhálózatok kialakításához szükséges frekvenciák nemzetközi egyezményekben, frekvenciatervekben kerülnek meghatározásra.

Magyarország országos tv- és rádió-adóhálózatainak frekvenciái európai körzeti műsorszóró értekezletek eredményeként létrejött tervek alapján kerülnek felhasználásra. Ezen értekezleteket az ITU és a CEPT (European Conference of Postal and Telecommunication Administration) rendezi. A létrejött egyezmények és az abban elfogadott tervmódosítási, új terv bejelentési eljárások, tervezési módszerek, a tervet aláíró országok részére kötelezőek.

A nemzetközi frekvenciatervekben meghatározzák, hogy az egyes országok adói hol, milyen frekvencián, és milyen sugárzási paraméterekkel sugározhatnak.

A műsorszórás területén eddig létrejött, Magyarországot érintő európai nemzetközi egyezmények az alábbiak:

1960. Genf (ITU)	68–73 MHz – rádió-műsorszórás
1961. Stockholm (ITU)	66–68 MHz – rádió-műsorszórás 41–862 MHz – televízió-műsorszórás
1975. Genf (ITU)	Középhullámú rádió-műsorszórás
1984. Genf (ITU)	87,5–108 MHz – rádió-műsorszórás
1995. Wiesbaden (CEPT)	földi digitális rádió-műsorszórás (tervező értekezlet)
1997. Chester (CEPT)	földi digitális televízió-műsorszórás (koordinációs megállapodás)

Az 1997. évi chesteri megállapodás során frekvenciaterv nem került kidolgozásra, azonban a Megállapodás alapján — melyben rögzítésre kerültek a műszaki követelmények is — minden ország elkészítheti a saját frekvenciatervét és sikeres nemzetközi koordináció után megvalósíthatja. Magyarországnak és a kelet-közép-európai országoknak a tervek elkészítésénél problémát jelentenek a tv-sávban üzemelő nem polgári rendszerek. Ezen rendszerek és a tv-műsorszóró szolgálat közötti kompatibilitási feltételek és a műszaki követelmények kidolgozása még hátralévő feladat, melyet a CEPT tanulmányi bizottságaiban tovább vizsgálnak.

2. HAZAI SZABÁLYOZÁS

A frekvenciák hazai felhasználását törvények, rendeletek szabályozzák.

E jogszabályok műszaki, politikai és gazdasági vonatkozásúak, továbbá megállapítják az állam és a frekvenciafelhasználók jogait, kötelezettségeit. Ezek közül a legfontosabbak:

- 1992. évi LXXII. törvény a távközlésről;
- 1993. évi LXII. törvény a frekvenciagazdálkodásról;
- 1996. évi I. törvény a rádiózásról és a televíziózásról (a továbbiakban: médiatörvény);
- a kormány 144/1994. (XI.15.) rendelete a Frekvenciasávok Nemzeti Felosztási Táblázatának megállapításáról (megjegyzés: a Frekvenciasávok Nemzeti Felosztási Táblázatáról szóló, időközben kihirdetett 204/1997. (XI.19.) kormányrendelet hatályon kívül helyezte);
- a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter 6/1997. (IV.22.) KHVM-rendelete a frekvencialekötés és használat díjairól;
- 48/1997. (III.14.) kormányrendelet az egyes távközlési szolgáltatások engedélyezéséről;

A Frekvenciasávok Nemzeti Felosztási Táblázata (a továbbiakban: FNFT) a kormány által a 144/1994. (XI.15.) kormányrendelettel jogszabályi szintre emelt — a folyamatos változást is lehetővé tevő — frekvenciagazdálkodási alapdokumentum, amely nemzetközi szempontból is igen jelentős. Elrendelésével eleget tettünk az Európai Unió 96/2/EC számú bizottsági irányelvének és a közép- és kelet-európai országok közül elsőként jogszabályi szinten közzétettük frekvenciafelosztásunkat.

Az FNFT a nemzetközi rádiószabályzattal összhangban egyértelműen rendezi és közreadja a Magyar Köztársaságra érvényes frekvenciasávonkénti és rádiószolgálatonkénti felosztást, annak polgári és kormányzati célú frekvenciahasználat közötti megosztását, illetve az egyes sávrészekben a felhasználás lehetőségét, körülményeit és a műszaki-technikai követelményeket.

Az FNFT kialakítását és rendeletben való kiadását a frekvenciagazdálkodásról szóló 1993. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Ft.) a kormány feladatává tette. Ugyancsak az Ft. kötelezi a kormányt, hogy az új rádiótávközlő hálózatok, szolgáltatások, eszközök megvalósításához és alkalmazásához az FNFT-t szükség szerint, de legalább háromévenként felül kell vizsgálnia.

2.1. Az FNFT felülvizsgálatának szükségessége

Az eltelt mintegy 3 év alatt meghatározó változások következtek be az EU-hoz fűződő kapcsolatunkban és a NATO-csatlakozási feltételekben. Alapvető harmonizálási és szabályozási fejlesztések történtek a frekvenciagazdálkodással foglalkozó nemzetközi és európai szervezetek irányadó dokumentumaiban. Mindezek mellett és hatására jelentős fejlődés történt a rádiótávközlés területén is. A korábbi évek műszaki-technológiai elképzelései és fejlesztései mára már működő vagy bevezetésre váró szolgálatként a társadalmi szükségszerűség szintjén követelik meg a szabályzások korszerűsítését.

Ezek a világ-, illetve európai méretekben bekövetkező és a módosítást szükségszerűvé tevő változások megjelentek az 1995. évi rádió-távközlési világértekezlet, a CEPT Európai Rádió-távközlési Bizottságának (ERC) és az ETSI dokumentumaiban, a nemzetközi értekezletek megállapodásaiban, illetve a hazai törvények, rendeletek és szabványok kötelezettségeiben.

A legfontosabb nemzetközi és európai trendek, szabályozási elvek és hazai igények a következőkben foglalhatók össze.

2.2. Az FNFT módosításának előkészületi munkái

Az FNFT 1994. évi hatálybalépését követően már megkezdődött azoknak az észrevételeknek, javaslatoknak a gyűjtése és elemzése, amelyek a műszaki, jogi tartalomra és szerkesztési, értelmezési részekre vonatkoztak.

Az ERC irányításával az egységes európai frekvenciafelosztási és frekvenciafelhasználási táblázat 2008-ra történő kialakítása érdekében többlépcsős szakaszban folyik egy olyan európai részletes spektrumvizsgálati program, amely sorrendben a 3,4-105 GHz, a 29,7—960 MHz és a 960—3400 MHz sávok harmonizált frekvenciafelhasználásának kialakítására irányul. Ezen munkához, illetve a magyarországi lehetőségek és igények feldolgozására, a magyar álláspont kialakítására a HIF is elindított egy hazai spektrumvizsgálati programot.

Ebben az időszakban a KHVM kezdeményezésére 1996-ban egy PHARE-projekt indult a magyarországi frekvenciafelhasználás európai harmonizálásának megvalósításához szükséges frekvenciasáv-átrendezési lehetőségekre, továbbá ezek pénzügyi vonzatainak és forrásfedezetének meghatározására.

