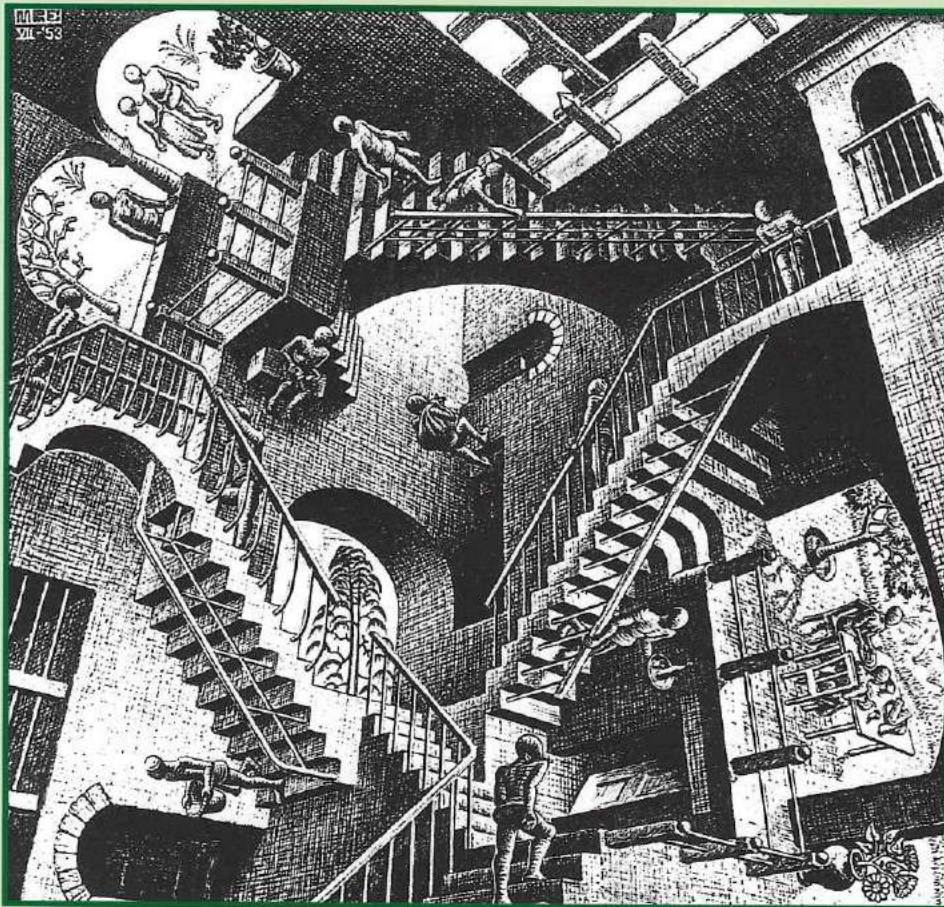


híradástechnika

VOLUME LIX.

2004/11

November



Szabályozás a világban

Az elektronikus hírközlésszabályozás hazánkban

A szabályozás távlatai

A Hírközlési és Informatikai Tudományos Egyesület folyóirata

Tartalom

Schmideg Iván: A SZABÁLYOZÁS SZEREPE 1

SZABÁLYOZÁS A VILÁGBAN

Valentiny Pál

A közszolgáltatások szabályozásáról 2

Martin Cave

Az új európai távközlés szabályozás alkalmazásának problémái 8

SZABÁLYOZÁS HAZÁNKBAN

Pataki Dániel

Az elektronikus hírközlés szabályozás eredményei és tennivalói,
– ahogy a szabályozó látja 12

Bölcskei Imre

Az elektronikus hírközlés-szabályozás eredményei és tennivalói,
– ahogy a régen piacon lévő szolgáltató látja 17

Cseh Gabriella

Az elektronikus hírközlés szabályozás eredményei és tennivalói,
– ahogy az alternatív szolgáltató látja 22

Bánhidi Ferenc

Új stratégiai elemek a magyar szabályozásban 27

Gyenge Anikó, Tényi Géza

A magánszféra és a szerzői jogok védelmének egyes szabályozást igénylő kérdéseiről 36

A SZABÁLYOZÁS TÁVLATAI

Gönczöl Tünde

Ágazati és versenyszabályozás együttélése a távközlésben 38

Fábián Zoltán

Digitális szakadék és a szabályozás Magyarországon
Az infokommunikációs eszközök használatában mutatkozó társadalmi egyenlőtlenségek 41

Címlap: Bolyongás a szabályozás labirintusában? (Escher, M.C.: Relativitás)

Főszerkesztő
ZOMBORY LÁSZLÓ

Szerkesztőbizottság
Elnök: LAJTHA GYÖRGY

BARTOLITS ISTVÁN
DIBUZ SAROLTA
GÖDÖR ÉVA

GYŐRI ERZSÉBET
HUSZTY GÁBOR
JAMBRIK MIHÁLY

KÁNTOR CSABA
MARADI ISTVÁN
PAKSY GÉZA

PAP LÁSZLÓ
SALLAI GYULA
TORMÁSI GYÖRGY

A vendégszerkesztő bevezetője

SCHMIDEG IVÁN

schmiddeg@nhh.hu

A távközlés az elmúlt évtizedekben a gyors technológiai fejlődés következtében jelentős változásokon ment keresztül, melynek hajtóerői többek között a mikroelektronika, a digitalizáció és a fotonika. Ez a fejlődés vezetett a távközlés és számítástechnika konvergenciájához, és több mélyreható következménnyel járt: jelentősen megnövekedett a végberendezésekbe beépített intelligencia, erőteljesen csökkentek a távközlési szolgáltatások költségei, számottevően lerövidült az új, innovatív távközlési szolgáltatások bevezetéséhez szükséges idő, egyre nagyobb szerepet kap a mobilitás és nagy információ-mennyiségek gyors átvitele. A változások azt eredményezték, hogy mind több felhasználó számára válnak a legkülönbözőbb távközlési szolgáltatások elérhetővé, eddig nem látott módon felértékelődött a megbízható, megfizethető árú információ átvitelének szerepe valamennyi területen: a magánéletben, az üzleti világban, az állami feladatok elvégzésénél.

A technológiai fejlődés egyes területeken jelentősen megváltoztatta a piacralépés lehetőségeit és ezzel a piaci viszonyok átrendeződéséhez is vezetett. Ez azt eredményezte, hogy a hagyományos távközlés-szabályozási modell egyre rosszabb hatásfokkal működött. Ez a modell azon alapult, hogy a telefonpiacon egyetlen, a szabályozás által bizonyos keretek közé szorított (általában állami tulajdonú) szolgáltató működött, amelyik természetes monopólium volt, azaz adott igényt kisebb összköltség mellett tudott kielégíteni, mint azt egymással versenyző szolgáltatók tudták volna azt tenni. A műsorszórást is, az előzőtől különböző, de szintén szigorú szabályozás korlátozta (elsősorban frekvenciagazdálkodási megkötöttségekből kiindulva). Az egyetemes szolgáltatást, azaz azt az feladatot, hogy bizonyos alapvető szolgáltatásokhoz mindenki hozzájuthasson, a szolgáltatások közötti keresztfinanszírozással biztosították.

A technológia fejlődése, a digitalizálás, a konvergencia, a távközlési és informatikai szolgáltatások integrálódása által kiváltott változásokat a távközlésszabályozásnak is követnie kellett. A technológiai fejlődés kikényszerítette a többszereplős távközlési piac kialakulását is, mert a kutatás-fejlesztés eredményei csak liberalizált versenyügyi körülmények között hasznosulhatnak teljes mértékben. A szabályozással szemben támasztott legfontosabb elvárások (nem törekedve teljességre) az alábbiakban körvonalazhatóak:

- segítse elő és tartsa fenn a hatékony versenyt, biztosítva, hogy a domináns helyzetben levők ne éljenek vissza erőfölényükkel, az újabb szereplők piacra tudjanak lépni, és a versenyből származó előnyök valóban jelenjenek meg;
- a távközlési szolgáltatások meghatározott köre bárki számára, bárhol, elfogadható áron elérhető legyen (egyetemes szolgáltatás) és biztosítsa a fogyasztók védelmét;
- az elkülönült távközlő hálózatok összekapcsoltak, a szolgáltatások együttműködőek legyenek,

- teljesüljenek a szolgáltatásokra és alkalmazásokra vonatkozó minőségi és biztonsági elvárások;
- a távközlés korlátos erőforrásait, (frekvenciát, címzést stb.) hatékonyan használják fel.

A következő cikkek a távközlés (az EU új szabályozási keretrendszere szerint, amely a konvergenciának figyelembe vételét az elnevezéssel is ki akarja hangsúlyozni), az elektronikus hírközlés szabályozásának eredményeit, tennivalóit, megoldandó problémáit járják körül. Az elektronikus hírközlés szabályozását a piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatások szabályozásának általános modelljébe illesztve érzékelhetőek azok a lehetséges piaci változások, amelyek a szabályozás távlati változásait is kijelölhetik. Ilyen lehet az azonos fogyasztói bázisra épülő, többszektorú közszolgáltatók megjelenése, melyek föllelik az energiaipart, a távközlést és a vízszolgáltatást, mert ezeket a ma még elkülönült, ágazati alapon működő szabályozószervezeteket együttműködésre kényszeríthetik, sőt akár össze is olvadhatnak. Az EU új szabályozási keretrendszer alapján végzett gyakorlati eddigi tapasztalatait összegezve kitűnik, hogy az alapelvek időtállóak és a hosszú távú deregulációs cél megvalósítására alkalmasnak bizonyultak, de a folyamatok egyszerűsítése kívánatos lenne.

A hazai szabályozás eredményeinek és tennivalóinak felmérése az új szabályozási keretrendszert a hazai jogrendbe illesztő „elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény” (a továbbiakban: Eht.) áttekintésén, annak a 2001. évi XL. törvénnyel való egybevetésén valamint az Eht.-ben megfogalmazottak megfelelő alkalmazásának vizsgálatán alapul. Fel kell figyelni arra az adatra is, hogy hazánk az Eht.-vel a 25 tagállam közül hetedikként illesztette jogrendjébe az új szabályozási keretrendszert. A lapunkban leírt esettanulmányok élesen rávilágítanak arra, hogy a szabályozás (ezekben az esetekben a referencia ajánlatok elfogadásával vagy módosításával) egyes piaci szereplők számára hátrányos, mások számára előnyös intézkedései jelentős érdekeket sérthetnek. A cikkek is tükrözik az új piacelemzési módszeren alapuló aszimmetrikus szabályozás eredményei iránti várakozást, ugyanakkor a hazai viszonyokra történő alkalmazás problémáit is részletesen tárgyalják. Két az Európai Unióban is az érdeklődés előterében lévő terület – a szélessávú átvitel és az adatvédelem-szabályozás – kérdéseivel foglalkozó cikk is a nemzetközi gyakorlat hazai alkalmazásának lehetőségeit taglalja. Az egyik az ágazatspecifikus, ex-ante és az általános, ex-post versenyszabályozás együttélését és együttműködését vizsgálja. Másfajta távlatot mutat meg a távközlésszabályozás és a társadalmi egyenlőtlenségek közötti – áttételesen érvényesülő – kapcsolatokat elemző írás.

A távközlés területén elért tudományos eredmények gyakorlati hasznosulását, az eszközök, szolgáltatások elterjedését a piac határozza meg. A szolgáltatások területén a piacot a szabályozás befolyásolja. Ennek a szabályozásnak jelenlegi helyzetét és várható fejlődési irányait igyekeztünk bemutatni.

A közszolgáltatások szabályozásáról

VALENTINY PÁL

valentin@econ.core.hu

Kulcsszavak: szolgáltatásszabályozás, energiaipari szabályozás, hírközlésszabályozás

A távközlés, az elektronikus kommunikáció a hálózatos szolgáltatásoknak azon területe, amely nemcsak az innovatív tevékenységek gyakoriságával és széleskörű hatásaival tűnik ki, hanem azzal is, hogy úttörő szerepet játszott a hálózatos szolgáltatások piacának és szabályozásának átalakulásában. Ebben az írásban a közszolgáltatások szabályozásának átalakulási folyamatát próbáljuk röviden elemezni és a hasonlóságok és különbségek érzékeltetése érdekében valamivel részletesebben foglalkozunk a távközlés mellett legtöbbször emlegetett közszolgáltatás, a villamosenergiaipar jellemzőbb tendenciáival.

Néhány alapfogalom

Szabályozáson – első és nagyon tág megközelítésben – azt értjük, hogy társadalmi-gazdasági célok elérése érdekében jogi eszközöket alkalmaznak. A kormányzatok büntetés terhe mellett előírhatják, hogy az egyének és a szervezetek egy adott magatartást kövessenek. Szokás a gazdasági és a társadalmi szabályozás megkülönböztetése. Az előbbi a piacszerkezet alakulására gyakorol befolyást (pl. a piacra való belépés, kilépés szabályozása), vagy a piaci viselkedést szabályozza (pl. árszabályozás). Gazdasági szabályozásra olyan piacokon kerül sor, ahol természetes monopóliumok¹ vannak, vagy korlátozott esetleg túlzott verseny tapasztalható. A társadalmi szabályozás ismertebb területei a környezetvédelem, a munkakörülmények szabályozása, a fogyasztóvédelem, a munkaerőpiac szabályozása stb. A szabályozás kérdéseit tárgyaló elméletek egy része a szabályozás gazdasági indokoltságával és a szabályozás hatásaival foglalkozik. Az elméletek másik nagy csoportja a szabályozás különböző módjait, eszközrendszerét hasonlítja össze, abból az implicit feltételezésből kiindulva, hogy a hatékony szabályozás egyben szükséges szabályozás is.

Arra a kérdésre, hogy valójában mi számít közszolgáltatásnak és kik nyújtják azt, nem könnyű válaszolni. A közszolgáltatások biztosításában az állam valamilyen formában mindenütt részt vállal. A részvétel mértéke és formája szolgáltatásonként változik. Ahol a szolgáltatás biztosítása nagyméretű hálózatokat igényel és természetes monopólium elemek is fellelhetők, az állam szerepe elsődlegesen a piaci tökéletlenségek kiküszöbölésében jelentkezik. Ezt a feladatot az állam gyakran a szolgáltatás előállításának vagy a szükséges kapacitások biztosításának közvetlen ellenőrzésével látta el, azaz állami – sokszor állami tulajdoni – keretek között szervezte meg a közszolgáltatást. A nagy közszolgáltató szervezetek privatizációjának térhódításával, a ma-

gántóke megjelenésével, a kapacitás bővítésekre, beruházásokra is fedezetet nyújtó tarifák kialakításával a feladatok módosultak, a hangsúly az árak és a szolgáltatások ellenőrzésére, szabályozására tevődött át.