2.3. Az 1997 végén hatályba lépő, módosított FNFT főbb tartalmi és szerkezeti változásai

Az FNFT-t általánosságban érintő módosítások

- az ITU 1995. évi rádió-távközlési világértekezletének a nemzetközi rádiószabályzatot érintő módosításainak, a három körzetre és a Magyar Köztársaságra vonatkozó rendelkezéseinek a beépítése, és tartalmi-formai átvezetése;
- a CEPT Európai Rádió-távközlési Bizottságának (ERC) a rádiótávközlésre és a frekvenciagazdálkodásra vonatkozó dokumentumaiból fakadó kiegészítések és módosítások beépítése;
- az ETSI-szabványok, illetve műszaki követelmények bedolgozása;
- euroatlanti integrációs törekvéseinkkel összhangban a kormányzati távközlés összehangolt biztosítása;
- a Magyar Honvédség NATO-kompatíbilis eszközrendszerének kialakításához a frekvenciafeltételek biztosí-

tása, a harmonizált sávok konzekvens megjelölése a NATO közös frekvenciaegyezményének (NJFA) alapján;

- a mozgó és személyi távközlés támogatása (TETRA, DCS 1800, UMTS, S-PCS);
- a digitális rádiózásról (T-DAB) és a digitális televíziózásról (DVB-T) kötött nemzetközi egyezmények frekvenciafeltételeinek biztosítása;
- a légi forgalomban és irányításban szükségszerű műszaki-technikai változtatások módjának és határidejének megadása az ICAO Annex 10 alapján;
- a 144/1994. (XI.15.) kormányrendelettel kihirdetett táblázatban megadott átállási-kiürítési határidők teljesülése esetén a határidők törlése vagy megváltozott feltételek esetén a módosítása;
- az alkalmazandó szabványok, műszaki követelmények változásának, bővülésének az átvezetése;
- a jelenlegi és jövőbeli frekvenciahasználatok megvalósíthatósági trendjeinek, illetve feltételeinek meghatározása, feltüntetése;
- a hazai jogszabályi változásokból fakadó módosítási, illetve sávbiztosítási kötelezettségek teljesítése;
- a médiatörvény által biztosított műsorsugárzási lehetőségek és kiszolgálórendszerek frekvenciafeltételeinek biztosítása;
- a távközlési törvény szabályozási szempontjainak figyelembevétele;
- a nem perspektivikus rádióhasználatok kivonásának konkrét dátummal való megadása;
- a szolgáltatás célú hálózatok sávjainál a köz- és különcélú használatok feltüntetése;
- a rádiószolgálatok frekvenciafelhasználással összefüggő követelményeinek, illetve dokumentumainak feltüntetése.

Főbb szerkesztési módosítások:

- a nemzetközi rádiószabályzat lábjegyzeteinek teljes körű módosított számozásának átvezetése a táblázat rovataiban, illetve lábjegyzeteiben;
- a szövegezésben egységes fogalom- és szóhasználat kialakítása;
- a frekvenciahasználat műszaki követelményeit tartalmazó mellékletek;
- a megfelelő honosított szabványok hiányában a frekvenciahasználatra vonatkozó, az európai távközlési szabványokkal összhangban álló lényegi követelményeket mellékletekben foglaltuk össze;
- a fogalmak és a rövidítések kibővítése és aktualizálása;
- a hivatkozott dokumentumok jegyzékét tartalmazó új melléklet.

A szakértői részvétellel kialakított új FNFT-tervezetet több ütemben ismertettük és véleményeztettük a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanáccsal. Szeptemberben a teljes FNFT-tervezet a szakmai mellékletekkel, fogalomgyűjteménnyel és a kormányelőterjesztés szövegével együtt közigazgatási, illetve társadalmi egyeztetésre került. Ennek során az állami szervek, a társadalmi és érdekegyeztető fórumok kifejtették véleményüket és javaslatokat tehettek, amely a szeptember végén a KHVM-ben tartott közigazgatási egyeztetés során elfogadásra vagy kellő indok alapján elutasításra került.

Az így kialakított FNFT-t az NHIT kapta meg véleményezésre, amelyet igen alapos és jól előkészített munkának tartott, és ennek értelmében a kormány számára elfogadásra javasolt. A kormány 1997. november 13-án tárgyalta az FNFT-t és azt változtatás nélkül elfogadta.

Ezzel a módosított FNFT korábbi céljának megfelelően 1997. évi hatálybalépésével lehetőséget nyújt és irányelveket fogalmaz meg az új rádió-távközlési rendszerek bevezetésére és alkalmazására úgy, hogy a lehető legjobban harmonizáljon vagy közelítsen az európai egységes frekvenciahasználathoz.

3. A FREKVENCIAGAZDÁLKODÁS TOVÁBBI FELADATAI

Hazánk frekvenciagazdálkodását jelenleg két fő célnak megfelelően kell kialakítani; ezek pedig a jövőbeli Európai Unió, valamint a NATO-csatlakozásból származó feladatok, melyeknél természetesen a hazai érdeket kell a lehetőséghez képest érvényesíteni. Az EU és a NATO jól kidolgozott együttműködése alapul szolgálhat hazánkban is a frekvencia, mint korlátozott erőforrás közös felhasználásának megoldásában.

Az EU-csatlakozás előmozdításának frekvenciagazdálkodási feladatai közül meg kell említeni az alábbiakat.

- A CEPT munkájában való részvétel, melynek egyik fő törekvése az egységes európai frekvenciafelosztás megteremtése 2008-ig.
- El kell kerülni azt, hogy a tőlünk keletre elhelyezkedő országok jóval költségigényesebb és éppen emiatt elhúzódó frekvenciaátrendezésénél hazánkat is a kelet-európai térségbe sorolják.
- A NATO-frekvenciahasználat bevezetése a csatlakozás alapvető feltétele, tekintettel arra, hogy e nélkül elképzelhetetlen a közös irányítás.
- A jelenleg használt korszerűtlen, a Varsói Szerződés keretén belül rendszeresített rádiótechnikai harci eszközök kiváltása elengedhetetlen. A NATO-kompatibilitás elérése mellett el kell kerülni azt a helyzetet, hogy a régi berendezések használata mellett az újak használata jelentős — az eddiginél még több — katonai célú frekvencia felhasználást eredményezzen az átmeneti időszakban.
- Különösen fontos a műsorszóró sávokban jelenleg üzemelő légvédelmi rendszerek mielőbbi kiváltása.
- Az EU- és NATO-csatlakozás során el kell kerülni azt, hogy korszerűtlen esetleg teljesen még ki nem dolgozott rendszerek kísérleti terepe legyen az ország. Nagyon fontos tehát az Európai Szabványosítási Intézettel, az ETSI-vel való együttműködés is. Sajnos a hazai távközlési berendezéseket gyártó ipar gyakorlatilag megszűnt. Ennek következtében még éveken keresztül kizárólag importból fogjuk beszerezni a hazai szükségletet. A berendezések engedélyezése területén a megfelelőség biztosítása, a típusvizsgálat lehetőséget nyújt annak elkerülésére, hogy Magyarország esetleg egyfajta elektronikus szemétteleppé váljon, rossz hatékonyságú, korszerűtlen eszközök behozatalával.

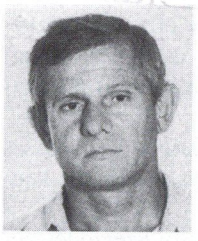
A jövőre vonatkozóan a frekvenciagazdálkodást újabb jelentős kihívások érik. Ezek kezelésénél figyelembe kell venni, hogy alapvetően fontos munkát kell elvégezni az átmenet időszakában. A frekvenciagazdálkodás jellegéhez tartozik, hogy a most hozott döntések hatása csak több évtized múlva jelentkezik. A felelősség tehát nagy.

REGULATION OF USAGE OF RADIOFREQUENCY RANGE

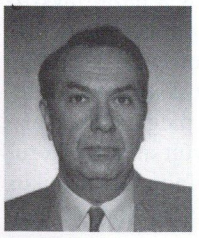
B. EISELT, G. NYÁRÁDY, K. ROMVÁRI, E. SZILI

COMMUNICATION AUTHORITY, HUNGARY
H-1015 BUDAPEST, OSTROM U. 23-25.

The Hungarian frequency-management faces different kinds of challenges. Since the break-down of the close co-operation between the Central-Eastern European countries in the early '90-es, Hungary has solely had to create its management of these resources. Tendencies show a steady rise in the value of the available frequency spectrum, one of the essential means in building the future Information Society. Frequency management in Hungary is also influenced by efforts to integrate with the European Union, and the requirements of NATO membership.



Eiselt Béla a Budapesti Műszaki Egyetem Híradástechnikai szakának elvégzése után antennák és hullámterjedés szakterületen egyetemi doktori címet szerzett 1975-ben. Munkahelyén, a PRTMIG-en műsorszóró adóhálózatok tervezésével, fejlesztésével foglalkozott, valamint szervezte, irányította az országos térerőmérések végrehajtását. 1978-1985 között a Dél-Yemeni Információs Minisztériumban dolgozott mint szakértő. Feladatai közé a tv és rádióhálózat fejlesztése, üzemeltetésének megszervezése tartozott. 1992-ben ez EU brüsszeli központjában a DG XIII-nál dolgozott. 1985-ben a PRTMIG Frekvenciagazdálkodási osztályának, majd az FGI Hálózattervező osztályának vezetője. Jelenleg a Hírközlési Főfelügyelet frekvenciagazdálkodási igazgatója. Felelősségi körébe tartozik az elvi és operatív frekvenciagazdálkodási feladatok összhangjának megteremtése, a frekvenciatervezési, spektrumgazdálkodási és frekvenciakoordinációs tevékenységek irányítása, összefogása. Irányítja a frekvenciagazdálkodás stratégiájának kidolgozását és a szabályozási munkát a hatékony spektrumhasználat érdekében. Képviseli a hatóságot a hazai és nemzetközi fórumokon (ITU, CEPT, WordDAB, digiTAG stb.), valamint a Frekvenciagazdálkodási Igazgatóságot a különböző nyilvános meghallgatásokon. Feladatai közé tartozik a kapcsolattartás a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatallal és az Országos Rádió és Televízió Testülettel.



Nyárády Gábor 1967-ben végzett a BME Villamosmérnöki Kara Híradástechnikai szakán. 1975-ben rádió-műsorszóró és hírközlő szakmérnöki képesítést nyert. 1967-től a Posta Rádió és Televízióműszaki Igazgatóságon az országos adóhálózatok rádióállomásainak üzemeltetésével, rekonstrukciójával, fejlesztésével foglalkozott. 1979-től a Frekvenciagazdálkodási Iroda Hálózattervező osztályán a rádió- és tv-műsorszóró adók és hálózatok, valamint kommunikációs rendszerek elvi frekvencia- és hálózattervezését, konkrét rendszertervek készítését és műszaki előírások kidolgozását irányította, végezte. 1990-től a Frekvenciagazdálkodási Intézet Rendszertechnikai osztálya vezetőjeként, majd 1994-től a Hírközlési Főfelügyelet frekvenciagazdálkodási terület főosztályvezetőjeként, 1995 végétől igazgatóhelyettesként az elvi frekvenciagazdálkodási tevékenységet és az ehhez szükséges szabályozások előkészítését irányítja.

Romvári Antalné 1973-ban a Közlekedési Távközlési Műszaki Főiskola Távközlési Tagozatának Vezetéknélküli szakán szerzett üzemmérnöki oklevelet. A hazai frekvenciagazdálkodási tevékenység kialakulásának előkészítő munkáiban részt vett. Az Antenna Hungária Rt. jogelődjénél, a Posta Rádió- és Televízióműszaki Igazgatóságon 1970-ben megalakult Frekvenciagazdálkodási osztály egyik alapító tagja volt. Azóta ezen a szakterületen dolgozik. Elsősorban rádió- és televízió műsorszóró adóállomások, adóhálózatok frekvencia- és besugárzási terveinek készítésével, tervezési irányelvek kidolgozásával, nemzetközi koordinációval foglalkozott, illetve ezen munkákat irányította. Jelenleg a Hírközlési Főfelügyelet Frekvenciatervezési osztályának vezetője. 1993-ban „A Hírközlésért" szakmai érem kitüntetést kapta.

Szili Csabáné (Kovács Erzsébet) 1979-ben szerzett villamosmérnöki oklevelet a Budapesti Műszaki Egyetem Villamosmérnöki Karának Híradástechnikai szakán. Kezdetben állandóhelyű rádióösszeköttetéseket és mozgószolgálati hálózatokat tervezett. Később a közép- és rövidhullámú rádió-műsorszórás koordinációs kérdéseivel foglalkozott. 1990-től a Frekvenciagazdálkodási Intézetben, majd a Hírközlési Főfelügyeleten irányítja az állandóhelyű és földi mozgószolgálat állomásainak nemzetközi egyeztetését. Jelenleg a HIF Frekvenciagazdálkodási Igazgatóságán a Frekvenciakoordinációs osztály vezetője. Részt vesz a Bécsi Megállapodás TWG-HCM munkacsoportjában.

A MOBIL SZOLGÁLTATÁS FEJLŐDÉSÉNEK SZABÁLYOZÁSI HÁTTERE A FREKVENCIAHIÁNY SZORÍTÁSÁBAN

DROZDY GYŐZŐ

PANNON GSM TÁVKÖZLÉSI RT.
2040 BUDAÖRS, BAROSS U. 165.

Napjainkra a magyarországi mobil távközlés fejlődésének az egyre erősebben fellépő frekvenciahiány szab gátat. A cikk röviden ismerteti a hazai mobil távközlés jelenlegi helyzetét, fejlődésének technikai és gazdasági korlátait, egyúttal előrevetíti az 1800 MHz-es technológia alkalmazási lehetőségeit. Áttekintést kapunk a nemzetközi mobil piacok fejlődéséről, a Nyugat-Európa szerte alkalmazott 900-1800 MHz-es technológia használatának és ötvözésének módozatairól, a hátrányokról és előnyökről. Mint minden gazdaságban, Magyarországon is meghatározó szerepet játszanak a szabályozó hatóságok intézkedései a fejlődés terén, ezért a cikk hangsúlyozni igyekszik a szabályozó szervek szerepének jelentőségét.

A közeljövőben a magyar távközlési szabályozás egyik legfontosabb feladata, hogy a hazai mobil távközlés további növekedését gátló frekvenciahiányra olyan optimális megoldást dolgozzon ki, amely a gazdasági és a technológiai szempontok közti egyensúlyt megtalálva a hazai távközlés összhatékonyságát is növeli.

A mobil szolgáltatók számára világszerte az egyik legégetőbb probléma a frekvenciahiány. Ez egyáltalán nem meglepő, hiszen a GSM előfizetőinek száma napjainkra megközelíti a 60 milliót. A mobil telefonok elterjedése Skandináviában 30%-os, a ranglistát vezető Finnországban pedig 32%. Egy felmérés szerint Finnországban a 16–25 éves korosztály 80%-a rendelkezik mobil telefonnal. Tehát nem túlzottak azok a várakozások, hogy ezen generáció felnövésével az egész népességre vetítve is elérheti a 80 százalékot az ellátottság. Nem túlzás ha azt állítjuk, hogy akinek ma karórája van, annak a jövő ezredben mobil telefonja is lesz. Aki órát használ, az integrálódott a társadalomba, így a kommunikációban is érdekelt.

1. FREKVENCIAKIJELÖLÉS

Jelenleg a mindennapi életben használt frekvenciasáv 0,07 ezreléke jut a GSM 900 rendszerű mobil távközlés céljára, holott ennél nagyságrendekkel nagyobb a gazdaságban és a társadalomban betöltött szerepe. A mobil szolgáltatók fejlődése elérte azt a pontot, hogy ha további frekvenciaallokáció nem történik, akkor a frekvenciahiány miatt fejlődésük megáll. A frekvenciahiány kérdésén nem is lehet meglepődni, hiszen a jelenleg is használt frekvenciasávok kijelölése több mint egy évtizeddel ezelőtt történt meg, amikor még a mobil telefónia mai fejlődési üteme beláthatatlan volt. Napjainkra felborult a társadalmi igények és a lehetőségek között egykor meglévő egyensúly.

A frekvenciahiány okozta korlátokat az ipar egyre hatékonyabb eljárások kidolgozásával igyekszik lebontani, azonban ezeknek a fejlesztéseknek komoly technikai és költséghatárai vannak.

1.1. Technikai korlátok

A *technikai korlátok* a szabványokhoz kötődnek. Fejlesztési lehetőségek a jelenlegi GSM-szabványok keretei között is adottak, a szolgáltatók gyakorlatában megjelent például a korábban nem alkalmazott frekvenciaugrás (frequency hopping). Ugyanakkor például a half-rate code elterjedése a készülékhiány következtében nem olyan mértékű, mint ahogy azt a GSM-szolgáltatók elvárnák.

Technikai téren lényegi áttörést csak az új szabványok megjelenése jelenthet, de ez nem lehet gyakran ismétlődő folyamat, hiszen a váltás szükségszerűen együtt jár a már meglévő infrastruktúra egy részének és a készülékek teljes körének lecserélésével. Ennek költsége határt szab annak, hogy milyen gyorsan lehet új szabványokat bevezetni. Az air-interface technológiájának megváltoztatási lehetősége annál is inkább fontos, mert ez az a tényező, amely a kapacitást leginkább meghatározza.