Más szolgáltatás-típusoknál, ahol az igénybevétel fogyasztó felé történő közvetlen elszámolása lehetetlen – például közigazgatás, igazságszolgáltatás, honvédelem – az állam a fogyasztók nevében eljárva, adókból vásárolja meg ezeket a szolgáltatásokat, illetve maga is részt vesz ezek előállításában. A legtöbb országban az állam az oktatás finanszírozásában is valamilyen részt vállal, mondván, hogy az abban részesülők nem minden esetben lennének képesek vagy hajlandóak fizetni érte. Az állam az oktatás esetében az általa vásárolt (megrendelt) szolgáltatás fajtájában, minőségében is érdekelt, ezért nem ritka, hogy maga is részt vesz a szolgáltatás előállításában. Az egészségügyi szolgáltatásoknál – bár sok országban a szolgáltatás magánkézben van – az állam megintcsak megrendelőként jelentkezik a piacon, akár a lakosság egészének vagy bizonyos rétegeinek vásárolva szolgáltatásokat. Ezeknél a szolgáltatás-típusoknál is szembe kerülhetünk jelentős piaci problémákkal, de az állami részvétel sokkal inkább annak tudható be, hogy a szolgáltatások igénybevevői a szolgáltatás nyújtotta előnyöknek sokszor nincsenek teljesen tudatában (pl. kötelező alapfokú oktatás), továbbá az állam mindenki számára biztosítani kívánja a szolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést.

Közszolgáltatásként végül is azokat a tevékenységeket említhetjük, amelyeknél azon túl, hogy nagyszámú fogyasztóval találkozunk, az állam a javak előállításában, a szolgáltatás finanszírozásában, vagy a piac szabályozásában valamilyen formában szerepet vállal. Erre a szerepvállalásra sor kerülhet akár szociális megfontolásokból következő elosztási problémák, akár a hatékony működést akadályozó piaci zavarok miatt. Ebből következően a közszolgáltatások nyújtásában az állami és a magán szektor változó arányokban, de

¹ Leegyszerűsítve: adott kereslet esetén a piacon egyetlen cég működése mellett lesz az átlagos összköltség a legalacsonyabb.

egyaránt részt vehet. A határokat természetesen nehéz meghatározni, hiszen egy adott szolgáltatásrendszeren belül is többféle megoldás bizonyulhat működőképesnek. A közszolgáltatás biztosításához szükséges fizikai tőkeállomány éppúgy lehet magán vagy állami tulajdonban, mint ahogy az azon vagy annak segítségével nyújtott szolgáltatásban résztvevők is magán vagy állami alkalmazottak lehetnek. Ezeknek az eseteknek többféle kombinációja is megvalósulhat, a tisztán állami ellenőrzéstől kezdve a tisztán magán szektor által nyújtott szolgáltatásokig.

Fontos hangsúlyozni, hogy a közszolgáltatások nyújtásánál a magán és állami megoldások közötti határvonalat nem tulajdonformák szerint húzhatjuk meg, hiszen például egy tisztán magán kézben lévő oktatási rendszerben is felléphet az állam a szolgáltatás vagy annak bizonyos elemei megrendelőjeként. A határvonal ezért sokkal inkább az ellenőrzés, a rendelkezési jogok mentén húzódik. Ezeket az időben és szolgáltatás-típusonként is változó és változatos jogokat szerződés rendszerek segítségével próbálják rögzíteni. Ezek a szerződések sem képesek azonban minden lehetséges helyzetet átfogni, előrelátni és az esetleges változásokat költségmentesen követni, azaz a szerződések nem lehetnek teljeskörűek és hatékony érvényesítésük is korlátokba ütközhet.

Az elmúlt évtizedekben mind a közszolgáltatások nyújtásának módja, mind a velük szemben támasztott követelmények jelentősen megváltoztak. A fogyasztók határozottabbak jogaik gyakorlásában, és igényesebbek a választék, minőség és áralakulás tekintetében is. A közszolgáltatások körében is gyakoribb verseny következtében a szolgáltatók egyre inkább érdekeltté váltak a fogyasztókat vonzó/megtartó díjszabások kialakításában. Megváltozott a közszolgáltatások finanszírozására korábban jellemző állapot is, amelyben a magánszektor vonakodása miatt elsősorban közpénzekből vállalkozhattak fejlesztésekre. A magánszektor ma ígéretes befektetéseknek tekinti a közszolgáltatók finanszírozását, ugyanakkor számos országban a költségvetés finanszírozási lehetőségei kimerültek. A közszolgáltatások egyes területén ezzel egyidejűleg alapvető technológiai fejlődés zajlott le, amely egyes szektorokban (például távközlés, közlekedés, az energiápar egyes területei) a korábban kialakult monopoljellegét is megkérdőjelezte.

Egyre többen vélik úgy, hogy az elérhető áron nyújtott magas színvonalú közszolgáltatásokhoz való hozzáférés az alapvető jogok közé tartozik. Ez a szempontrendszer érvényesül mind a *piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatások* (például távközlés, energia-, vízszolgáltatás, közlekedés stb.) mind a *nem piaci alapú közszolgáltatások* (például kötelező oktatás, társadalombiztosítás vagy más nemzeti érdeket képviselő közfeladatok, mint az igazságszolgáltatás, közbiztonság vagy anyakönyvezés stb.) körében is. A közszolgáltatásokkal összefüggő kérdéseket tárgyaló európai uni-

ós dokumentumok² ugyanakkor azt is hangsúlyozzák, hogy a közszolgáltatásokkal szemben támasztott bármiféle követelménynek egyrészt tulajdonsemlegesnek kell lennie, másrészt a tagországok joga annak eldöntése, hogy mit tekintenek közszolgáltatásnak, az ehhez kapcsolódó követelmények miatt adnak-e speciális jogokat az érintett szolgáltatóknak, illetve ezzel összefüggésben alkalmaznak-e valamely, a verseny semlegességet nem sértő finanszírozási módot. A közszolgáltatás kötelezettségének kimondása ugyanakkor nem járhat együtt a kötelezettség teljesítés módjainak meghatározásával, bár a megoldáshoz használt eszközöknek arányban kell állniuk a teljesítendő célokkal.

A továbbiakban a piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatásokkal foglalkozunk, amelyek nagyrészt lefedik a nagy *hálózatos közszolgáltató* szektorokat. Szabályozáson az ezekben a szektorokban megvalósult gazdasági szabályozást értjük, amely a korábbi időszakban elsősorban ágazati szabályozást jelentett, viszont az utóbbi időben a versenyszabályozás elveivel és gyakorlatához való közeledés tapasztalható. Ez a közeledés egy hosszabb reform-folyamat állomása, amelyben a szabályozás, a piacliberalizálás és a privatizáció egyaránt helyet kapott. Meg kell említenünk, hogy a privatizáció fogalmának az értelmezésében is gyakran eltérőek az álláspontok. Van olyan megközelítésmód, amelyben a magánszférának az állammal szembeni minden térnyerését privatizációnak tekintik, így a dereguláció és a piaci kötöttségek csökkentése egyaránt a privatizáció fogalomkörébe tartozik. Itt azonban úgy gondoljuk, hogy a folyamatok elkülönült tárgyalása érdekében a privatizáció szűkebb értelmezését követjük, azaz az állami tulajdon magánbefektetők kezébe kerülését tekintjük privatizációnak.

A szabályozás reformja

A fejlett országokban megindult gazdasági szabályozási reformfolyamat annak a felismeréséből fakadt, hogy az addigi szabályozás nem volt képes eléggé ösztönözni a költségek és ennél fogva az árak csökkentését, a minőség emelését, a szolgáltatások sokféleségének biztosítását, a kereslet és a technológia változásaira való gyors reagálást. A szabályozási reformok megoldásként többnyire az egyes tevékenységek szervezeti vagy legalább számviteli elválasztását, az árszabályozáson belül a tarifák dezaggregálását, a szolgáltatások elemekre bontását, a keresztfinanszírozás megszüntetését, a tényleges költségeket követő árazás bevezetését szorgalmazták. Ezzel párhuzamosan egyre több kísérlet történt a mindenki számára hozzáférhető szolgáltatási kör, az univerzális szolgáltatások fogalmának meghatározására és ezek sajátos finanszírozási módjának kialakítására. A szabályozási reformfolyamatok céljaként mindenütt a verseny minél több helyen való térnyerését is megfogalmazták. Ennek során elsősorban a szabályozásból adódó terhek csökkentését, a piacra

² Green Paper on Services of General Interest, COM (2003) 270, Commission Staff Working Paper, Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest, 2004 report, SEC (2004) 866.

való belépés megkönnyítését és a piaci szereplők számára azonos feltételek megteremtését tűzték ki célul.

A hálózatos közszolgáltatások területén megvalósuló piacnyitás a korábbi szabályozási feltételek teljes újragondolását igényli. A jól meghatározott versenyfeltételek növelhetik a társadalmi jólétet, ugyanakkor a szabályozás hiányosságai jelentős társadalmi veszteségeket okozhatnak. Az egyes ágazatokra és elsősorban a széles fogyasztói körökre vonatkozó következményeknek az áttekintése, a várható trendek körülhatárolása ezért mind gazdasági, mind társadalmi szempontból rendkívül fontos feladat. A korábbi, elsősorban korlátozó szabályrendszert kialakító gondolkodásmód helyett ma már inkább az *ösztönző jellegű szabályozást* tartják társadalmilag hasznosabbnak, a versenykörülmények kialakulásához jobban illeszkedőnek. Ezekben a szabályozási modellekben rendkívül fontos szempont, hogy a szabályozás hosszú távon is jól kiszámítható legyen. Ennek intézményi és eljárásombeli biztosítékai vannak, amelyeket azután a szabályozás során felhasznált közgazdasági eszközökkel is legitimálni lehet. A szabályozási reform szerves részét képezi a szabályozás során követett eljárás módok újragondolása, melynek eredményeként fokozatosan módosul a szabályozásban érintetteknek a szabályozási folyamatban való részvétele.

A közszolgáltatások szabályozásának eddigi történetében két ország játszott a legfontosabb szerepet: az Egyesült Államok és Nagy-Britannia (ez a megfogalmazás némileg leegyszerűsíti azt a tényt, hogy Kanadában az Egyesült Államokéhoz hasonló, azzal gyakran egyidejű folyamatok zajlottak a szabályozás tekintetében, ezért helyesebb észak-amerikai gyakorlatról beszélni). Az előbbi a lassan évszázados tradíciói miatt, az utóbbi a múlt század nyolcvanas éveitől kezdődően kiépített, az amerikaiétól eltérő, a közszolgáltatások európai szervezeti kereteiből kiinduló, mégis új szabályozási struktúrája miatt. A két szabályozási rendszer azután egymásra is megtermékenyítően hatott, sok elem vándorolt az egyikből a másikba, amit azután sok ország gazdagított. A szabályozás radikális csökkentésében két további angolszász ország vált élenjáróvá: Ausztrália és Új-Zéland, ezek tapasztalatai is gyakran szerepelnek a szabályozás-elmélet és -gyakorlat irodalmaiban. Európában a skandináv országok, Hollandia és esetenként Spanyolország közelítette meg az egyre terjedő brit szabályozási újításokat.

A közszolgáltatások területén lezajlott változások fontos eleme volt, hogy a korábban különleges, nem-piaci jellemzőkkel bíró árukat, szolgáltatásokat különböző mértékben, de ma már egyre inkább a többi áruhoz hasonló, azokkal azonos módon kezelhető, *kereskedésre alkalmas termékeknek, szolgáltatásoknak* tekintik. Ez a szemléletmódváltás a technológiai változások által leginkább érintett ágazatokban kezdődött (távközlés), majd elérte a légiközlekedést, a közúti áruszállítást és tömegközlekedést, az energiaszolgáltatást, a vasutat és mára – korábban elképzelhetetlenül – a mindennapi feladatok közé tartozik a postai szolgáltatások szerveződésének és szabályozásának újragondolása is.

A közlekedési, a vízügyi és a postai szolgáltatások területén évszázados és örökkévalónak tűnő monopolhelyzetek váltak rövid idő alatt fenntarthatatlannak. A változások okai hasonlóak voltak a többi hálózatos közszolgáltatásnál tapasztaltakéhoz. A szolgáltatások piacainak egyre több területe vált megtámadhatóvá. Különösen az újabban bevezetett (értéknövelt) szolgáltatásoké, aminek következtében az elmúlt évtizedben a vasútnak, a légi közlekedési vállalatoknak, a vízszolgáltatóknak és a postai szervezeteknek is szembeülniük kellett a versennyel. A védettséget nyújtó belső piacok fokozatosan kinyíltak, az Európai Unió tagállamainak ebben a tekintetben is közössé váló piaca és a globalizálódás további versenyhelyzeteket teremtett.

A versenyhelyzetek kialakulását ezekben az ágazatokban is nagyban befolyásolta az alkalmazott technológiák változása, illetve újak belépése. A verseny az említett ágazatok és szolgáltatások sok területén már ma is jelen van és emiatt egyre fontosabbá vált a hatékony gazdálkodás, a keresztfinanszírozás csökkentése vagy átláthatóbbá tétele, a költségek csökkentése illetve a veszteségek mibenlétének pontos ismerete, a szükségesnek minősített támogatások átláthatósága. Ebben a folyamatban a költségek, profitok, veszteségek keletkezésének helye és módja alapvető információnak számít, emiatt a számviteli, vállalaton belüli informatikai folyamatok súlya megnőtt. A piac-liberalizálás közegében az egyes szolgáltatások területén fennmaradó monopol-jelleg részletes piacsabályozás kialakítását, a meglévő szabályozás megerősítését igényelte, ami szintén a számvitel folyamatok figyelemmel kísérésének követelményével, gyakran az egyes tevékenységek pontos számviteli szétválasztásának szükségességével párosult.

A hálózatos közszolgáltatásokat övező, korábban uralkodó felfogás szerint az energiaszolgáltatás, a közlekedés, a vízgazdálkodás, a posta olyan, a nemzetgazdaságot behálózó stratégiai szerepkörű szervezet volt, amely – a juttatások kézbesítésétől a foglalkoztatáspolitikáig terjedően – társadalmi, szociális feladatokat is ellátott. Részben a társadalmi funkció betöltésének ellentételezéseként a szolgáltató vállalatok kizárólagos jogokkal rendelkezettek. Ilyen helyzetben a szolgáltatás minőségének, a termelékenységnek a javítására nemigen voltak ösztönözve. Az átalakuló vállalati szervezeteknél a közvetlen társadalmi feladatok kevésbé meghatározóak, amit pedig a kormányzatok fontosnak tartanak, azt kormányzati megrendelésként, explicit módon, a költségeket ismerve és a finanszírozás feltételeit megteremtve kell a vállalatokra hárítani. Nemcsak a politikai befolyásolás lehetőségének csökkentése tehát a vállalati autonómia növelésének a célja, hanem az eredményes gazdálkodás körülményeinek a biztosítása is. Ennek a célnak az eléréséhez a verseny bizonyul a leghatásosabb eszköznek, aminek során a tevékenységeknek legjobban megfelelő, új technológiákra is épülő, egyben a legtakarékosabb megoldások kerülhetnek előtérbe, miközben a kizárólagos jogok köre szűkül.

A közszolgáltatások elkerülhetetlen modernizálódása holt nyílt, hol kevésbé nyílt formában zajlik. A refor-

mok nyílt meghirdetésével sokszor a piac megnyitása, új szereplő megjelenése jár együtt, a meglévő szervezetek reformja csak ezt követi. Más esetekben a piacon bennlévő szervezetek megerősítése az első lépés, amelyeket ezután tesznek ki az élesebb versenynek. Előfordul azonban az is, hogy a verseny meghirdetett reform nélkül is megkezdődik, amit a kormányzatok hallgatólagosan eltérnek és egyes szolgáltatások színvonalára is javul, anélkül, hogy a reformhoz szükséges mértékű változtatások konfliktusait nyíltan vállalják.

A közszolgáltató szervezetek életképességének szempontjából a legfontosabb lépés a szervezetek autonómiájának megteremtése, azaz olyan szervezet létrehozása, amely a kormányzattól pénzügyileg független, gazdálkodási autonómiájában viszont arra is kiterjed, hogy pénzügyi nehézségeivel maga kell, hogy szembe nézzen. A működtetés feltételei tehát a piacgazdaság általános követelményeinek kell, hogy megfeleljenek. Az autonómia növekedése során a vállalatok döntéshozatali önállósága a foglalkoztatás kérdéseire is ki kell, hogy terjedjen, vagyis az alkalmazottak speciális státuszát meg kell szüntetni. A szervezetnek a piacliberalizáció során is az állam fokozatos kivonulásával kell számolnia, abban az értelemben, hogy az egyetemes szolgáltatások köre fokozatosan szűkül. A tulajdonviszonyok kérdése, a többi hálózatos közszolgáltatáshoz hasonlóan csak ezután vetődik fel és a privatizáció semmiképp nem jelenti a megoldást ezen a területen.

Ezeket az elveket igyekeztek az *EU direktívái* a gyakorlatba is átültetni. A távközlés területén a 90-es évek eleje óta tartó piacliberalizálási lépések csúcspontjaként 1998-ban megszűntek a kizárólagos jogok és nyitottá váltak a piacok. Ez természetesen csak jogi lehetőség volt. Az 1999-es részletes piacelemzés a piacnyitás lassú voltát állapította meg és ennek hatására az EU döntéshozói egy átfogó direktíva csomagban (2002) rendelkeztek a távközlésnek és szomszédos területeinek elektronikus kommunikációként való értelmezéséről és az ágazati- és versenyszabályozás új viszonyának kialakításáról. A postai szolgáltatások első liberalizációs lépéseire 1999-ben került sor, amit 2000-ben a villamosenergia, 2001-ben a gázszolgáltatás piacnyitásáról szóló direktíva követett. A tapasztalatokat elemezve az EU 2000-2001-ben a gyorsítás mellett döntött. A vasúti közlekedés első liberalizációs csomagja életbe lépésének évében (2003) már újabb, korszerűbb, a versenyszabályozás elveit közelítő direktívákat fogadtak el a villamosenergia, és a gázipar esetében is, valamint megállapodtak a nemzetközi teherforgalom 2006-os, az országon belüli teherforgalom 2007-es szabaddá tételében, valamint a postai piacnyitás újabb lépésében.

Példa: ágazati struktúra és szabályozás változásai a villamosenergia-iparban

A villamosenergia-ipar kezdeti időszakára – a XIX. század végére – a távközléshez hasonlóan a verseny volt a jellemző. Az erőteljes verseny ár- és termeléskorlátozó kartellekhez vezetett, amelyet hamarosan törvények til-

tottak. A probléma megoldására a társaságok és az őket támogató bankházak az összeolvadást, a vállalatfelvásárlást részesítették előnyben. Kezdetben egész városok, majd összefüggő nagyobb területek kerültek egyetlen szolgáltató ellátási körzetébe. A monopolhelyzetek kialakulásának következtében – az üzletmenet és a fogyasztók védelmében egyaránt – megerősödött az ágazat *szabályozása* mellett érvelők álláspontja. A múlt század első évtizedétől az „igazságos” díjszabások érdekében, de egyben a társaságok pénzügyi stabilitásának biztosításáért egyre-másra alakultak meg a szabályozó intézmények. A szabályozás ekkor kialakult rendje alapján úgyis fogalmazhatunk, hogy a társaságok megbízható szolgáltatást adtak megbízható profitkilitásokért cserébe. A szervezeti oldalon lezajlott változások exkluzivitást élvező, integrált (termelés, szállítás, elosztás) monopóliumokat eredményeztek, amelyek a háttérben folytatódó technológiai előrelépések, az egyre jobban kihasználható méretgazdaságosság és a fogyasztásra serkentő berendezések gyorsütemű elterjedése következtében a termelés tízévenkénti megduplázódásának „hüvelykujj-szabályában” gondolkodtak.

A hetvenes évektől lehetővé vált – általában szabályozói, törvényhozási beavatkozásra – *új belépők* (független áramtermelők) megjelenése a piacon. Ennek az elvi lehetőségnek gyakorlati megvalósulását részben az biztosította, hogy a villamosenergia rendszerek kisebb méretű egységekkel történő, lassabb ütemű kapacitásbővítést is el tudtak viselni. Másfelől, megintcsak a távközléshez hasonlóan, technológiai változások következtek be: gázturbinák olyan generációja született meg, amelyek mind a gazdaságosságot, mind a környezet-szennyezést figyelembe véve felülmúlták a meglévő technológiákat. A változás olyan drasztikus volt, hogy sok esetben a meglévő erőművek üzemeltetési és fenntartási költségeinél olcsóbban lehetett az új egységeket üzembe helyezni, mert ezeknek üzemeltetési, fenntartási és tőkeköltségei együttvéve is alacsonyabbak voltak.

A független áramtermelők száma és aránya, ahol erre a szabályozás lehetőséget adott, gyorsan növekedett, mert az új technológiát gyorsan (a létesítés ideje 2 év alatt volt a hagyományos erőművek 5-10 évéhez képest) és az adott körülményekhez adaptálva (az igénynövekedést gyorsan követve, a teljesítményt kis egységekkel növelve) tudták alkalmazni. A villamosenergia-ipar vertikumában a független áramtermelők megjelenésével a verseny korábbi évtizedekben elképzelhetetlen elemei jelentek meg. Az áram termelése fokozatosan – a verseny erősödésével – kikerül a monopóliumokra vonatkozó szabályozás alól. Ezt a folyamatot erősítette a hálózatokhoz való szabad hozzáférés elvének kimondása, majd egyre több helyen gyakorlatba ültetése. Sokak szerint a technológiák fejlődésére és a dereguláció terjedésére alapozva a korábbi centralizált felépítésű villamosenergia szolgáltatás sok központú, kisebb, de hatékonyabb rendszerek interakcióját feltételező *decentralizált energiaszolgáltatássá* fog átalakulni.

A szabályozás mindenütt – bár eltérő időpontokban – igyekezett megteremteni az ágazat kívánatos átalakul-

kulását segítő feltételeket. A verseny elfogadtatásához azonban az egyre inkább érzékelhető – és más ágazatokban a dereguláció után meg is tapasztalt – *költségcsökkenés* és az ezzel együtt járó tarifacsökkenés adta a döntő támogatást. A verseny mellett legelőször és leginkább, érthető módon, a nagyfogyasztók érveltek. A villamosenergia-ipar átalakulása során két kérdésben mindenképp állást kellett foglalni a szabályozóknak. Egyrészt meg kellett határozni, hogy mikor éri el a verseny, azaz a választás lehetősége a kisfogyasztókat, másrészt ki fizesse a verseny következtében használaton kívülre kerülő berendezések, rendszerelemek, esetleg egész erőművek miatt keletkező „befagyott” költségeket. Minél később érkezik el a választás joga a kisfogyasztókhoz, annál több lehetőség van a befagyott költségek időközbeni visszanyerésére.

Az energiaipar piaci liberalizálásának már jelentkeznek az *előnyös hatásai*. A termelékenység, elsősorban a munkatermelékenység mindenütt látványosan emelkedett. Az energiaipari közszolgáltatók nagy lépéseket tettek egy jóval fogyasztó-orientáltabb piaci megközelítés felé, sőt sok esetben éppen a fogyasztók megnyerése, új innovatív alapú szolgáltatások kialakítása vált a fő piaci mozgatóerővé. Ami az árakat illeti, a keresztfinanszírozás megszüntetése – ott, ahol erre szükség volt – az ipari felhasználóknak általában alacsonyabb ár elérését tette lehetővé. Sok helyütt a háztartási tarifák is csökkentek, de ez a jelenség nem lehetett általános, hiszen, ahol korábban jelentős támogatásokat tartalmaztak az árak, ott a liberalizáció azon céljának kellett teljesülnie, hogy az árak a költségekkel összhangba kerüljenek. A privatizációban és piac liberalizálásban élenjáró Nagy-Britannia esetében már hosszabb idősorokkal rendelkezünk. Ezek egyértelműen mutatják, hogy a távközlés és az energia ipar területén az elmúlt két év-tizedben a reálárak jelentős (30, illetve 50 százalékos) mértékben csökkentek.³ Az Európai Unió 15 tagállamának átlagában 1996 óta kimutatható, hogy a villamosenergia árak növekedése az infláció alakulása alatt marad, a távközlési tarifák pedig nominálisan is jelentős mértékben csökkennek.⁴

A liberalizáció eddig látható előnyei mellett néhány újabban felmerülő *probléma* is körvonalazódott. Az energiaipar piacain a liberalizáció után is maradnak olyan tevékenységek, szolgáltatások, amelyek – részben természetes monopólium voltuknál fogva (szállítási, elosztási tevékenység) – továbbra is szabályozást igényelnek. A liberalizáció és a profit szempontok korábrinál nagyobb érvényesülésének együttes hatására rövid és hosszabb távon egyaránt merülhetnek fel az ellátás biztonságát érintő kérdések. A villamosenergia-iparban a liberalizációt végigvivő országokban eddig az áramszünetek számát, gyakoriságát tekintve pozitív és negatív fejleményeket egyaránt találunk: volt, ahol jelentős áramellátási gondok keletkeztek (USA, Olaszország) és volt, ahol a magánkézbe került és liberalizált

piacon az ellátás biztonság radikális javulást mutatott (Argentína).

A piaci liberalizáció hatásainak számbavételekor az egyik legfontosabb, eddig nem említett, de talán a legtöbb elemzést igénylő kérdés a *piaci határok* már ma is látható átrajzolódásának folyamata. Ennek egyik vonulata magában az energiaiparban követhető végig. A vertikális integráció korábbi, sok helyütt a liberalizációkor szétválasztott, láncszemei (elsősorban a termelés és az elosztás) mentén vagy éppen új regionális alapon, a vertikális egyes elemeit újraépítve, sokhelyütt vállalat összeolvadásokat, felvásárlásokat láthatunk. Ezt a folyamatot erősíti a hálózatokhoz való szabad hozzáférés elvének egyre több helyen tapasztalható gyakorlattá válása. A hálózatokhoz való szabad hozzáférés az energiaiparban lehetővé teszi az országhatáron átnyúló hálózatok, vállalatok kialakulását, ami az Európai Unióban a részben felülről kezdeményezett piacnyitásnak, az egységes energia piac megteremtésének egyik fontos következménye.

A liberalizálódó európai villamos energia piacon (a távközléshez hasonlóan) az országok két csoportja különböztethető meg, a liberalizált piacokkal rendelkező és a lassan liberalizálódóké. Az előbbi csoportba tartozók a korábbi piacszerkezetüket átalakították és/vagy privatizációs lépéseket tettek (pl. Nagy-Britannia, Spanyolország, Norvégia, Svédország, Finnország, Hollandia). A lassan liberalizálódó csoporton belül elkülöníthetők a fokozatosan átalakuló piacok (német, osztrák, olasz) és a kevés változást mutató országok (pl. Görögország, Belgium, Franciaország). A változások sebessége nem minden esetben függött össze a magántulajdon terjedésével: Görögországban és Franciaországban a monopólium állami, Belgiumban magán kézben van. Versenyképes piacok alakultak ki azal is, hogy egyes országok az egymás közötti villamos energia kereskedelem minden fizikai és pénzügyi korlátját lebontva közös piacot szerveztek, ezzel a korábbi állami monopóliumok a megnövelt nemzetközi piacon a sok közül az egyik versenyző szereplővé váltak (ilyen a skandináv országok piaca).

A liberalizált piacokon a piaci koncentráció foka mindenütt csökkent, több, kisebb piaci szereplő is megjelent. A liberalizációt célul tűző direktívák ugyanakkor nem kívánják meg semmiféle piac szerkezeti azonosságot a tagországok között és nem is látszik konvergencia a piaci szerkezetben. A direktívák fő célkitűzése a széttagolt nemzeti piacok összekapcsolása (egységes villamos energia piac létrehozása), ezáltal a verseny nemzetközi méretekben történő lehetővé tétele. Ehhez azonban a hálózatokhoz való diszkrimináció mentes hozzáférés biztosítása is szükséges. Az utóbbi érdekében a termelés és a nagyfeszültségű távvezetési szállítás (rendszerirányítás) közötti érdekkapcsolatok minimálisra szorítására kell törekedni, a tevékenységeknek legalább jogi, de célszerűbben tulajdonosi el-

³ Newbery, D.: *Privatising network industries*, CESifo Working Paper no.1132, February 2004, p.30.

⁴ Commission Staff Working Paper, *Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest*, 2004 report, SEC (2004) 866, p.44.

különítésével. A termelés területén folyó verseny természetesen csak akkor lehet hatékony, ha a fogyasztókhoz való eljutásban is lehetőség van a versenyre.

Konvergencia a szolgáltatásban és a szabályozásban

Az energiaiparon belüli ágazatközi összeolvadások indokainak vizsgálata egy fontos jelenségre hívja fel a figyelmet. Az összeolvadások *fő mozgatóereje* ma már nem a monopóliumokra jellemző, a hagyományos piacokon elérhető méret- és választékgazdaságosság mentén jelentkező költségelőnyök kihasználása, hanem az azonos fogyasztóbázisra épülő, minél szélesebb szolgáltatási spektrum kialakításával elérhető új költségmegtakarítási lehetőségek felismerése. Ezek az előnyök azonban nem korlátozódnak az energiaiparra, részesei lehetnek a többi közszolgáltatásban működő cégek is.