A mobil távközlés következő generációja az UMTS (Universal Mobile Telephone System) lesz. A technológiát illetően ugyan még nincs megegyezés, abban viszont teljes az egyetértés, hogy a kapacitás gondok elkerülése végett több 100 MHz szélességre kell tágítani a felhasználható frekvenciasávot. Az UMTS megjelenése legkorábban 2005-re várható, addig azonban átmeneti megoldást kell találni a jelenlegi problémákra.

Ilyen megoldásként szóba jöhet:

- a GSM 900 MHz-es sáv bővítése,
- a GSM 1800 MHz-es szolgáltatás bevezetése (korábban DCS 1800 névvel illették a technológiát, de mivel a specifikációk gyakorlatilag megegyeznek a GSM 900-assal, így a név is értelemszerűen GSM-re változott).

1.2. Gazdasági korlátok

Egy adott technológia mellett az újabb előfizetők belépése esetén egy adott beszélgetési időre jutó költség kezdetben meredeken csökken. A későbbiekben azonban ez a költség folyamatosan növekszik, mivel a növekvő fogyasztói igények kielégítésére egyre drágább megoldások alkalmazása válik szükségessé. Az egyik ilyen drága megoldás a mikrocellák létesítése. A magas költségek mellett a mikrocellák további hátránya, hogy meglehetősen problémás a szükséges nagyszámú bázisállomás esztétikus integrálása a

városi környezetbe (hiszen szinte minden háztetőre telepítenünk kell egy bázisállomást).

Mindezekből kétségtelenül levonható a következtetés, hogy a kapacitás technológiai korlátjánál korábban jelentkezik a gazdaságossági korlát.

A gazdasági korlát pontos megállapítása meglehetősen nehéz, mivel nagyban függ a szolgáltató rendelkezésére álló sávszélességtől és az előfizetők sűrűségétől. Amíg például 2x8 MHz sávszélesség a jelenlegi magyar viszonyok között vidéken optimális működést tesz lehetővé, addig Budapesten az új belépők esetén már költségnövekedéssel kell számolni.

Ez a költségnövekedés jelentette azt a hajtóerőt, aminek hatására Nyugat-Európában egyre nagyobb frekvenciasávot szabadítottak fel a kormányzatok, hogy a mobil szolgáltatók hatékony működését elősegítsék, és ezzel biztosítsák a fogyasztók számára a szolgáltatáshoz való olcsóbb hozzáférés lehetőségét.

2. VERSENY ÉS KAPACITÁS

A GSM-szolgáltatók kevés kivételtől eltekintve mindenütt versenyhelyzetben működnek, mivel a szabályozó hatóságok felismerték, hogy csak a versenyre kényszerített szolgáltatók működnek költséghatékonyan és nyújtanak az elvárásoknak megfelelő szolgáltatásokat. Ugyanakkor technológiai szempontból a verseny nagymértékben csökkenti a rendelkezésre álló kapacitásokat.

Az eredeti GSM-sávban összességében 2x25 MHz frekvenciasáv áll rendelkezésre. Attól függően, hogy hány szolgáltatónak osztják szét a frekvenciát, egy szolgáltatóra különböző méretű sáv jut. Ha pl. két szolgáltató kap működési jogot, 2x12 MHz, ha 3 szolgáltató, akkor 2x8 MHz a használható frekvenciasáv mérete.

Több más paraméter (pl. az alkalmazott re-use pattern) mellett a rendelkezésre álló frekvenciatartomány nagysága határozza meg, hogy egy bázisállomáson hány vivőfrekvencia (carrier) tud működni. Minél kisebb a frekvenciasáv, annál kevesebb adó-vevőt (TRX) tud a szolgáltató üzemeltetni, mivel nincs rendelkezésre álló szabad vivőfrekvencia.

A frekvenciasáv méretének növekedése a kapacitást az egyenes arányosnál gyorsabban növeli. Ennek megértésére legegyszerűbb példa a következő: ha a frekvenciasáv olyan kicsi, hogy egy bázisállomáson csak egy TRX helyezhető el, akkor az hét beszédcsatornát jelent. Ezen 1%-os torlódás mellett 2,5 Erlang forgalmat lehet lebonyolítani. Két szolgáltató működése esetén a forgalom a két TRX összesen 14 csatornáján már csak öt Erlang. Ha a két szolgáltató helyett egy kapja meg mindkét frekvenciasávot, akkor az az egy szolgáltató a 14 beszédcsatornán már 7,35 Erlang forgalmat tud lebonyolítani.

Látható, hogy a verseny növelésével a teljes hatékonyság csökkent, hiszen a két szolgáltató együttesen nem tud akkora forgalmat ellátni, mint amekkorára egy szolgáltató egyedül lenne képes. Ha csak egyetlen szolgáltató működne a kettő helyett, akkor a műszaki hatékonyság a háromszorosára nőne. Hasonlóan igaz, hogy két szolgáltató műszaki hatékonysága sokkal jobb, mint háromé. És itt a párhuzamos beruházások nagyon lényeges kérdéséről még nem is beszéltünk.

Két egymással versengő érvelés áll szemben: a gazdasági és a műszaki hatékonyság. A gazdasági érvelés szerint minél több a piacon a konkurens szolgáltató, annál inkább működnek a versenymechanizmusok, tehát csökkennek az árak. Ugyanakkor a műszaki hatékonyság szempontja szerint minél több szolgáltató van a piacon, annál kevesebb ügyfél kiszolgálására van mód.

3. A KORMÁNYZATOK, ILLETVE SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGOK SZEREPE

A kormányzatok szerepe megtalálni azt az optimális egyensúlyt, mely a gazdasági és a technikai komponensek figyelembevételével a legnagyobb összhatékonyságot biztosítja. A jelenlegi nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy ez az egyensúly akkor teljesül, ha a piacon két GSM-szolgáltató működik. Az országok döntő többségében ez a gyakorlat, míg néhány országban monopóliumként egy szolgáltató nyújt GSM-szolgáltatást, néhány országban pedig három szolgáltató kapott működési engedélyt.

4. MEGOLDÁS

Mivel a jelenleg meglévő frekvenciasávok technikai és frekvenciagazdálkodási okok miatt tovább nem bővíthetőek, ezért hosszú távon a GSM 1800 MHz-es frekvenciasáv megnyitása jelenti az egyedüli megoldást. (Magyarországon a 900 MHz-es GSM-sáv harmadát példátlan módon rádiós helyi hurok [RLL] céljára használják. Ez egyértelműen pocsékolásnak tekinthető, mivel az RLL technológiára — a GSM-mel szemben — nincs globalizációs igény, tehát azt bármely sávban lehetne nyújtani.)

Az 1800 MHz-es sáv megnyitásával kapcsolatban eleinte az volt a nézet, hogy ezáltal a piaci verseny, a szolgáltatók száma úgy növelhető, hogy a műszaki hatékonyság nem csökken. Ezen nézetet követve Nagy-Britanniában a két GSM 900 MHz-es szolgáltató mellett két GSM 1800 MHz-es szolgáltató kapott koncessziót, így a verseny a digitális mobil piacon négyszereplőssé vált. Németországban a már meglévő GSM 900 MHz-es szolgáltatók mellett egy 1800-as szolgáltató működött, Franciaországban pedig két GSM 1800-as szolgáltató működik. Kezdetben tehát jónak tűnt ez a fajta megközelítés, mert a verseny növekedett, és a műszaki hatékonyság sem csökkent.

Nem vették azonban figyelembe, hogy mit nyújt a felhasználó számára az egyik, és mit a másik rendszer. Az 1800-as rendszer a 900-ashoz képest nem nyújt többletszolgáltatást, ráadásul a kisebb nemzetközi elterjedtsége miatt a roaming lehetősége is sokkal kisebb. Mindemellett a nagyobb frekvencia lényegesen rosszabb hullámterjedési tulajdonságú, tehát az adott terület lefedésére kb. négyszer annyi bázisállomást kell telepíteni, mint a 900-as rendszerben, ráadásul az épületen belüli lefedettség is rosszabb és esetlegesebb.