Egyre jobban körvonalazódnak a jövő olyan vállalati struktúrái, amelyben egyetlen, de több szektorban működő közszolgáltató nyújtja a szolgáltatások széles választékát a fogyasztóknak. Ez a modell elsősorban a fogyasztókkal közvetlenül kapcsolatban álló közszolgáltatói körben alakulhat ki, és nem feltétlenül jelenti azt, hogy a szolgáltatott „termékek” előállítására is ugyanannál a cégnél történik. A fogyasztóval közvetlen kapcsolatban álló cég (vagy részleg) a termék szállításáért versenyző vállalatok közül a legkedvezőbb ajánlatot elfogadva fogja a szolgáltatást megvalósítani.

Az azonos fogyasztói bázisra ráépülő, *többszektörű közszolgáltatók* ma már felölelik az energiaipart, a távközlést és a vízszolgáltatást. A többféle szolgáltatás típus nyújtása esetén a fogyasztókkal való kapcsolattartásból származó hatékonyságjavulás és költség megtakarítás mellett arra is lehetőség nyílik, hogy ugyanezt a fogyasztó bázist ne csak a hagyományos szolgáltatási körbe eső termékekkel lássák el. A hagyományos szolgáltatások (áram, gáz, víz, telefon) esetében többek között a mérők közös leolvasásából, szállítási, raktározási, általában logisztikai egyszerűsítésekből és a fogyasztók kiszolgálása terén (például számlázás) nyújtott szolgáltatások költségcsökkenéséből származnak a megtakarítások. Emellett arra is lehetőség nyílik, hogy a hagyományos szolgáltatások teljesen új kombinációit, ezekre épülő, a fogyasztást ösztönző kedvezményeket és általában a fogyasztói választás lehetőségét kiterjesztő rendszereket vezessenek be. Fontos még egyszer hangsúlyozni, hogy az ilyen jellegű változások lehetőségét a piacliberalizáción túl az informatika gyors előretörése teremtette meg.

A többszektörű közszolgáltatók között ma még az energiaipari társaságok dominálnak. A gáz-áram közös szolgáltatása, olyan „termékekkel” kiegészítve, mint az energiatakarékosságot segítő eszközök, megoldások kínálata, vagy a hatékony, esetleg költségminimalizáló, energiafelhasználást szabályozó rendszerek kiépítése, a vállalat összeolvadások révén továbbra is nőni fog és nagyobb régiókra, feltehetően országhatárokon túlra is ki fog terjedni. A már eddig is nagy aktivitást mutató vízszolgáltatók ebben a folyamatban feltehetően továbbra is részt vesznek, és a többszektörű szolgáltatók ki egészülnek a távközlési szolgáltatókkal, amit a technológiák várható fejlődése (például a helyi áramszolgáltatók vezetékeinek távközlési célú használata) fel fog gyorsítani.

A többszektörű szolgáltatók megjelenése a szabályozás hagyományos kereteit is újrendezheti. A ma még elkülönült, ágazati alapon működő szabályozó-szervezetek együttműködésre kényszerülnek, esetleg össze is olvadnak.⁵ Az országhatárokat átlépő vállalatok számának szaporodásával egyre nagyobb igény támad regionális szabályozás létrehozására.⁶ A piacok egy részén, ahol a monopolhelyzetek nem szűnnek meg és az *ex ante* szabályozás – ezen belül az árszabályozás megmarad – a szabályozószervezeteknek, a jövőbe is tekintve, segíteniük kell a verseny erősödését. Ügyelniük kell, hogy a különböző piacok várható, bár ma még nem teljesen előrelátható fejlődését figyelembe véve a vállalatokat ne hagyják később hátrányosnak minősülő vállalatszerkezetbe merevedni. A szabályozásnak módot kell teremtenie arra, hogy az egyes tevékenységformáknak, az ahhoz kapcsolódó különféle szolgáltatásoknak új kombinációi jöhessenek létre, ezért ösztönözniük kell azt, hogy a hálózatok infrastruktúrájának tulajdonlása, működtetése a hálózatokon nyújtott szolgáltatásoktól mindinkább elváljon.

Miközben a szabályozás egészére a kötöttségek csökkenése, a „lazább” szabályozási rezsimek, a versenyösztönzés kialakítása a jellemző tendencia, számolni kell azzal is, hogy a verseny torzulhat és bizonyos idő elteltével a piacot újonnan keletkezett monopóliumok uralják. Ezek a helyzetek remélhetőleg a versenyszabályozás *ex post* eszközeivel megoldhatóak lesznek. Mindezenáltal nem zárható ki olyan fejlődési út sem, amelynek során a nemzetközileg – regionálisan vagy globálisan – szerveződött közszolgáltatók túlhatalmával szemben regionális vagy globális – a közszolgáltatás specifikumai mentén vizsgálódó – szabályozás igénye merül fel. Erőteljes szabályozás újraéledésére lehet akkor is számítani, ha a szolgáltatások tartós válsághelyzetek miatt ismét „stratégiaiainak” minősülnek.

5 Példa erre a Nagy-Britanniában lezajló folyamat, amelynek során előbb a gáz- és a villamosenergia-ipar önálló szabályozó szervezetei egyesültek, majd a távközlés, frekvenciaelosztás, műsorszórás és a média szabályozása került egyetlen hatóság égisze alá. Ezzel egyidőben folytatódik a szabályozás intézményrendszerének, hatékonyságának kormányzati szintű átvilágítása, az eljárásmodok egységesítése, a legjobb gyakorlat feltérképezése alapján a szabályozási módszerek összehangolása. Ugyanígy az EU elektronikus kommunikációt szabályozó direktíva-csomagja is a konvergencia jegyében született. Hasonló megoldás felé törekszik a német szabályozás, ahol a távközlésszabályozó (RegTP) az új jogszabályok értelmében az energiaipari szabályozás feladatait is ellátja.

6 Már 1999-ben alapos vizsgálat alá vették az európai távközlés szabályozó szervezet létrehozásának lehetőségét (*The possible added value of European regulatory authority for telecommunications, Eurostrategies/Cullen International 1999*), ennek eredményeként a Bizottság kommunikációs stratégiáját ma már Kommunikációs Bizottság segíti. A szabályozás uniós harmonizálása érdekében kialakított eljárásrendben a nemzeti szabályozó hatóságok intézkedései uniós szinten is véleményezik. További koordinációs lehetőségeket biztosít a nemzeti szabályozó hatóságok – az energiaiparhoz hasonlóan működtetett – uniós ösztönzésre felálló, közös munkacsoportja is.

Az új európai távközlés-szabályozás alkalmazásának problémái

MARTIN CAVE

Warwick Business School, University of Warwick
Martin.Cave@wbs.ac.uk

Kulcsszavak: új szabályozási keretrendszer, elektronikus hírközlésszabályozás, piacelemzés, erőfölény, kötelezettségek

Az Európai Unió régi és új tagállamai most illesztik jogrendjükbe az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó új szabályozási keretrendszert, amelyek 2002. áprilisától hatályosak és amelyeket 2003. júliusától kell alkalmazni. Az azokban szereplő folyamatok hosszasak, és bonyolult együttműködést igényelnek a nemzeti szabályozó hatóságok és a brüsszeli székhelyű Európai Bizottság között. Ahhoz azonban elegendő tapasztalat gyűlt össze, hogy előzetes véleményt alkossunk a folyamat működéséről. A cikk először röviden összefoglalja az új szabályozást, majd néhány megállapítást tesz annak gyakorlati működéséről. A megállapítások a nemzeti szabályozó hatóságok által az egyes piacokról Brüsszelbe küldött notifikációinak vizsgálatán, valamint a szerző a számos nemzeti szabályozó hatóság számára, az eljárások alkalmazásához nyújtott támogatása során szerzett tapasztalatain alapszanak.

1. Az új szabályozás áttekintése

2002-ben fogadták el az elektronikus hírközlésre vonatkozó, új szabályozási keretrendszert. Az új keretrendszer fő célkitűzései: a korábbi szabályozás egyszerűsítése, annak technológiai szempontból semleges módon való alkalmazása, valamint a verseny ösztönzése és egyidejűleg a felhasználók jogainak biztosítása. A korábbi szabályozást egyértelműen egyszerűsítették, az irányadó közösségi jogi intézkedések számát húszról ötre csökkentve.¹

Az új szabályozás egy bizonyos szinten nagy lépést jelent a szabályozott monopólium és a csupán az általános versenytörvény által szabályozott normál verseny közötti átmenet útján. Az új szabályozás eredményeképpen a nemzeti szabályozó hatóságok többé nem szabályozhatják az ágazatot egyedi engedélyek kiadásával. A tagállamok, korlátozott számú kivételtől eltekintve általános engedélyezési rendszert kell kialakítaniuk. Erősen körülhatároltak az előírható feltételek. Az új szabályozás előírásai az „elektronikus hírközlési szolgáltatások” körére vonatkoznak, a konvergencia előtti

megkülönböztetéseket figyelmen kívül hagyva. Ez a szabályozás ötletes kísérlet arra, hogy a nemzeti hírközlési hatóságokat egységes szemlélet útjára terelje – ugyanakkor lehetővé téve számukra, hogy saját tempójukban (de a belső piachoz szükséges egységes kereten belül) haladjanak.

Mivel a végső állapotot a tervek szerint a versenytörvény fogja szabályozni, a Bizottság azt javasolja, hogy a korábbi szabályozási csomag eléggé önkényes és nem egységes megközelítésétől eltérve valami olyan felé kell elmozdulni, ami összhangban áll a versenytörvénnyel. A versenytörvényt azonban (bizonyos piacokon) nem csak a szokásos reagáló módon, ex-post kell alkalmazni, hanem megelőző, ex-ante módon is. Az új szabályozás ennél fogva a verseny normál hármásának – a piac meghatározása, az erőfölény meghatározása és a versenytörvény (várható) megszegéseit kezelő el-lenszerek kialakítása – speciális végrehajtásán alapul. Ezeket vizsgáljuk meg sorjában.²

Az Európai Bizottság a követte jogszabályok alapjául szolgáló logikát először felsorolja azokat, a normál versenytörvényi alapelvek szerint meghatározott piaco-

¹ 2002/19/EK irányelv az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről és azok összekapcsolásáról [2002] HL L 108/7. szám („Hozzáférési irányelv”),

2002/20/EK irányelv az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről [2002]

HL L 108/21. szám („Engedélyezési irányelv”),

2002/21/EK irányelv az elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások közös keretszabályozásáról [2002]

HL L 108/33. szám („Keretirányelv”),

2002/22/EK irányelv az egyetemes szolgáltatásról valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról [2002]

HL L 108/51. szám („Egyetemes szolgáltatási irányelv”), 2002. március 7-i,

676/2002/EK határozat a rádióspektrum-politika Európai Közösségen belüli használatának szabályozási kereteiről (rádióspektrum határozat).

² Az első kettő az alábbiakban van részletezve:

a Bizottság 2003. február 11-én kelt 2003/311/EK ajánlása az elektronikus hírközlési ágazat azon érintett termék- és szolgáltatási piacairól, amelyek ex-ante szabályozása indokolt lehet az Európai Parlament és a Tanács, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002/21/EK irányelvnek megfelelően.

[2003] HL C 114/45. szám („Ajánlás”), és az Európai Bizottság 2002/C 165/03 számú, a piacelemzésről és a jelentős piaci erő értékeléséről az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közösségi szabályozási keretében című iránymutatása („iránymutatás”) [2002] HL C 165/6. szám.

Az orvoslásokra a 2004. évi új keretszabályokban („az orvoslás könyve”) szereplő, a megfelelő az orvoslások megközelítéséről szóló közös álláspont vonatkozik, amelyet a szabályozó hatóságok európai csoportja

– a jogszabályok által létrehozott nemzeti szabályozó hatóságok kollégiuma – alakított ki azzal a céllal, hogy többek között tanácsot adjon a Bizottságnak az eljárások végrehajtására vonatkozóan.

kat, amelyeken megengedhető az ex-ante szabályozása. Ezeket a piacokat a nemzeti szabályozó hatóságok adaptálják és az erőfölény megállapítása érdekében (előre tekintő módon) elemzik. Ha nem állapítanak meg erőfölényt, az érintett piac egyik vállalkozására sem róható ex-ante kötelezettség (az ex-post versenytörvény azonban továbbra is alkalmazható). Erőfölény megállapítása esetén egy adott listából kell kiválasztani a megfelelő szabályozási kötelezettséget. A szabályozási rendszer következményeként megszüntetési záradékokat³ hoznak létre az egyes piacokra vonatkozóan, ami a tényleges verseny kibontakozásával csökkenti az ex-ante szabályozás mértékét.

A piac meghatározása

A Bizottság 2003. februárjában az érintett piacokról szóló ajánlást adott ki, amely célja azon piacok meghatározása, amelyeken a Bizottság véleménye szerint az ex-ante szabályozás indokolható. A korábbi szabályozástól eltérően a piacokat a versenytörvény alapelveivel összhangban kell meghatározni. A nemzeti szabályozó hatóságok változtathatják a piacokat azzal a fenntartással, hogy a Bizottság ellenvetéssel élhet. Az ajánlás rugalmassága, megengedi, hogy a kapcsolódó „műszaki szolgáltatásokat” bevonják a piac meghatározásába. A tagállamok megadott (és elég összetett) eljárásokkal hozzáadhatnak, illetve elvehetnek piacokat.

Az ajánlás az ex-ante szabályozásra alkalmas piacok meghatározására három együttesen fellépő kritériumot határoz meg: magas és nem átmeneti belépési korlátok, a belépési korlátok várható fennmaradása egy adott időszak alatt, ami a tényleges verseny kialakulását valószínűtlenné teszi, valamint a versenytörvény alkalmatlansága arra, hogy az adott feladatot megfelelően kezelje. A második kritérium az elsőnek egyszerű kivetítése (habár nehéz a gyakorlatban alkalmazni). A szabályozás logikája tehát határozottan az első és a harmadik kritérium együttes érvényességén alapul.

Erőfölény

A keretirányelv 16. cikke alapján az új keretszabályok csak akkor engedik meg az ex-ante szabályozást, ha úgy találják, hogy egy vagy több vállalkozás jelentős piaci erővel rendelkezik, ami azonos az erőfölény Európai Bíróság által meghatározott és megismételt standard definíciójával, elvileg nagyobb lépést biztosítva a szabályozás és a versenytörvény szerinti megközelítések konvergenciája felé.

Kötelezettségek⁴

Az irányelvek szerint a nemzeti szabályozó hatóságoknak jogában áll kötelezettségeket róni azokra a cé-

gekre, amelyekről megállapították, hogy jelentős piaci erővel rendelkeznek az érintett piacon. A nagykereskedelmi piacok esetében a kötelezettségeket alapvetően a Hozzáférési irányelv 9-13. cikke tartalmazza, míg a kiskereskedelmi piacok esetében az Egyetemes szolgáltatási kötelezettségről szóló irányelv 17-19. cikke. A nagykereskedelmi kötelezettségek szigorúság szerint növekvő sorrendben: átláthatóság, megkülönböztetésmentesség,⁵ számviteli szétválasztás, kötelező hozzáférés és költségalapú árképzés.