Mindezek következményeként az 1800-as szolgáltatás csak oly módon vált eladhatóvá, hogy alacsonyabb árakat alkalmaztak. Angliában és Németországban ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az 1800-as szolgáltatás ára kb. „félúton" van a vezetékes és a 900-as szolgáltatás ára között. Eközben a nagyobb számú bázisállomás építése következtében az operátorok beruházási költségei sokszorosára növekedtek. Jelenleg a világon mindössze egyetlen prosperá-

ló GSM 1800 MHz-es szolgáltatást nyújtó cég van, mégpedig az Orange.

A gazdaságilag pesszimista szcenárió miatt Ausztriában az első, valamint Németországban a második 1800-as tenderkiírásra már csak egy-egy jelentkező akadt. Németországban a tender nyertesének nem is kellett koncessziós díjat fizetnie. Érdekes, hogy mindez azon a német piacon történt, amely bevétel szempontjából a világ legnagyobb egységes mobil piacának számít.

Felvetődik a kérdés, hogy ezek után mégis miért került szóba az 1800-as technológia alkalmazása?

Az 1800-as frekvenciának a gyengébb terjedés egyben az erőssége is, hiszen a cellák mérete így jóval kisebb, ráadásul a kijelölt sávszélesség 2x75 MHz, ami legalább tízszeres kapacitást jelent a 900-as rendszerhez képest.

Tehát amikor a GSM 900 MHz-es szolgáltatás a telítettség és a kapacitásgondok miatt már igen költségessé válik, tulajdonképpen eléri azt a költségszintet, amelyen az 1800-as rendszer telepíthetővé válik. Az 1800-as alkalmazására tehát ott van szükség, ahol olyan óriási kapacitásbeli gondokkal küzd a 900-as rendszer, ami belső technológiai fejlesztéssel már nem kezelhető. Bár ekkor a nagy felhasználói igény miatt az 1800-as technológia önmagában is versenyképessé válik, de az installációs költségek következtében összességében nem nyújt optimális megoldást.

Ezt a problémát ismerte fel a GSM MoU Association és az ETSI SMG, és talált rá arra a megoldásra, miszerint a 900-as és 1800-as technológiákat integrálva lehet és kell használni. Az integrálás célja, hogy a 900-as rendszer optimális költséghatékonysága és az 1800-as rendszer kapacitása egyesüljön. Az integráció olyan jól sikerült, hogy még az eredeti rendszereknél is jobb lett. Mindezt az tette lehetővé, hogy a két rendszer jóformán kompatíbilis, a frekvencián kívül nincs különösebb eltérés.

Ennek köszönhetően a mindkét frekvencián egyaránt használható (dual-band) telefonkészülékek alig kerülnek többe, mint a most használatos 900, illetve 1800 MHz-en működők, mivel mindössze az adó-vevő egység átalakítására van szükség. Az első kettős üzemmódú készülék már meg is jelent a piacon, tömeges elterjedése 1998-ban várható. Az új dual-band készülékek várhatóan hamarosan ki fogják szorítani a piacról az 1800-as készülékeket.

A két rendszer integrációja a gyakorlatban azt jelenti, hogy ugyanazon kapcsolóközpontokkal (MSC), ugyanazon bázisállomás-vezérlőkkel (BSC), sőt ugyanazon bázisállomásokkal (BTS) mindkét rendszer működtethető, mert egy bázisállomáshoz egyaránt tartozhat 900 MHz-en és 1800 MHz-en működő adó-vevő. Mindössze annyi szükséges, hogy a hálózati szoftver képes legyen annak eldöntésére, hogy a bejelentkező készülék melyik frekvenciát használja, azaz tudjon dönteni arról, hogy elérhető-e az 1800-as szolgáltatás, és amennyiben igen és a forgalmi viszonyok indokolják a sávhasználatot, akkor használja is. Egy beszélgetés alatt akár többször is lehetséges a sávváltás (internal handover), de ezt a felhasználó nem is észleli.

Nem szükséges teljes területi fedettséget kiépíteni az 1800 MHz-es rendszerrel, oda érdemes telepíteni, ahol a nagy forgalmat a 900 MHz-es rendszer nem képes lekezelni. Az ún. „hot spot"-okon, a nagyon nagy forgalmú helyeken a 900-as mellett 1800-as fedettséget is biztosítanak, így a kettős módú készülékek forgalma átterelhető az 1800 MHz-es frekvenciára. A nagy forgalmú cella központjában lévő készülékek az 1800-as frekvencián működhetnek, míg a cella perifériáján lévők a 900-as frekvencián.

Létrejön tehát egy olyan új rendszer, ahol az előfizetői szám növekedésével a költséghatékonyság megmarad. Európában a legtöbb országban felismerte a szabályozó hatóság ezt a megoldási lehetőséget, és a GSM 900 MHz-es szolgáltatók számára megnyitotta az 1800 MHz-es tartományt is. Az újítás elsöprő sikerét példázza az is, hogy a GSM 1800-as szolgáltatás „ősanyjának" tekinthető Angliában is úgy döntött a hatóság, hogy a már piacon lévő 900-as szolgáltatók továbbfejlődését támogatja az 1800-as frekvenciához való hozzáférés jogának megadásával.

Az Európai Unió direktívája szerint, amennyiben a fejlettségi színvonala szükségessé teszi, csak különleges esetben tagadható meg a 900-as szolgáltatótól az 1800-as frekvenciasáv igénybevétele.

Nemzetközi példákat véve láthatjuk, hogy a GSM 900-as szolgáltatók természetszerűleg megkapják az 1800 MHz-es szolgáltatási engedélyt. Dániában a Tele Danmark Mobil és a Sonofon 1992 tavaszán kezdte működését, 1800 MHz-es engedélyt 1997 tavaszán kaptak. A szabályozó hatóság még további két 1800-as koncessziót kíván kiadni, amelyek várományosai a France Telecom (Mobilix) és a Telia. Mind a négy szolgáltató 1997 decemberében vagy 1998 januárjában kezdi majd meg kereskedelmi működését. Finnországban 1991 júliusában két GSM 900-as operátor kapott koncessziót: a Telecom Finland és a Radiolinja, bár készülékhiány miatt a tényleges működés csak 1992-ben kezdődött. 1995-ben mindkét operátor megkapta az 1800 MHz-es sávhasználati engedélyt, egyidejűleg valamennyi helyi telefontársaság (Finnet) engedélyt kapott helyi 1800 MHz-es szolgáltatás nyújtására (ténylegesen negyvennyolcan élnek a lehetőséggel). 1997 májusában a Helsinki Telefontársaság szintén megkapta az engedélyt, működését októberben kezdte. A Telivo (a Telia általi kivásárlása miatt új nevén Telia) szintén rendelkezik az engedéllyel, de a szolgáltatást még nem kezdte meg. Norvégiában 1993-tól működik GSM 900-as szolgáltatás, a szolgáltatók a Netcom és a Telenor Mobil. Mindkét operátornak az 1800-as sávhoz ideiglenes hozzáférési engedélye van, amelyet hamarosan véglegesítenek. A tervek szerint egy harmadik 1800-as koncessziót is kiadja a hatóság; ennek elnyerésére a Telia a legesélyesebb.

Mindezeken túlmenő előny, hogy a 900 MHz-es és 1800 MHz-es mobil technológia integrálása sima átmenetet biztosít az UMTS felé.

5. MAGYARORSZÁGI HELYZETKÉP

Magyarországon jelenleg a mobiltelefon-ellátottság hét százalék körül van, ami ugyan még messze van a skandináv értékektől, viszont az egy előfizetőre jutó beszédpercek száma több mint duplája a nyugat-európai átlagnak, így Magyarország a hálózati telítettségben közvetlenül Skandinávia után jön. Ezért hazánkban mára nagy igény alakult ki a gyors beavatkozásra, hiszen Budapesten a rendelkezésre álló frekvencia hiánya igen égető kapacitásproblémát vet fel.

A mobil szolgáltatás megindulása óta a magyar piaci árak Európa legalacsonyabb árai közé tartoznak. Ennek

fenntartásához elengedhetetlen a gazdaságos működés, a technikai hatékonyság megőrzése. Ez pedig, mint láthattuk, csak az 1800 MHz-es frekvenciához való hozzáféréssel biztosítható.