A nemzeti szabályozó hatóságoknak a Keretirányelv 8. cikkében meghatározott kereteken belül kell eljárniuk, és az általuk megtett intézkedéseknek arányban kell lenniük a meghatározott politikai célkitűzésekkel. Ez úgy értelmezhető, hogy a beavatkozás helyénvaló, a szükségesnél nem nagyobb mértékű, és ennek következtében megfelel a költség-haszon elemzésnek abban az értelemben, hogy a beavatkozástól várt haszon meghaladja a várható költségeket.

2. Tapasztalat

Több mint száz piaci bejelentés érkezett a Bizottsághoz a nemzeti szabályozó hatóságoktól, így le lehet vonni néhány előzetes következtetést arról, hogy mennek a dolgok. Az értékelést *folymat* és *eredmény* összetevőkre bontom, ez utóbbit pedig a piacelemzés és a kötelezettségek között osztom fel.

Folyamat

Az első megállapítás, hogy a szabályozás nagyon nagy terheket ró a nemzeti szabályozó hatóságokra. Az Egyesült Királyságban – ahol már lefolytatták az eljárást – az Ofcom egy munkatársa úgy becsülte, hogy a vizsgálatok körülbelül 60 emberév munkát igényeltek. A kisebb országok nemzeti szabályozó hatóságai – amelyek a precedensek nyomán előnyben vannak – jelentős mértékben csökkenthetik ezt a munkát, de bizonyos országokban mégis óriási az elvégzett elemzések mennyisége és a notifikációk terjedelme. Véleményem szerint a notifikációk gyakran tartalmazzák a magától értetődő dolgok szükségtelenül kimerítő bizonyítékait, és a jövőben meg kellene gondolni a folyamat ésszerűsítését.

Az Európai Bizottság notifikációkat fogadó (a DG Comp⁵ és a DG InfoSoc⁶ tisztségviselőiből álló) munkacsoportja azt a kockázatot is vállalja, hogy elárasztja őket a notifikációk nagy száma (a 25 tagállam mindegyikéből 18 – azaz 450 – plusz egy pár extra).

A Bizottságnak egy hónap áll rendelkezésére a bejelentés véleményezésére és elfogadására, vagy azt további két hónapos tanulmányozás céljából visszatarthatja, amit a Bizottságon belül és más nemzeti sza-

³ A megszüntetési záradék („sunset clause”–„naplemente záradék”) egy jogszabálynak az az intézkedése, amelynek hatására a jogszabály egy későbbi időponttól kezdve automatikusan hatályon kívül helyezi önmagát, amennyiben másik jogszabály nem hosszabbítja meg hatályát (A szerkesztő megjegyzése).

⁴ *remedies*, „szabályozói orvoslás”

⁵ „Verseny vezérigazgatóság”

⁶ „Információs Társadalom vezérigazgatóság”

bályozó hatóságok végeznek, a Hírközlési Tanácson keresztül. Mindezidáig csak egy maroknyi bejelentés kerül a második szakaszba, és a Bizottság csak egy piacelemzés visszavonását követelte meg – a mobil hozzáférés és híváskezdeményezés finnországi nagykereskedelmi piacáról a szólót, amelyesetben a nemzeti szabályozó hatóság a legnagyobb szolgáltató erőfőlényét állapította meg, elsősorban annak 60%-ot meghaladó piaci részesedésére alapozva. A nemzeti szabályozó hatóságnak most újból be kell nyújtani az elemzést.

Számos nemzeti szabályozó hatóság pre-notifikációs üléseket tart a Bizottsággal, amelyek során megbeszéljük a folyamatban lévő munkát. Ennek hasznossága megkérdőjelezhetetlen és (a korábbi bizottsági megjegyzéssel együtt) szinten bizonyosan hozzájárult a második szakaszba ért notifikációk számának csökkentéséhez. A nemzeti szabályozó hatóságok ésszerűen következtetnek arra, hogy ha egy másik nemzeti szabályozó hatóság által benyújtott érvelés vagy elemzés „átment”, eléggé hasonló körülmények között sikeres lesz ugyanaz a megközelítés.

Habár a Bizottságnak sokkal gyengébb a nemzeti szabályozó hatóságok által kirótt kötelezettségek jóváhagyását érintő jogi alapja, mint a piac meghatározások és elemzések jóváhagyására vonatkozó alapja, a notifikációkra adott válasza a javasolt kötelezettségekre vonatkozó megjegyzéseket is tartalmazznak.

Piacelemzés

Az elemzés során figyelembe vett hosszú időszak ellenére az eddig beérkezett notifikációk közül számosan nagyon alacsony a „meglepetés” értéke. Nagyjából tisztában voltunk azzal, hogy a verseny lassan fejlődik a vezetékes hálózatok területén, amelyeket a korábbi monopóliumok igyekeznek uralni.

Ez különösképpen igaz a kisebb tagállamokra. Ez alól kivételt jelentenek a belföldi és különösképpen a nemzetközi kiskereskedelmi hívások (elsősorban az üzleti ügyfelek hívásai, amelyek esetében az adatok lehetővé teszik a megkülönböztetést), valamint a nagykereskedelmi tranzit- vagy hordozó szolgáltatás a „nagyforgalmú” nyomvonalakon. Ugyanez vonatkozik a bérelt vonalakra kis adatátviteli sebességek esetében, amelyek általában monopolizált nyilvános kapcsolt távbeszélő hálózathoz kötődnek.

Növekvő az érdeklődés az iránt – különösen a vezetékes piacokkal kapcsolatban –, hogy eléggé egységes-e a versenyfeltételek egy tagállamban ahhoz, hogy azok indokolják az egész országot lefedő földrajzi piac meghatározást, vagy hogy meg kellene-e különböztetni eltérő számú szolgáltató által kiszolgált régiókat. A híváskezdeményezés például versenyszolgáltatás lehetne a nagy-forgalmú (interurbán) nyomvonalakon, más nyomvonalakon azonban nem. A nemzeti szabályozó hatóságok jelenleg vonakodnak az ilyen megkülönböztetésektől, de a jövőben szükség lehet erre.

Az alábbiakban néhány észrevételt teszek más piacokra vonatkozóan.

Vezetékes és mobil hívásvégződtetés:

Az érintett piacokról szóló ajánlás ezeket egyedi szolgáltató által lefedett piacokként határozza meg, aminek következménye, hogy minden szolgáltató 100%-os monopóliumot élvez. A nemzeti szabályozó hatóságok eddig elfogadták ezt a megközelítést, és ez odáig vezetett, hogy a jelenleg a vezetékes hálózatokon tapasztalható költségalapú szabályozást kiterjesztették a mobil hálózatokban való hívásvégződtetésre is. A költségmodellek kidolgozásával párhuzamosan több nemzeti szabályozó hatóság javasolta a díjak csúszó csökkentését, aminek eredményeképpen néhány éven belül költségalapú szintre csökkennek a díjak. Kérdések merülnek fel arra vonatkozóan, hogy a különféle méretű mobil hálózatok esetében ugyanolyan hívásvégződtetési díjakat állapítsanak-e meg. Bizonyos esetekben a sebezhetőbb hálózatok számára átmenetileg engedélyezik a magasabb díjak megállapítását.

Mobil hozzáférés és híváskezdeményezés:

Az érintett piacokról szóló ajánlás nem foglalkozik a kimenő mobil szolgáltatások kiskereskedelmi piacaival, az ex-ante szabályozás körébe tartozó piacok listáján belül. Mindazonáltal foglalkozik az alapul szolgáló nagykereskedelmi piaccal annak ellenére, hogy a belföldi barangolás, a mobil virtuális hálózati üzemeltetők vagy nagykereskedelmi beszélgetési idő értékesítés hiányában nincsenek tranzakciók ezen a piacon. A mobil szolgáltatók azonban az ilyen szolgáltatásokat nyújtják saját maguknak, és ez képezte annak a vitának az alapját, hogy az adott piacon egyetlen szolgáltató rendelkezik-e erőfölénnyel (amint azt Finnország esetében visszautasított a Bizottság – lásd feljebb), vagy kettő vagy több szolgáltató rendelkezik-e közös erőfölénnyel, hasonló piaci részesedéssel. Az EU mobil távközlési struktúráját tekintve nagyon is lehetséges, hogy egy vagy több, közös erőfölényben lévő vállalkozásról érkezhessen notifikáció.

Nagykereskedelmi nemzetközi barangolás:

Ezek nemzeti piacok (így amikor egy magyar látogató Franciaországban van, nem tudja a német hálózatokat használni barangoló hívások kezdeményezésére és fogadására), nemzetközi dimenzióval: a magyarországi szabályozás a dolog természetéből adódóan a külföldről érkező látogatóknak fog kedvezni, nem pedig a magyaroknak. Ennek eredményeképpen az ERG (Európai Szabályozók Csoportja) intézkedéseket fogantatosított, amelyek arra ösztönzik a nemzeti szabályozó hatóságokat, hogy működjenek együtt a piacelemzések során. Ezzel a folyamattal egyidőben folyik a Bizottságnak a Szerződés 82. cikke szerinti versenyvizsgálata, két brit mobilszolgáltató által megszabott nagykereskedelmi barangolási díjak ügyében.

Nagykereskedelmi szélessávú hozzáférés („bifolyam”) és előfizetői hurkok átengedése:

Ez a két piac központi jelentőségű a szélessávú DSL alapú, egymással versenyző szélessávú szolgáltatások

biztosítása szempontjából. Míg a helyi hurkok piacain valószínűleg erőfölény mutatkozik, nagyobb teret nyújt a vitához az, hogy egyetlen (vagy esetleg közös) erőfölényes cég található-e a bitfolyam piacán azokban a tagállamokban, amelyekben fejlett kábelhálózatok és egynél több olyan szolgáltató található, amely széles-sávú berendezéseket szerelt fel a helyi központokban.

Műsorelosztó szolgáltatások:

A nemzeti szabályozó hatóságok küszködnek, hogy meghatározzák és elemezzék ezt a piacot, amely a kábel, a DSL, a műholdas és földi átvitel alapuló, analóg és digitális platformok sorát foglalhatja magában. Ez a piac valószínűleg felülvizsgálatot fog igényelni a további elemzésekhez.

Kötelezettségek

Az ERG Kötelezettségek dokumentuma dicséretre méltó próbálkozás a nemzeti szabályozó hatóságok részéről annak érdekében, hogy útmutatást adjanak az kötelezettségekre vonatkozóan. Mivel azonban ezeket nem kell notifikálni és nem kell jóváhagyni a Bizottsággal, nehezebb áttekintést adni az alkalmazott kötelezettségek köréről.

A nemzeti szabályozó hatóságok előtt a kötelezettségek megválasztásával kapcsolatban az a kihívás áll, hogy hogyan használják ki legjobban a rendelkezésre álló rugalmasságot az új, szűkebben meghatározott trösztellenes piac és a specifikusabb kötelezettségek mellett. Véleményem szerint ez úgy valószínűleg meg legjobban, ha zéró bázisú megközelítést alkalmazunk – azaz találgatunk, hogy hogyan működne a piac szabályozás nélkül. (Ez mindenképpen elvégzendő a piacelemzés szakaszában, amikor az erőfölényt vizsgáljuk a szabályozás nélküli világban.) Fokozatosan hozzáadva a problémák kezelésére szolgáló kötelezettségeket megbecsülhető mindegyik hozzáadott kötelezettség hatása.

Ennek alternatívája, hogy nem szabályozás mentes állapotból indulunk ki, hanem a jelenlegi állapotból, és az azóta történt változások hatását értékeljük. Itt az a probléma, hogy a jelenlegi kötelezettségek többféle módon egymásra hatnak, és ez a megközelítés túl konzervatív lehet abban az értelemben, hogy egy nemzete-

ti szabályozó hatóság, amelyik nem tiszta lappal indul, végül nem jut semmilyen jelentősebb változtatásra.

Az ERG Kötelezettségek dokumentumában meghatározott második pont az, hogy rendkívül hasznos, ha a nemzeti szabályozó hatóságnak valóságos képe van arról, hogyan fog a verseny fejlődni a vizsgálat időtartama alatt, és fel tudja mérni a folyamatot segítő beavatkozásait. Ez magával hozhatja, hogy a régen a piacon levő szolgáltató bizonyos hozzáférési pontjait hozzáférhetővé teszik, másokat visszavonnak ott, ahol a versenytársak párhuzamos eszközökkel rendelkeznek.

A nemzeti szabályozó hatóságok piacmeghatározásától és piacelemzésétől eltérően – amelyek saját szempontjukból azonnal értékelhetők – az kötelezettségek hatása hosszabb távon lesz érezhető. A nemzeti szabályozó hatóság mindazonáltal jogosan kritizálható, ha az új szabályozás keretében meggondolatlanul többszörözi minden mostani kötelezettségeket.

3. Következtetés

A Bizottság 2005. végén fogja áttekinteni az új szabályozást, amikor nyilvánvalóbbá válik annak hatása. Próbaképpen a következő következtetéseket vonnám le:

- az új szabályozás alapját képező gondolatmenet szilárd és alkalmas a hosszú távú deregulációs cél megvalósítására,
- a folyamatot egyszerűsíteni kellene kivéve a nagyon nehéz piacok esetét, és ez együtt kellene, hogy történjék az ajánlásban szereplő, ex-ante szabályozás körébe tartozó piacok számának csökkentésével; ez a folyamat felgyorsulását kellene, hogy eredményezze,
- mindezt sikeres és eredményes volt a nemzeti szabályozó hatóságok és a Bizottság közötti együttműködés, de meg kell nézni, hogy kezelhető-e egy gyorsabb munkafolyamat,
- jobban át kell gondolni az kötelezettségek megtervezését, a tagállamoktól szisztematikusabban összegyűjtve a hatékonyság bizonyítékait.

Felhívás

A Híradástechnika folyóirat 2005. februári száma a **fotonika, a fénytávközlés és az optikai technológia** újdonságaival és eredményeivel foglalkozik.

Január 20-ig várjuk közlésre a témában eddig még nem publikált szakmai-tudományos cikkeket 15.000-25.000 karakter terjedelemben.

További felvilágosítást ad a vendégszerkesztő: Paksy Géza,
telefon: 463-4315, e-mail: paksy@tmit.bme.hu

Az elektronikus hírközlésszabályozás eredményei és tennivalói, ahogyan a szabályozó látja

PATAKI DÁNIEL
daniel.pataki@nhh.hu

Kulcsszavak: *Egységes Hírközlési Törvény, érintett piac, földrajzi piac, nagykereskedelmi piac*

A távközlés szabályozására a folyamatos változás, megújulás jellemző. Ennek az átalakulásnak legfontosabb gerjesztői: a technológia fejlődése, a gazdasági környezet, a piac jellege, illetve a piaci verseny mértéke, az Európai Unióban az egységes hírközlési piac kialakítására való törekvés, majd annak liberalizálását követően, a hatékony versenypiacchoz való közelítése.

Mérföldkövek

A szabályozás eredményeinek és a tennivalóknak felméréséhez ennek a folyamatos változásnak legfontosabb történéseit nagy vonalakban célszerű végigkövetni.

A nemzetközi távközlési piac liberalizálásának legfontosabbnak tekinthető mérföldkövei:

- Az Európai Bizottság 1988-ban elfogadott Zöld Könyve, amelyik 1992-re tűzte ki összekapcsolt európai távközlési hálózat kialakítását;

- Az Európai Unió liberalizációs irányelv-csomagja, mely szolgáltatásonként fokozatosan végrehajtva, 1998. január 1-re tűzte ki a piac teljes liberalizálását;

- Az Európai Bizottság által 1993-ban kiadott „Fehér Könyv a Növekedésről, Versenyképességről és Foglalkoztatásról” és ennek részletesebb kifejtése az „Európáról és a globális információs társadalomról” készített „Bangemann-jelentésben”, melynek stratégiai javaslata az Információs Társadalom megvalósítására irányuló lépések megtétele. A jelentésben fő célkitűzésként a távközlési ágazat liberalizálást javasolták, továbbá elsősorban a magántőke bevonásával finanszírozott (főleg telematikai) projektek beindítását;

- Az Egyesült Államok távközlési törvényének elfogadása 1996-ban;

- A GATS Egyezmény (General Agreement on Trade and Services,) keretében létrejött megállapodás aláírása 1997 februárjában, melyben 69 ország vállalta, hogy 1998 januárjától az alapvető távközlésben az aláíró országok nagy részében megszűnnek a még meglévő távközlési monopóliumok. (Magyarország 2002-ig kért haladékot). Az aláíró felek – kisebb, nagyobb feltételekkel – vállalták, hogy az összes WTO (World Trade Organisation, Világkereskedelmi Szervezet) tagállamnak biztosítják a diszkriminációmentes csatlakozás lehetőségét a piacokhoz;

- 1999. április 26-án Bizottsági Közlemény (The 1999 Communications Review) kiadása, mely a konver-

gencia hatását elemzi és megfogalmazza egy új, technológia-semleges szabályozás követelményeit;

- 2001. december 12-én véglegesítették és 2002. április 24-én kihirdették¹ az új szabályozási keretrendszer úgynevezett harmonizációs irányelveit, amelyeket a tagállamoknak 2003. július 25-ig kellett nemzeti jogrendszerükbe átültetni.

A távközlés – az új szabályozási keretrendszer terminológiájának általánosított, a konvergenciát figyelembe venni kívánó elnevezése szerint elektronikus hírközlés – új szabályozásának kialakítását több külső körülmény is (technológiai, gazdasági, szabályozási környezet) befolyásolta, ezeknek legalább vázlatos áttekintése ad alapot arra, hogy az eredmények áttekintése után a tennivalókról képet alkothassunk.

A harmonizációs irányelvek megalkotásának egyik külső ösztönzője volt a technológia fejlődése, amely szükségessé teszi, hogy a szabályozás kövesse annak változását. Ezek közül néhány, a szabályozás szempontjából legfontosabbnak tekinthető összetevő:

- a digitalizáció és következménye: a konvergencia;
- az átvitel és a kapcsolás/irányítás költségeinek jelentős és folyamatos csökkenése;
- az eddigi egyfunkciós, nem programozható végberendezésekkel (pl. hagyományos telefon) szemben többfunkciós, programozható készülékek elterjedése;
- a mobilitás iránti növekvő kereslet gerjesztette igény a frekvenciaspektrum újraelosztására.

Az új szabályozási keretrendszer kidolgozásának világgazdasági környezetére a dot-com válság kialakulása és tetőzése jellemző. Az időtartamokat összehasonlítva azt találjuk, hogy az új szabályozási keretrendszer első körvonalait az 1999 tavaszán megjelent Communications Review-ban fektették le, végső formáját 2001 végére nyerte el. A dot-com cégek összeomlását 1999 végén sok szakember már előre vetítette, de a folyamat a nagyvilág számára csak 2000 nyarán kezdte el-

¹ Kivéve „a személyes adatok feldolgozásáról és a magánéletvédelméről az elektronikus hírközlési ágazatban” című irányelvet, amelyet az elhúzódo egyeztetések miatt csak 2002. szeptember 17-én hirdettek ki, és 2004. december 31-ig kellett a tagállamoknak nemzeti jogszabályukba átültetni.

ső jeleit mutatni. A dot-com cégekre vonatkozó statisztikák szerint 2000 májusában 13 cég fejezte be működését. 2000 szeptemberéig további 69 dot-com cég ment tönkre. A folyamat az év végére gyorsult fel, októberben már 36, novemberben és decemberben pedig 50 illetve 49 cég került a megszűntek listájára és 2001-ben átlag 45-60 cég szűnt meg havonta.

Az új szabályozási keretrendszer előkészítése, a bonyolult érdekegyeztetés folyamata arra az időre esett, amikor tetőzött az optimista hit, hogy a gazdasági bajokra mindent gyógyító csodaszert kínál az Infokommunikációs Technikák (IKT) széleskörű alkalmazása. Szintén ebben az időszakban hirdette meg a 2000-es Lisszaboni csúcserőkezlet azt a célkitűzést, hogy 2010-re az Európai Unió legyen a világ legversenyképesebb társadalmá. A teljesítés félidejében elvégzett elemző vizsgálat nemrég nyilvánosságra hozott megállapításai szerint ez az ambiciózus terv a kedvezőtlen külső és belső körülmények miatt erre az időpontra a tervezett módon nem tud megvalósulni. A lisszaboni folyamat alapvető célkitűzéseit egy ezzel megbízott magas szintű csoport, az eredetiekhez képest erősen csökkentett számú, új prioritás kitzűzésével javasolja megvalósítani.² Az öt prioritás:

- *Tudásalapú társadalom megvalósítása* tudás létrehozásával és elterjesztésével, melynek eszközei: a kutatók és a tudósok számára Európa vonzerejének növelése, a kutatás-fejlesztés kiemelt prioritássá tétele, az IKT széleskörű elterjesztése, a 2002-es elektronikus hírközlés-szabályozási csomag teljeskörű implementálása.
- *A belső piac teljessé tétele* az áruk, a tőke szabad áramlásának biztosításával és a szolgáltatások számára az egységes piac megteremtésével.
- *Kedvező vállalkozói környezet biztosítása* az adminisztrációs terhek és költségek csökkentésével, a jogszabályok minőségének javításával.
- *Befogadó jellegű munkaerőpiac kiépítése* eredményes befektetésekkel az emberi tőkébe, élethosszig képessé, magasan képzett, rugalmas munkaerő biztosításával, a nők és idősök alkalmazásának elősegítésével.
- *Fenntartható környezeti jövő építése* ökológiai szempontból hatékony innovációk elterjesztésével, az ökológiai iparban vezető szerep kiépítésével, ökológiaileg hatékony, hosszútávú termelékenységet elősegítő politikák ösztönzésével.

Az új szabályozási keretrendszer kiemelt fontosságára utal, hogy azok implementálását a tanulmányt a Bizottság megbízásból kidolgozó csoport is az első számú prioritások közé sorolta. Ezek után tekintsük át, hogy milyen célkitűzései voltak az új szabályozási keretrendszer megalkotásának:

- a szabályozás legyen technológiailag semleges,
- tegye lehetővé a szabályozás mértékének csökkentését, amint a piacon lévő szolgáltató piaci ereje erodálódik, a verseny intenzitása növekszik
- a szabályozás a lehető legkisebb terhet rója a szabályozottakra, az adott piaci probléma megoldásához szükséges minimum legyen,
- a jelentős piaci erő meghatározása közelítsen a versenyszabályozásnál használt erőfölény fogalomhoz, beleértve az együttes erőfölényt, valamint az erőfölény átvitelét a szomszédos piacra,
- az új szabályozási keretrendszer csökkenteni kívánta a jogi szövegek számát. A megelőzően hatályos (több, mint húsz) ismételt módosított és ezáltal nehezen áttekinthetővé vált joganyag számát lecsökkentette: egy már korábban is hatályos rendeletre,³ az elektronikus hírközlőhálózatok és szolgáltatások piacának versenyéről szóló irányelvre,⁴ öt új harmonizációs irányelvre (keretirányelv,⁵ és négy specifikus irányelv: engedélyezési irányelv,⁶ hozzáférési irányelv,⁷ egyetemes szolgáltatási irányelv,⁸ elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv⁹), továbbá egy határozatra (rádióspektrum határozat¹⁰), hatályban tartva a végberendezések megfelelőség-tanúsításáról intézkedő irányelvet.¹¹

Az EU irányelveket a 2001. évi XL. törvény a hírközlésről (a továbbiakban Hkt) illetve az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban Eht), valamint a törvények felhatalmazása alapján meghozott rendeletek illesztették a hazai jogrendbe. A Hkt azokat a liberalizációs irányelveket implementálta, amelyek a távközlési piac teljes liberalizálását 1998. január 1-re tűzték ki célul. Nálunk azonban a vezeték nélküli távközlési piac megnyitása a koncessziós szerződésekben biztosított kizárólagos jogok miatt csak 2001. december 23-án kezdődhetett. Ennek a következménye, hogy míg az Európai Unió legtöbb tagállama számára a távközlési piac teljes liberalizálása és a har-

² Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2887/2000/EK rendelete (2000. december 18.) a helyi hurok átengedéséről (EGT vonatkozású szöveg)

⁴ A Bizottság 2002. szeptember 16-i 2002/77/EK irányelve

az elektronikus hírközlőhálózatok és szolgáltatások piacának versenyéről (EGT vonatkozású szöveg)

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.)

az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (Keretirányelv)

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.)

az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (Engedélyezési irányelv)

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács S 2002. március 7-i 2002/19/EK Irányelve

az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésekről és azok összekapcsolásáról (Hozzáférési irányelv)

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.)

az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv)

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.)

az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok feldolgozásáról és a magánélet védelméről (Elektr. hírk. adatvédelmi irányelv)

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 676/2002/EK határozata

a rádióspektrum-politika Európai Közösségen belüli használatának szabályozási kereteiről (rádióspektrum határozat)

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1999/5/EK irányelve (1999. március 9.)

a rádióberendezésekről és a távközlő végberendezésekről, valamint megfelelőségük kölcsönös elismeréséről

monizációs irányelvek kötelező bevezetése között több, mint négy és fél év állt rendelkezésre, addig nálunk ez az idő két és fél évnél kevesebb volt. Nem meglepő tehát, hogy bár a Hkt jogilag liberalizálta a távközlési piacot, de valóságos verseny nem minden területen alakult ki, hasonlóan több tagállamhoz is a jogi liberalizálást követő első években. Az Eht-nak tehát a harmonizációs irányelvek implementálásával a távközlési piacon a hatékony verseny kialakítását is elő kell segítenie. A hazai szabályozás és az Eht eredményeként ki kell emelni, hogy a 25 tagállam közül a hetediként, a tíz újonnan csatlakozó ország közül elsőként illesztettük jogrendünkbe a harmonizációs irányelveket (több tagállam ellen ennek elmulasztása miatt a Bizottság a szokásos jogi lépéseket is megtette).

Az új szabályozási keretrendszer több szempontból bizonyos kettősséget mutat. A legjelentősebb területen, az aszimmetrikus szabályozás megvalósítása területén, – melynek eszközei az egyes piacokon a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, és számukra olyan kötelezettség/ek kirovása, amelyek az illető piacon hatékony verseny kialakulását segítik – a Nemzeti Szabályozó Hatóságok (Magyarországon a Nemzeti Hírközlési Hatóság) számára nagy önállóságot és döntési lehetőséget biztosít, ugyanakkor az egységes jogalkalmazás érdekében a Bizottságnak a vétőjogig menő ellenőrzési lehetőséget ad.

Az elektronikus hírközlést szabályozó hatályos EU joganyag megjelenése óta eltelt idő, de még inkább a jelenleg is folyamatban lévő piac meghatározási, piacelemzési munka tapasztalatai lehetővé teszik, hogy felfedezzük azokat a tématerületeket, amelyek esetében szükségesnek látszik az uniós keretszabályozás jobbítása, kiegészítése, esetleg módosítása.

A szabályozó mind napi munkája, mind az EU tanácsadó és konzultációs testületeiben folytatott tapasztalatcsere során találkozik azokkal a fogalmakkal, amelyek részletes magyarázatával adós az EU joganyag vagy olyan esetekkel, piaci jelenségekkel, ahol a nemzeti sajátosságok, vagy a megfogalmazások bizonytalansága miatt vitát generál az ajánlásokban, irányelvekben rögzített módszerek alkalmazása. Előfordul, hogy a piac elemzése során olyan vizsgálati módszereket, kritériumokat kell alkalmazni, amelyek egyáltalán nem, vagy csak utalás-szinten jelennek meg az uniós jogforrásokban.

Vegyünk most szemügyre néhányat ezek közül.

Érintett piac kritériumainak alkalmazása

Az elektronikus kommunikációs szektor érintett termék- és szolgáltatási piacaival foglalkozó 2003/311/EC Bizottsági Ajánlás preambuluma (9)-(16) bekezdése, valamint az Ajánláshoz kapcsolódó magyarázó dokumentum (Explanatory Memorandum) 3.2. fejezete meghatározza azokat a kritériumokat és alkalmazásuk módját, amelyek együttes teljesülése esetén lehet egy pia-

cot érintett piaccá minősíteni, azaz szektor-specifikus, „ex-ante” szabályozásra potenciálisan alkalmasnak tekinteni. Ezek az alábbiak:

- magas és nem átmeneti – strukturális, jogi, szabályozási – piacra lépési akadályok fennállása;
- a piac szerkezete nem fejlődik a hatékony verseny irányában;
- a versenyjog önmagában való alkalmazása nem elegendő a piaci problémák elhárításához.

A Bizottság a fenti kritériumok alapján nevesítette az Ajánlás mellékletében felsorolt 18 piacot, amelyekről *valószínűsíti*, hogy a szektor-specifikus szabályozás alapján meghatározott kötelezettségek igazolhatók. A vonatkozó EU joganyagok azonban nem foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy azzal, hogy a Bizottság előzetesen elvégezte az elektronikus hírközlés piacainak fenti kritériumok alapján való vizsgálatát, felmentették-e a nemzeti szabályozó hatóságokat saját nemzeti piacaik ezen vizsgálata alól. A szakirodalom nem foglal el egységes álláspontot a kérdésben.