A magyar GSM 900 MHz-es szolgáltatók koncessziós szerződésükben a kormányzattól cellás mobil szolgáltatás nyújtására kaptak jogot, tehát még a szerződés módosítására, kiegészítésére sincs szükség, mindössze a frekvencia használatához szükséges engedélyeket kell megkapniuk. Az új frekvenciatartomány használatba vétele a kormányzatnak is jelentős bevételt jelent. A két GSM-szolgáltató 1998-ban várhatóan mintegy 2-2,5 milliárd forint körüli összeget fizet az államnak a frekvencia lekötéséért és használatáért. Ez az összeg az 1800 MHz-es adó-vevők megjelenésével meredeken tovább növekedne, mégpedig úgy, hogy közben a cégek hatékonysága megmaradna, így továbbra is alacsony árakat tudnának biztosítani.

A magyar piac további növekedése hosszabb távon, az ezredforduló után megérlelné a helyzetet arra, hogy a piacról akkorra valószínűleg kilépő 450 MHz-es technológiát egy független, 1800 MHz-es szolgáltatást nyújtó társasággal pótolják, továbbra is megtartva a 3-szereplős mobil piaci képet. A telefonsűrűség akkorra eléri azt a szintet, amikor az 1800 MHz-es szolgáltatás jelenlegi hátrányai megszűnnek, mivel most még a lefedéshez több bázisállomás kell, mint amit a kapacitás indokolna. A kormányzat nyilván felismeri ennek szükségességét, és a sikeres nemzetközi gyakorlatot követve a jelenlegi mobil szolgáltatóknak hozzáférést biztosít az 1800 MHz-es frekvenciasávhoz.

6. KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

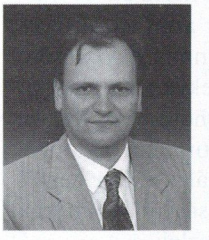
Ezúton fejezem ki köszönetemet Magyari Gyöngyi és Csögör Csaba munkatársaimnak, akik jelen cikk megírásában nagy segítségemre voltak.

REGULATION BACKGROUND OF THE DEVELOPMENT OF MOBILE TELECOMMUNIDATION IN THE CONSTRAIN OF THE FREQUENCY SHORTAGE

GY. DROZDY

PANNON GSM TELECOMMUNICATIONS RT.
H-2040 BUDAÖRS, BAROSS U. 165.

The article gives a brief overview on the present of the national mobile telecommunications, its technical and economic limits and in parallel also suggests solutions for the 1800 MHz frequency band usage. We get an overview on the development of the international mobile telecommunications markets, the methods of utilization and integration of the 900-1800 MHz frequency band all over Western Europe and also mentioning the advantages and disadvantages faced so far. In Hungary, just as in all economy, the steps and provisions of the regulation authorities play a determinant role and the aim of this article is to emphasize the importance of these bodies' activities.



Drozdy Győző 1978-ban végzett a BME Villamosmérnöki karán, majd 1980-ban híradástechnikai szakmérnöki oklevelet szerzett. 1981-ben summa cum laude doktorált. 1991-től 1993-ig a Finn Állami Műszaki Kutatóközpont Telekommunikációs Laboratóriumában főmunkatársként vett részt a GSM rádiótelefon-rendszer szimulátorának kidolgozásában, mely a GSM-hálózat tervezésének eszköze. 1993-ban a Pannon GSM Rt. első alkalmazottja lett; különböző pozíciókban folyamatosan tagja a vállalat felső vezetésének. 1995 januártól a külkapcsolatok igazgatója. Csoportja felelős a hálózati szerződés kidolgozásáért, a frekvenciakérdésekért, és feladata a hírközlési hatóságokkal való kapcsolattartás. 1995-ben a Távközlési Érdekegyeztető Fórum első elnökévé választották. 1996. október 23-án a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumtól a Hírközlésért kitüntetésben részesült.

SZÁM- ÉS CÍMGAZDÁLKODÁS

BAUER ALFRÉD

HÍRKÖZLÉSI FŐFELÜGYELET
1015 BUDAPEST, OSTROM U. 23-25.

A cikk rövid áttekintést ad a közcélú távközlő-hálózatok számozásnak, címzésének és névadásának feladatairól. Bemutatja a globális szabályozási feladatokat ellátó Nemzetközi Távközlési Unió távközlési ágazata által kidolgozott E.164, E.164.1 és E.190 ajánlásokat. Ezek az ajánlások előírják a számozási erőforrások lefoglalásának, kiosztásának, használatának és visszavonásának folyamatát és kritériumait, megadják a számok struktúráját, típusait. Az európai regionális szabályozással az Európai Adminisztrációk Postai és Távközlési Bizottság és annak munkaszervei foglalkoznak. Az Európai Unió kidolgozta az európai távközlési szolgáltatások számozási politikáját, mely a versenykörnyezetben működő távközlés számozásának elveit rögzíti. A hazai szabályozással a Hírközlési Főfelügyelet foglalkozik. Legfontosabb feladatai a számozási terv karbantartása, az időközben jelentkező szolgáltatók és szolgáltatások számozási igényének kielégítése, a verseny feltételeit biztosító új számozási terv előkészítése, a szakmai és társadalmi szervezetekkel való egyeztetése.

1. BEVEZETÉS

A szám a távbeszélő-hálózat egyes előfizetőinek vagy a szolgáltatásoknak az azonosítását lehetővé tevő jelsorozat. A számozás a számok lefoglalásának, kiosztásának, visszavonásának, nyilvántartásának eljárási rendjére, és a számok típusaira, felépítésére, funkciójára, a hívási eljárásokra vonatkozó szabályok összessége. A számozás tágabb fogalomkörébe tartozik a távbeszélő-hálózatok számozásán kívül a névadási és címzési eljárások (numbering, naming, addressing) összessége is.

Hosszú évtizedeken keresztül a számozás legfőbb jellemzője az állandóság volt. Mennyiségi változást rövid távon csak az új központok üzembe helyezésével járó számtartomány bővülése, hosszú távon a számok hosszának változása jelentett. Tartalmi változást az automatikus távhívás bevezetése hozott.

Az elmúlt években végbement technikai fejlődés, a digitális központok megjelenése és robbanásszerű elterjedése a számozást is jelentősen befolyásolta. Az alkalmazott szoftverek korábban elképzelhetetlen szolgáltatások bevezetését tették lehetővé.

Lehetőség nyílt arra is, hogy a piacon egymással versengő több szolgáltató is megjelenjen, és az előfizetők e szolgáltatók között szabadon válogathassanak. Technikailag lehetővé vált, hogy az előfizetők akkor is megtarthassák előfizetői számukat, ha új helyre költöznek, vagy más szolgáltatót választanak. Kialakultak az univerzális személyi távközlés feltételei is.

Ezeket a változásokat természetesen a szabályozás oldaláról is követni kell. A szabályozó szervezetek aktivitása ennek megfelelően jelentős mértékben megnőtt.

A szabályozásnak három rétege van: a globális, a regionális és a nemzeti.

A globális szabályozó — a Nemzetközi Távközlési Unió, az ITU — az egész világra kiterjedő ajánlásokat hoz, előírja a globális szinten kezelt erőforrások gazdálkodási rendjét, meghatározza a nemzeti gazdálkodás körébe tartozó erőforrásokat és javaslatot tesz az ezekkel való gazdálkodásra.

A regionális szabályozó egy nagyobb földrajzi térség, esetleg kontinens erőforrásaival való gazdálkodás szabályait dolgozza ki, és előírásokat ad a nemzeti erőforrással való gazdálkodásra. Európában ilyen szabályozó az Európai Adminisztrációk Postai és Távközlési Bizottsága, a CEPT.

A nemzeti szinten a számgazdálkodást a nemzetközi és hazai előírások, egyezmények és ajánlások figyelembevételével általában a nemzeti szabályozó hatóság, Magyarországon a Hírközlési Főfelügyelet végzi.

A cikk terjedelme nem teszi lehetővé a számozás, címzés, névadás szabályozásának teljes körű vizsgálatát, ezért ez elsősorban a közcélú távbeszélő-hálózat előfizetői számainak gazdálkodásával foglalkozik.