Véleményünk szerint a nemzeti sajátosságok – amelyeket a Bizottság nem vehetett figyelembe egy egységes európai piac modellje alapján megalkotott Ajánlásban – szükségessé tehetik a vizsgálat elvégzését. Ez a vizsgálat „gyors tesztként” is szolgálhat a piac részletes elemzése előtt. A szabályozó hatóságot – az Európai Bizottsággal való jóváhagyatási kötelezettség mellett – a Keretirányelv felhatalmazza arra, hogy a Bizottsági Ajánlástól eltérően, bővebben vagy szűkebben határozza meg a piacokat, esetleg az Ajánlásban foglaltaktól indokolt esetben teljesen eltérő piacot azonosítson az elektronikus hírközlési szektorban.

Feltétlenül szükségesnek ítéljük a három kritérium alapján lefolytatott vizsgálatot akkor, ha megállapítást nyer, hogy a Bizottság által meghatározott piac elkülönült részpiacokra tagolható. Ekkor feltétlenül el kell végezni a vizsgálatot – a Bizottság által nevesített piac általános tartalmát és értelmezését nem érintve – a részpiacokra, hiszen a részletes analízist, a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás azonosítását, az „ex-ante” követelmények kirovását csak azokra a részpiacokra kell elvégezni, amelyek valóban alkalmasak a szektor-specifikus szabályozásra.

A földrajzi piac határai

A Bizottság Iránymutatása (Guidelines) nyomán készült, a piacmeghatározásról és piacelemzésről szóló 8001/2004. (IHK. 8.) IHM Tájékoztató 2.2.2. fejezete rögzíti, hogy az érintett árupiac megállapítása után a következő szükséges lépés a piac földrajzi kiterjedésének meghatározása. Az EU esetjogi gyakorlata alapján a földrajzi piac területének jellemzője az, hogy az adott területen a verseny feltételei hasonlóak, vagy kellően homogének és megkülönböztethető az ettől különböző versenyfeltételekkel jellemezhető területektől. A joganyag szerint az érintett piac földrajzi határait az egy

hálózat által lefedett terület, valamint a jogi és egyéb szabályozási eszközök megléte határozzák meg. Ugyancsak a hivatkozott joganyag szerint (41. lábjegyzet) a gyakorlatban ez annak a területnek felel meg, amelyen egy szolgáltató a tevékenysége végzéséhez engedéllyel rendelkezik.

A piacmeghatározás során azonban kiderül, hogy a szolgáltató hálózatának kiterjedése, tevékenységének bejelentett, illetve tényleges területe (hiszen engedélyről gyakorlatilag csak frekvenciahasználatot igénylő szolgáltatás esetében beszélhetünk) valamint a versenyfeltételek homogenitása nem eredményez feltétlenül azonos földrajzi kiterjedést.

Bizonyos piacok esetében – pl. végződtetési piacok – a szolgáltató hálózatának kiterjedése egyértelműen meghatározza a földrajzi piac határait. Más esetekben – pl. bérelt vonali piacok – a szolgáltatás nyújtása ugyan az infrastruktúrán, elsősorban a vezetékes infrastruktúrán alapul, a piacot mégis országosnak tekinthetjük, hiszen sem a jogi, sem a gazdasági körülmények nem térnek el országon belül, a díjtételek is nagyjából azonosak, azon kívül a végpontok gyakran nem azonos hálózathoz tartoznak. Különösen a vezetékes hálózat struktúratervének örökségeként – nemzeti sajátosságunkként – létező számozási körzetek, illetve a volt vezetékes koncessziós szolgáltatók ezekhez illeszkedő hálózatai igénylik a szabályozó szakember józan műszaki-gazdasági megfontolását a földrajzi terület meghatározásánál. A mérlegelésnél arra is tekintettel kell lenni, hogy a volt koncessziós szolgáltatók területén megjelentek és infrastruktúra elemeket építettek ki alternatív szolgáltatók (továbbá más, volt koncessziós szolgáltatók) is.

Bérelt vonali (nagykereskedelmi) piacok

A már hivatkozott Bizottsági Ajánlás, valamint az ennek alapján készült 16/2004. (IV. 24.) IHM rendelet 1. Melléklete által az ex-ante szabályozásra esélyesnek ítélt 13. és 14. piacok a „Bérelt vonalak nagykereskedelmi végződtetési szegmense”, illetve a „Bérelt vonalak nagykereskedelmi trónk szegmense”.

Bár a joganyag arra vonatkozóan nem tartalmaz konkrét meghatározást, hogy hol húzódik a határ a bérelt vonali trónk- és végződtetési szegmens között, a műszaki és gazdasági logika alapján arra a következtetésre kell jutni, hogy a bérelt vonali végződtetési szegmens az előfizető telephelyén lévő hálózati végponttól a szolgáltató legközelebbi jelenléti pontjáig terjedő bérelt vonali szakasz, míg a trónk szegmens két jelenléti pont között igénybe vett bérelt vonali szakasz.

Tekintettel arra, hogy az EU joganyag adós a piac közelebbi meghatározásával (az Explanatory Memorandum egyáltalán nem tárgyalja a bérelt vonali piacokat, csak megemlíti a bérelt vonalat, mint a tranzitszolgáltatást nem helyettesítő szolgáltatást), a szabályozónak kell arra a megállapításra jutnia, hogy a nagykeres-

kedelmi bérelt vonali piac azon piaci tranzakciók összességét tartalmazza, ahol a megfelelő bérelt vonali szakasz, illetőleg az általa materializált átviteli kapacitás nagykereskedelmi – tehát vállalkozások közötti – értékesítésére kerül sor. Ez megfeleltethető a piaclelemzési tevékenység idején még hatályos, a referenciaajánlatokról és hálózati szerződésekről szóló 277/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet bérelt vonali összekapcsolási szolgáltatás fogalmainak.

A nemzetközi bérelt vonalak, illetve bérelt vonali szolgáltatások státuszát feltehetően a Bizottság transznacionális piacokra vonatkozó ajánlása fogja tisztázni.

Újjonnan kialakuló piacok (emerging markets)

Az újjonnan kialakuló piac fogalmát a Keretirányelv preambuluma (27) bekezdése vezette be, olyan módon, hogy az újjonnan kialakuló piacokon annak ellenére, hogy „a piacvezetőnek valószínűleg *de facto* lényeges piaci részesedése van” azt „nem szabad nem helyénvaló kötelezettségek alá vetni”. A már hivatkozott IHM Tájékoztató 1.3 fejezet 32. bekezdése egyértelműsíti, hogy „az újjonnan kialakuló piacok esetében ... többnyire nem indokolt ex-ante szabályozás alkalmazása, mivel az ex-ante szabályok túl korai bevezetése nem kívánt mértékben befolyásolhatja a formálódó verseny feltételeit egy ilyen piacon.” A piac elzárása az új belépők előtt azonban itt sem megengedhető, az erőfölénnyel való visszaélést azonban a versenyjognak kell kezelni és szankcionálni.

Mindössze az hiányzik valamennyi joganyagból, hogy mi is az újjonnan kialakuló piac. Hihetnénk ugyanis, hogy az újjonnan kialakuló piac egy szolgáltatási és/vagy földrajzi szempontból meghatározott piac életciklusának korai, dinamikus fejlődéssel jellemzett szakaszával azonosítható, függetlenül az adott elektronikus hírközlési szolgáltatás jellemzőitől, vagy az alkalmazott technológiától.

Ez utóbbi feltételezés azonban tévútra vezet. Ezt felismerte az ERG is, amelynek egyik fontos munkadokumentuma kifejti, hogy az újjonnan kialakuló piacot más piacoktól megkülönböztető jellemzése még kialakulatlan és nem határozható meg egyértelműen, hogy az érintett piac három kumulatív kritériuma érvényesül-e. Ugyanakkor a dokumentum utal arra, hogy az újjonnan kialakuló piac folyamatban lévő technológiai fejlődésen alapuló új szolgáltatásokkal jellemezhető, innováció-vezérelt piac, ahol az új szolgáltatások nem helyettesíthetők a már nyújtott szolgáltatásokkal és a jelenlegi szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások sem képesek rövid idő alatt megjeleníteni az új szolgáltatás piacán.

Az újjonnan kialakuló piac fogalmi tisztázatlansága jó példa arra, hogy a szabályozó szakembernek nem csak az Európai Unió jogi kötőerővel bíró joganyagában kell otthonosnak lennie, de folyamatosan kényeszerítve van az előkészítő tanulmányok, munkaanyagok, technológiai prognózisok tanulmányozására is.

Belső teljesítmény figyelembe vétele

Egyes nagykereskedelmi piacok esetében (előfizetői hurok átengedése, hozzáférés és híváskezdeményezés nyilvános mobil rádiótelefon hálózaton) a piac vizsgálata során megállapításra került a kereskedelmi tranzakciók hiánya. Vizsgálataink alapján ez a kereslet hiányának következménye, amelynek oka az előfizetői hurok átengedése esetében az, hogy a hurokátengedés igénybevételét a szolgáltatók – a díjak elsősorban a szabályozói tevékenység következtében történt jelentős csökkenése ellenére – még mindig nem ítélik gazdaságosnak. A mobil híváskezdeményezés esetében elsősorban a virtuális mobilszolgáltatók jelentenek a keresleti oldalt, a vizsgált időszakban azonban erről az oldalról igény nem merült fel. Ez utóbbi persze magyarázható a mobil rádiótelefonos szolgáltatás kiskereskedelmi piacra való belépés jogi akadályával, amennyiben a rádiófrekvenciáknak, mint korlátos erőforrásoknak az igénybevétele frekvenciahasználati engedélyhez kötött.

A nagykereskedelmi piac elemzéséhez, a jelentős piaci erő megállapításához, illetve az azzal rendelkező szolgáltatók azonosításához – a nagykereskedelmi piacnak a piaci tranzakciók hiányában nem lehetséges részletes elemzése helyett – a kiskereskedelmi piac vizsgálatából kell következtetéseket levonni, valamint figyelembe kell venni az úgynevezett belső teljesítményeket, azaz a szolgáltató saját magának nyújtott, a nagykereskedelmi piacot jellemző szolgáltatással azonos szolgáltatásokat.

Az átengedésre felajánlott előfizetői hurkokon, például a volt koncessziós szolgáltatók saját kiskereskedelmi hozzáférési szolgáltatásaikat (ADSL) nyújtják. Ezek a kiskereskedelmi szolgáltatások nagykereskedelmi inputként szintén az átengedésre felajánlott előfizetői hurkokat használják, tehát figyelembevételük a piaci részesedés vizsgálatánál feltétlenül indokolt. A mobil hozzáférés és híváskezdeményezés nagykereskedelmi piacának vizsgálatát – tranzakciók hiányában – a kiskereskedelmi piac vizsgálatával helyettesítette a szabályozó hatóság

Az e tárgyban benyújtott notifikációt – ezen belül a kiskereskedelmi piac vizsgálata alapján a nagykereskedelmi piacra levont következtetést, tehát azt, hogy a hatóság jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót nem azonosított – az Európai Bizottság elfogadta, egyidejűleg megjegyzésében felhívta a figyelmet arra, hogy a tranzakciók hiánya nem akadály a nagykereskedelmi piac közvetlen vizsgálatának, amennyiben a belső teljesítményeket vesszük figyelembe. Idézve a Bizottság megjegyzését:

„...a Bizottság felhívja a figyelmet, hogy az a tény, hogy a nagykereskedelmi szinten a kereskedői piacon nem kerül sor tranzakciókra (azaz független harmadik felek számára nem történik értékesítés), nem zárja ki az érintett piac elemzésének lehetőségét. Az ilyen tranzakciók hiánya valójában pusztán azt jelenti, hogy az

NHH által meghatározott érintett piacon valamennyi ellátás belső, azaz a vertikálisan integrált mobilszolgáltató saját magának értékesíti. Ebben az esetben a nagykereskedelmi szintű ellátás szerkezete (úgy mint az érintett piacon jelen lévő vállalkozások piaci részesedése) a kiskereskedelmi szintű ellátásból vezethető le, és az érintett piacot a kiskereskedelmi szinten érvényesülő versenyfeltételek alapján kell elemezni.”

Elemzéshez szükséges adatok hiánya

A Bizottsági Ajánlás által szektorspecifikus, ex-ante szabályozásra alkalmasnak valószínűsített 17. piac a nemzetközi roaming (barangolási) szolgáltatások nagykereskedelmi piaca. E piac esetében azonban a piac közvetlen és részletes elemzéséhez olyan információk birtokában kellene lennie a szabályozó hatóságoknak, amelyek beszerzésére sem felhatalmazása, sem lehetősége nincs. Ezek az információk egyrészt a nemzetközi roaming szolgáltatást igénybe vevő látogató előfizetők ártudatossága, azaz a díjtételek ismerete és figyelembe vétele, elkötelezettsége a saját szolgáltató érdekeltségi körébe tartozó szolgáltatók iránt, másrészt annak ismerete, hogy a külföldi szolgáltatók lehetővé teszik-e külföldön a szabad szolgáltatóválasztást, vagy a SIM kártyákat előre programozzák bizonyos szolgáltatók preferálására, illetve mások kizárására, végül a roaming szerződések részletei, a szolgáltatók által egymásnak felszámolt díjak szerkezete, amely információk a külföldi szolgáltatók üzleti titkait is képezik.

Nem véletlen, hogy jelen cikk megírásáig egyetlen tagállam sem nyújtotta be a 17. piac notifikációját. A problémával az IRG és az ERG is foglalkozik, a megoldás feltehetően egy közös megállapodáson alapuló nemzetközi adatszolgáltatás lehet.

Ismereteink szerint problémamentes, hiánytalan, a piac spontán és gyors változásait automatikusan követő szabályozást megalkotni nem lehet. Az Európai Unió szabályozási jogalkotásának fő jellemzője eddig is a folytonos revízió, a tanulságok levonása és beépítése a szabályozás korrekációjába. Az állandóan megjelenő munkaanyagok a fent vázolt problémákkal is foglalkoznak és a Bizottság készen áll arra, hogy az elfogadott javaslatokat megjelenítse a joganyagok módosításában. Öröm számunkra, hogy ebben a munkában a Nemzeti Hírközlési Hatóság munkatársai is részt vesznek, mint egyenrangú és megbecsült partnerek.

A Bizottsággal hatóságunk közvetlen kapcsolatot is kiépített, ami tapasztalataink szerint elengedhetetlen egymás gondolatmenetének megértéséhez, a magyar elektronikus hírközlési piac sajátosságaiból eredő problémák felvázolásához és megoldásához. Eddig két sikeres és eredményes találkozót tartottunk a notifikációt elbíráló testület (Task Force 7) vezetőivel, amelyeken értékes gondolatokkal gazdagodtunk és bátorítást kaptunk önálló piacelemzési módszerek alkalmazásához. Ezt a kapcsolatot fenntartani és szélesíteni kívánjuk a jövőben is.