2. GLOBÁLIS (VILÁGMÉRETŰ) SZABÁLYOZÁS

A közcélú távbeszélő-hálózat számozási tervét meghatározó nemzetközi ajánlásokat az ITU távközlési ágazatának (ITU-T) 2. Tanulmányi Csoportja (SG2) dolgozza ki. A távközlési technológia gyors fejlődése és az egyre bővülő felhasználói igények arra késztették a Tanulmányi Csoportot, hogy vizsgálja felül a meglévő ajánlásait és a szükséges változtatásokat tegye meg.

A közel kétéves munka eredményeként, a korábbi egy ajánlást három váltotta fel.

- Az E.164 ajánlás leírja a nemzetközi közcélú távbeszélő-hálózat számozási tervét.

  Az ajánlás meghatározza a számok struktúráját, maximális hosszát és a számok típusát is. Ezek szerint a szám lehet földrajzi területet, globális szolgáltatást vagy hálózatot azonosító szám. Ez utóbbi két típusú szám most került szabványosításra. A globális szolgáltatás elsősorban a már bevezetett nemzetközi univerzális ingyenes hívás (nemzetközi zöldszám) és a jelenleg szabványosítás alatt álló univerzális nemzetközi osztott költségű és osztott díjazású szolgáltatások számára szolgál. A hálózatok a globális mobil műholdas szolgáltatások (pl. ICO, INMARSAT, Odysseia, GlobalStar stb.) és több országra kiterjedő távközlő-hálózatok (pl. Unisource) országkódjainak és hálózatazonosító kódjainak kiosztási rendjét írja le.

- Az E.164.1 ajánlás megadja az országkódok és az azonosító kódok lefoglalásának, kijelölésének és visszavonásának feltételeit és szabályozza a fellebbezési eljárást.
- Az E.190 ajánlás meghatározza az ITU E sorozatú ajánlásaiban szereplő nemzetközi számozási erőforrások elosztásának, használatának és visszavonásának irányelveit.
- Az irányelvek nemcsak a távbeszélő-hálózatokra vonatkoznak, hanem az adathálózatokra, a mobil hálózatokra is.

3. REGIONÁLIS (EURÓPAI) SZABÁLYOZÁS

Az Európai Közösségek igen korán felismerte, hogy az önmagukban kicsi, eltérő szabályozás szerint működő hálózatok nem lehetnek versenyképesek az egységes északamerikai számozási terv hatálya alá tartozó távközlési hálózattal. Másik oldalról szorító igényként jelentkezett az Európai Közösségek lakóinak azon kívánsága, hogy kihasználva a közösségek által nyújtott szabad mozgási lehetőséget, képesek legyenek egységes elvek szerint a közösségek távközlési hálózatát alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy a tagországok hálózatait legalább a számozás és a hívási eljárások szempontjából harmonizálni kell. Az erre vonatkozó határozatok megszülettek. Az Európai Közösségek természetesen elvárja, hogy adott türelmi idő elteltével a közösségekbe belépni szándékozók is tartsák magukra nézve kötelezőnek a harmonizált előírásokat.

Az Európai Közösségek elkészítette és kiadta az európai távközlési szolgáltatások számozási politikájáról szóló Zöld Könyvet.

A politika kidolgozásának legfőbb mozgatórugója az a felismerés volt, hogy az információs társadalom kialakulásának egyik kulcs tényezője a hatékony távközlési szolgáltatások kialakulása. A hatékony távközlés kialakulásában viszont kulcs szerepe van a számozásnak, mely a verseny feltételei mellett minden felhasználónak biztosítja az egyenlő hozzáférés esélyét objektív, felhasználó-barát, megkülönböztetés-mentes és mindenki számára átlátható módon.

E célok elérése érdekében az Európai Közösségekben

1998 január elsejétől

- be kell vezetni a távolsági és nemzetközi szolgáltató választásának lehetőségét (legalább a hívásonkénti választás lehetőségét biztosítva);
- amilyen hamar lehetséges, legkésőbb 2000-ig be kell vezetni a számok hordozhatóságát a helyi hálózatban (mely lehetővé teszi az előfizetőnek, hogy megtartsa telefonszámát akkor is, ha elköltözik, vagy más szolgáltatót választ);
- biztosítani kell a nemzeti számozási tervek konvergenciáját, beleértve az addig elvégzett harmonizációkat;
- be kell vezetni az európai távbeszélő számozási mezőt (mely lehetővé teszi speciális pán-európai szolgáltatások bevezetését);
- az európai távbeszélő számozási mező egységes szabályzása és adminisztrálása közös keretének kialakítása;
- az Internet-hálózat címzési és megnevezési kérdéseinek rendezése.

2001 január elsejétől

- biztosítani kell a távolsági szolgáltató választását az előválasztás módszerének alkalmazásával;
- biztosítani kell a számok hordozhatóságát a mobil és a személyi távközlő-hálózatok és a speciális szolgáltatások területén is.

2000 után

- a hosszú távú számozási terv bevezetése, mely tartalmazza a 3xx európai kódot is.

Természetesen a határidőkre vonatkozóan a kevésbé fejlett országok felmentést kaphatnak, az újonnan belépők belépési tárgyalások során kaphatnak esetleges halasztást.

Az itt felsorolt irányelvek megvalósítását lehetővé tevő szabályozási munka a CEPT/ECTRA Számozási Munkabizottságban és az Európai Számozási Fórum keretében folyik. Az Európai Távközlési Hivatal (European Telecommunications Office, ETO) az Európai Unió megbízásából és finanszírozásában a szabályozási munkát elősegítő dokumentumokat készített illetve készít.

3.1. Fontosabb dokumentumok

A számozási erőforrásokhoz való megkülönböztetés-mentes hozzáférés

A tanulmány

- kimondja, hogy a szám olyan nem kisajátítható adat, mely nem képezi egyetlen intézmény vagy személy tulajdonát sem, azokat mindenki csak használatra kapja,
- előírja, hogy minden CEPT-országban ki kell dolgozni a nemzeti számozási konvenciót, beleértve az adathálózatokra vonatkozó konvenciót is,
- előírja, hogy a helyi hálózatban lehető leghamarabb be kell vezetni a számok hordozhatóságát,
- kijelöli a tudakozó szolgáltatások harmonizált kódját (118).

A felhasználó-barát számozás

A strukturált és logikus számozási rendszer előfeltétele a felhasználó-barát számozásnak.

Európában a lehető leghamarabb ki kell dolgozni a számozási rendszerek felülvizsgálatának rendjét és az európai számozási stratégiát.

Az európai távközlési szolgáltatások hosszú távú stratégiai terve

A tanulmány célja a számozás és a címzés hosszú távú követelményeinek kidolgozása, a nemzeti és európai számozási tervek harmonizálása, az előnyök meghatározása, a költségbecslés kidolgozása.

A munkát az európai számozási politikára alapozva kell végezni és ki kell dolgozni egy referencia forgatókönyvet a bevezetés ütemezésére, valamint javaslatot kell tenni a költségek megosztására.

Harmonizált nemzeti számozási konvenciók

Verseny környezetben fontos meghatározni az erőforrásokhoz való megkülönböztetésmentes-hozzáférés szabályait, az erőforrások megvonásával járó szankciókat és a fellebbezési eljárásokat. Ismerni kell a hatóság, a szolgáltató/üzemeltető és az előfizető jogait és kötelességeit.

Az ETO megvizsgálta az Európai Közösségek országainak és néhány nem tagország jelenlegi számozási kon-

venciót (Magyarországon nincs számozási konvenció). A vizsgálat felölelte valamennyi szám, cím, és név kijelölésének módját és teljes folyamatát. Ezek: a távbeszélő-hálózat előfizetői számai és nemzetközi, nemzeti jelzéspont kódjai (ISPC és NSPC), az adathálózat azonosítói (DNIC), a növelt értékű adatátviteli szolgáltatások X.400-as címei, az Internet nevek, a mobil hálózatok kódjai (MNC), a hálózati szolgáltatás-hozzáférési pontok címei (NSAP), a kiadói azonosító számok (IIS).

A felállított fontossági sorrend alapján először a távbeszélő előfizetői számok és a nemzetközi jelzéspont kód adminisztrációját kell harmonizálni.

A nemzeti számozási tervek vizsgálata a versennyel szembeni nyitottság szempontjából

A 1998 január elsejétől bevezetendő verseny — a piac liberalizálása — miatt a nemzeti számozási terveket is alkalmassá kell tenni ennek fogadására. A tervnek képesnek kell lennie az új szolgáltatók, az új szolgáltatások és új technológiák számozási igényeinek maradéktalan kielégítésére, figyelembe véve azt a kívánalmat is, hogy a később csatlakozók számára is ugyanazokat a lehetőségeket biztosítani lehessen. A tanulmány készítése során megvizsgálták az EU-tagországok és néhány nem tagország (köztük Magyarország) érvényes számozási tervét. A felülvizsgálat szempontjai:

- a földrajzi számok, a szolgáltatások, a rövid számok és a belföldi rendeltetési kódok kapacitása, valamint a kapacitások bővíthetőségének nehézsége,
- a számozási erőforrásokhoz való megkülönböztetésmentes hozzáférés,
- felhasználó-barátság (a tárcsázási eljárások, a számok tarifára vonatkozó információtartalma, a számok stabilitása).
- a harmonizáció mértéke (segélyhívó, tudakozó, ingyenes hívások, osztott költségű és bevételű hívások, személyi távközlés).

Az értékelés szerint Magyarországnak sürgősen meg kell kezdeni a verseny bevezetését lehetővé tevő megkülönböztetés-mentes számozási terv kidolgozását. A kidolgozásnál figyelembe kell venni, a jelenlegi terv kapacitáskorlátait.

A távolsági távközlési szolgáltatók elérése

A tanulmány a verseny bevezetését követően a — nemzeti és nemzetközi — távolsági szolgáltatók közötti választás lehetőségeit vizsgálja. A verseny következtében várhatóan csökkeni fognak a távolsági hívások költségei, javul a szolgáltatások minősége, és az ipart is hatékonyabb közreműködésre serkenti. A számozásnak olyannak kell lenni, hogy ezek az előnyök ne tűnjenek el annak ellenére, hogy a korábbi monopol szolgáltatók törekedni fognak pozícióik megőrzésére.

Részletes elemzés alapján a tanulmány a hívásonkénti választás és az előválasztás együttes alkalmazását tartja elfogadhatónak, ennek harmonizálásra tesz javaslatot. Semmiképpen nem tartja elfogadhatónak azt a megoldást, hogy az eredeti szolgáltató legyen az alapszolgáltató. Az előválasztást kezdetben szerződésben kell megtenni, a kellő technikai fejlesztés után azonban az előfizető az előválasztást a készülékéről is megteheti.

A rövid kódok harmonizálása

A rövid kód kifejezés jelenleg még nincs definiálva, ennek következtében többféle értelmezése is használatos. A rövid kódok közé sorolják a rövid számokat, az előtéteket és a belföldi rendeltetési kódokat is. A rövid számok közé tartoznak elsősorban a segélyhívó számok, de a különböző távközlési pl. kezelői szolgáltatások hívószáma, a hálózatválasztó számok is. Az előtétek csoportjába sorolhatók a belföldi illetve a nemzetközi hálózatválasztó előtétek, de több kiegészítő szolgáltatás száma is. A belföldi rendeltetési számok a mobil és személyhívó hálózatok, speciális szolgáltatások azonosítására szolgál többek között.

4. NEMZETI (HAZAI) SZABÁLYOZÁS

Magyarországon a távközlésről szóló — módosított — 1992. évi LXXII. törvény 33.§-ának (1) bekezdése j) pontja kimondja, hogy e törvény alkalmazásában a közcélú távközlő-hálózatok nemzeti számozásának és címzéseinek kialakítása, azok kijelölése a szolgáltatók részére, beleértve a nemzetközi egyeztetéseket — állami feladat.

Az egységes hírközlési hatóságról szóló kormányrendelet tervezete szerint — többek között — a távközlőhálózatok által felhasznált szám- és címtartományokkal való gazdálkodás a Hírközlési Főfelügyelet igazgatási feladatkörébe tartozik.

A közcélú távbeszélő-hálózat számozási tervéről szóló — módosított — 24/1993. (IX.9.) KHVM rendelet írja le a hazai hagyományos, verseny nélküli távközlés számstruktúráját, a tárcsázási eljárásokat. A szükséges kisebb változtatásokat, bővítéseket az aktuális módosítások tartalmazzák.

A hazai szabályozás főbb feladatai a nemzetközi ajánlások, szabályozások és egyéb vállalt kötelezettségek alapján

- a számozási terv karbantartása,
- a folyamatosan jelentkező igények — új szolgáltatások, új szolgáltatók — kielégítése,
- az új számozási terv koncepciójának kidolgozása és a szakmai fórumokon történő megvitatása.

Mint ismert, a közcélú távbeszélő-hálózat helyi koncessziós társaságai és az országos koncessziós társaság 2001. december 31-ig kizárólagos jogokkal rendelkeznek. Az ország integrációs törekvései következtében feltehetően ez időszak után a versenyt kizáró szabályozás nem tartható fent. Ez egyben azt is jelenti, hogy legkésőbb ezen időpontig ki kell dolgozni és be kell vezetni az új számozási tervet. Az új tervnek szellemében is meg kell felelnie a versenykörnyezetnek. A tervezett jelentősebb változtatások:

- új struktúra kialakítása,
- távolsági távközlési szolgáltatók választása,
- számok hordozhatósága a helyi hálózatban,
- harmonizációs feladatok.

A számozási terv szerint a közcélú távbeszélő-hálózat egyes központjait a szolgáltató javaslatára a hatóság jelöli ki. Azonban a számgazdálkodás folyamatát leíró, a számok lefoglalásának, kiosztásának és visszavonásának rendjét meghatározó, a számgazdálkodás körét meghatározó dokumentum — a számozási konvenció — kidolgozása, a szakmai és fogyasztói szervekkel való megvitatása még hátra van.

NUMBERING AND ADDRESS MANAGEMENT

A. BAUER

COMMUNICATION AUTHORITY, HUNGARY
H-1015 BUDAPEST, OSTROM U. 23-25.

The paper briefly reviews the numbering, addressing and naming tasks in telecommunications networks. It depicts the relevant recommendations of ITU-T, the global regulator of number resources, prescribing the reservation, allocation, usage and withdrawal procedures and criteria thereof, setting the structures and types of the numbers. CEPT and its project teams are in charge of regional regulation in Europe. The European numbering policy, which set forth the principles in a competitive environment, was elaborated by the EU Commission. Domestic numbering is the task of HIF, which involves updating the numbering plan, supplying the new services and new entrants with numbers, preparing a new numbering plan to ensure the conditions of competition and conducting negotiations with the concerned professional and civic organisations.

MŰSZAKI INFORMÁCIÓS KÖZPONT ÉS KÖNYVTÁR 1883 ORSZÁGOS

Bauer Alfréd 1967-ben fejezte be tanulmányait a Budapesti Műszaki Egyetem Villamosmérnöki Karának nappali tagozatán. Közel húsz évig a Telefongyár számítástechnikai fejlesztésén dolgozott, kezdetben fejlesztőmérnökként, később a fejlesztés vezetőjeként. A Magyar Híradásipari Egyesülésben, majd a Távközlési Kutató Intézetben eltöltött évek után 1992 óta a Postai és Távközlési Főfelügyeletnél, illetve ennek a Frekvenciagazdálkodási Intézettel történt egyesítése óta a Hírközlési Főfelügyeletnél dolgozik, ahol a távközlő-hálózatok műszaki szabályozásával, elsősorban számozással foglalkozik.

Kézenfekvő

Nokia Mobile Phones, Nokia Telecommunications és Nokia Display Products – mi hárman együtt munkálkodunk a magyarországi telekommunikáció és számítástechnika fejlesztésén. Termékeinkkel és szolgáltatásainkkal kezdettől fogva arra törekszünk, hogy a kommunikáció mindenki számára kézenfekvő legyen. Mert mi már tudjuk: együtt könnyebb.

http://www.nokia.hu

NOKIA

GREY