Az elektronikus hírközlésszabályozás eredményei és tennivalói, ahogy a régen piacon lévő szolgáltató látja

BÖLCSKEI IMRE
bolcskei.imre@ln.matav.hu

Kulcsszavak: *Egységes Hírközlési Törvény, jelentős piaci erejű szolgáltató, Referencia Összekapcsolási Ajánlat*

Az Európai Unió az 1998-as liberalizáció sikeres végrehajtását követően átfogó reformba kezdett a távközlés területén azzal a céllal, hogy a piac szegmensein az ágazati szabályozás alkalmazott mértéke dinamikusan a hatékony verseny kialakulása és fenntartása által igényelt szinthez legyen igazítható. Az új közösségi szabályozás ezért felhatalmazta a nemzeti szabályozókat arra, hogy – kellő gyakorisággal végrehajtandó – piacelemzés eredményétől függően a hatékony verseny kialakulásához, illetőleg fenntartásához szükségesnek ítélt piacélnkítő intézkedéseket vezessenek be, tartsanak fenn. Ha a piac valamely területén nincs ok azt feltételezni, hogy a hatékony verseny fennmaradását bármi is veszélyeztetheti, abban az esetben a feleslegessé vált előzetes ágazati szabályozás ilyen módon megszüntethető, így a piac szabályozása a továbbiakban az általános versenyfelügyelet által végzendő versenyszabályozásra korlátozódhat.

Az egységes belső piacon az egységes jogalkalmazás megteremtése céljából az új szabályozás a nemzeti szabályozó hatóságok szoros együttműködését rendelte el, továbbá tevékenységük felett az Európai Bizottságnak erős felügyeleti jogkört biztosított.

Az új uniós szabályozás joganyagát 2002-2003 folyamán hirdették ki és azok, valamennyi tagállam számára irányadóvá váltak. Magyarország nem kért átmeneti felmentést az új szabályozás hazai bevezetése alól, így csatlakozásunkig (2004. május 1-jéig) nemcsak az elmaradt, illetve nem megfelelően szabályozott EU-s jogintézményeket kellett pótolni, javítani, hanem el kellett végezni az új szabályrendszerhez való igazodást is.

A piacélnkítési elképzelések, továbbá a jogharmonizációs kényszer a hírközlés hazai szabályozásának átfogó felülvizsgálatát tette szükségessé.

Ennek eredményeként született meg az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) Az Eht. – kevés rendelkezését kivéve – 2004. január 1-jén hatályba lépett, ezért az elmúlt, közel tíz hónap tapasztalata már alkalmat ad arra, hogy a piac egyes szereplőinek szempontjából értékeljük a jogszabály által kiváltott hatásokat.

Az Eht. céljai

Az Eht. bevezető rendelkezéseiben részletesen körülírt céljait tekintve a hazai szabályozás szándéka szerint a következőket kívánta megvalósítani:

- biztosítsa az elektronikus hírközlési szolgáltatások – mint közérdekű szolgáltatások – elérhetőségét és a nemzetközi szerződéseinkkel összhangban lévő szabad forgalmát,
- teremtsen meg az információs társadalom hírközlési infrastruktúrájának fejlődését, az Internet mindenki számára történő elérhetőségét, a kiszámítható,

átlátható, a használt technológiától független és versenysemleges szabályozás kereteit,

- segítse elő az elektronikus hírközlési verseny fejlődését és új szereplők piacra lépését a jelentős piaci erővel rendelkezők befolyásának ellensúlyozásával,
- tegye lehetővé, hogy az alapvető szolgáltatások egy meghatározott köre az országban bárhol, meghatározott minőségben és elérhető áron, bárki számára hozzáférhető legyen, egyes szociálisan rászorult csoportok konkrét támogatása mellett,
- garantálja a fogyasztók védelmét és a hírközléssel összefüggő adatvédelmet,
- rendelkezései tartalmazzák az Európai Unió elektronikus hírközlés szabályozásának átvételét és azoknak a hazai jogrendbe illesztést.

Az Eht. céljainak megvalósulása a szabályozásban és a gyakorlatban, az új intézményrendszer, a hírközlés hatóság szervezete, működése

Az Eht. meghatározta az elektronikus hírközléssel kapcsolatos állami feladatok ellátását megvalósító intézményrendszert. Ez hazánkban sokszereplős, a munkamegosztásban érdekelt résztvevők: a Kormány, a miniszter, a hírközlési hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, s hazánk Európai Unióhoz való csatlakozását követően az Európai Bizottság, valamint a tagállami nemzeti szabályozó hatóságok is.

A közösségi szabályozás nagyon szűkszavúan szól a nemzeti szabályozó hatóságokra vonatkozó követelményekről, s csak a piaci szereplőktől való függetleniséget, a pártatlanságot, és a feladatai ellátásához szükséges finanszírozási, személyi, tárgyi feltételek biztosítását követeli meg a tagállamoktól.

Az Eht. intézményrendszerre vonatkozó szabályai a magyar nemzeti szabályozó hatóság vonatkozásában

egy új szervezeti modellt hozott létre. A hatóság testületi vezetés alatt álló egységes szerv lett. A magyar közgazdaságban kevésbé megszokott, de más európai országokban bevált testületi vezetés azonban garantálhatja a nagyobb tapasztalatot, szaktudást, szakmai elismertséget.

Az Eht. csak a működéshez szükséges legkisebb mértékben rendelkezett a hatóság szervezeti struktúrájáról, az érvényesülő munkamegosztásról, ezáltal biztosítva a hatóság vezetésének nagyobb önállóságát a struktúra és a munkamegosztási rend kialakításában, illetve a változó feladatokhoz való rugalmasabb alkalmazkodást. Ez rendkívül flexibilis működést tesz lehetővé, s garanciája lehet a hatékonyabb hatósági tevékenységnek. Az Eht.-ban konkrétan azonban a hatóságon belül alapvetően az az általános feladatmegosztás érvényesül, hogy a piacra jelentősen kiható, a piaci működést alapvetően befolyásoló feladatokat és az Intézmény irányítását a Tanács látja el, míg a klaszterikus hatósági feladatokat a Hivatal végzi.

A 2003. július 25-én hatályba lépett új közösségi szabályozási keretrendszer implementálása révén a hatóság legfontosabb feladata

- a hazai ágazati piac elemzése;
- annak vizsgálata, hogy melyek a szabályozással érintett ágazati piacok;
- a versenyelemzés;
- amennyiben nem érvényesül a verseny, melyek a jelentős piaci erővel rendelkező szereplők,
- a verseny torzulásával és a piaci szereplő konkrét helyzetével arányos, a verseny érvényesüléséhez szükséges mértékű, a törvényben meghatározott kötelezettségek előírása.

Az Eht. annak végrehajtási rendeletei, valamint a hatósági gyakorlat igyekszik figyelemmel lenni a piaci viszonyokra, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók közötti különbségekre, illetve arra, hogy az adott piacokon milyen formában és fokban sérülhet a verseny. Természetesen az Eht. a törvény rendelkezései mögött álló részletszabályok, vagy a jogalkalmazói gyakorlat nagy felelősséget ró a miniszterre és a hatóságra egyaránt.

A jogszabályok eszközrendszer adnak a hatóságnak, amelyek felhasználásával – szükség esetén – az beavatkozhat a piaci viszonyokba. A hatóság eszközeinek bővítését, a hatékonyabb, és az önkéntes jogkövető magatartást jobban elősegítő szankciórendszer kialakítását az is indokolja, hogy a piacra lépés engedélyezése helyébe lépő új, bejelentésen alapuló tevékenység-kezdés miatt nagy hangsúlyt kell fektetnie a hatóságnak a tevékenységet végzők utólagos ellenőrzésére, és a piacfelügyeletre.

A hatóság eljárásaira maga a törvény is kellően részletes rendelkezéseket tartalmaz. Mind az eljárásban résztvevők, mind pedig a hatóság érdekei azt kívánják ugyanis, hogy az előreláthatóság, és átláthatóság biztosítása céljából a hatóság cselekedetei minden egyes eljárási szakaszban nyomon követhetők legyenek.

A Nemzeti Hírközlési Hatóság 2004 elejétől működik, elvileg valamennyi, a munkájához szükséges jogszabály is megjelent. Mindeközben megvizsgálta és határozatokat hozott a különböző nagykereskedelmi szerződéseket megelőző referenciaajánlatokról.

A Tanács ebben az évben a nagy nyilvánosság számára a sajtó útján is értékelte a jelentős piaci erejű elektronikus hírközlési szolgáltatók, így a Matáv Rt. által benyújtott referencia ajánlatokat. A nyilatkozatokban kitértek arra is, hogy a Tanács az így jóváhagyott, illetőleg megállapított összekapcsolási díjakat nem a beadott költségmodellek alapján határozta meg. Ez a Matáv Rt. számára rendkívül sérelmes volt, ezért a határozatokat – azok nemcsak kifejezetten eljárásbeli hiányosságai, hanem érdemi megállapításai miatt is – keresettel támadta meg a Fővárosi Bíróságon.

A Matáv érvrendszere a hatóság döntésével szemben egyszerű és világos. A Matáv Rt. a 2002. év eleji teljes körű piacnyitás, illetőleg az új szabályozás eredményeként a társaságot terhelő referencia ajánlat készítési kötelezettség óta folyamatosan fejleszti és aktualizálja költségmodelljeit. Az elmúlt két és fél évben a Matáv Rt. több mint százmillió forintot költött a költségmodellek fejlesztésére, amelyekhez neves külső szakértőket is megbízott, ezen kívül a társaságon belül több, kvalifikált szakember teljes munkaidejét a költségmodellek alapos, nemzetközi standardoknak megfelelő kidolgozása kötötte (illetőleg köti) le.

A Matáv Rt. mindig alkalmazkodott az aktuális helyzethez: és nem egyszer előfordult olyan időszak is, amikor a költségszámítási rendelet hiányában a nemzetközi tapasztalatoknak megfelelő modellt dolgozott ki. A jogszabályok kihirdetését követően azonban haladéktalanul igazodott az egymás után előírt, különböző tartalmú modellekhez. Fentieket támasztja alá az a tény is, hogy a – legutóbbi esetet kivéve – a Matáv Rt. költségszámítását a hatóság – többszöri egyeztetés után – minden esetben a hatályos rendeletekkel összhangban lévőnek tartotta és jóváhagyta.

A Matáv Rt. az Eht. hatálybalépését követően 2004. január 15-én is a jogszabályoknak megfelelően elkészített referencia ajánlatot és költségmodellt adott be a hatósághoz, azzal együtt, hogy a végrehajtási rendelet nem adott kellő időt a felkészülésre, és a jogszabályok késői megjelenése miatt többlet erőforrásokat kellett e munkára átcsoportosítani. Ezt követően a hatóság által kért hiánypótlásokat teljesítette, illetve minden kérdésnek eleget tett, az észrevételekre, kifogásokra a legjobb tudásának megfelelően tényszerűen válaszolt.

Az Eht. 108. paragrafusával összhangban a referencia összekapcsolási ajánlatok díjainak jóváhagyásakor a hatóságnak a szolgáltatók költségadataiból, költségmodelljeiből lett volna szükséges kiindulnia, egyben a hatékony szolgáltató szolgáltatásainak nyújtásával kapcsolatban felmerülő költségeinek fedezetét – egy méltányos megtérüléssel – biztosítani kell. Ha a hatóság nem a benyújtott költségmodell alapján dönt,

abban az esetben az Eht. 36. paragrafus alapján részletes indoklási kötelezettség terheli.

A Tanács a Matáv Rt. referencia összekapcsolási ajánlatára vonatkozó legutóbbi határozatában figyelmen kívül hagyta a társaság benyújtott költségvetését, és a januártól zajló – viszonylag hosszú – eljárás alkalmával feltett kérdésekre adott válaszokat. Ennek eredményeként a költségmodell kialakításába fektetett szaktudás, energia és időráfordítás feleslegesnek minősíthető, mivel a Tanács az összekapcsolási díjakat végül maga állapította meg. A megállapításról szóló határozat általánosságokra hivatkozva, a társaság számításait figyelmen kívül hagyva született meg azzal, hogy az eljárás során készített szakszerű érvanyagra annak indoklásában nincs viszontválasz.

A jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása és kötelezettségeik meghatározása

Az új uniós szabályozásban jelentősen változtak az érintett piacok meghatározásának szabályai, a jelentős piaci erővel rendelkező (a továbbiakban: JPE) szolgáltatók azonosítási feltételei, továbbá a JPE szolgáltatók kötelezettségei.

A korábban meghatározott négy szolgáltatási piac helyett az Európai Bizottság már 18 érintett piacot határozott meg, ezek közül hatot az elektronikus hírközlési szolgáltatások kiskereskedelmi, tizenkettőt pedig a nagykereskedelmi piaci szegmensein. Az Eht. alapján piaci analízis eredményeképpen a Tanács – ha a verseny elégtelensége azt indokolja – más érintett piacokat is meghatározhat, de ha ez kihatással van a tagállamok közötti kereskedelemre, abban az esetben a határozat tervezetét annak részletes indoklásával együtt meg kell küldenie az Európai Bizottságnak és a tagállamok elektronikus hírközlési szabályozó hatóságainak. (Egyébként pedig minden előkészítő anyagot és az érintett piaci szereplők érvanyagát is rendelkezésre kell bocsátani a Bizottságnál.) Az Európai Bizottság kifogást emelve e határozat meghozatalát megakadályozhatja, ha az a véleménye, hogy a döntés az egységes piac akadályos lehet, vagy hogy az a közösségi jognak nem felel meg. Ezzel kapcsolatosan még nincsenek tapasztalataink, mivel a folyamat csak megkezdődött, de nem zárult le.

Az Eht. versenyelénkítő szabályai

Az Eht. bővítette az elektronikus hírközlő hálózatok, illetve szolgáltatások összekapcsolásával, elektronikus hírközlő eszközök, hálózatok, illetőleg szolgáltatások hozzáféréseivel összefüggésben a JPE szolgáltatókra kiroható kötelezettségek választékát. Ezek között szerepelnek olyan – garanciális jellegű – kötelezettségek is, mint például a korábban nyújtott hozzáférés megszüntetésének tilalma, vagy a kötelezettségek teljesítési határidőhöz kötése. Az Eht. részletesen szabályozza a közös eszközhasználat és helymegosztás feltételeit.

A közvetítőválasztás gyakorlati elterjedése érdekében az Eht. meghatározta azokat az üzleti modelleket, amelyek feltételeit – arra vonatkozó igény esetén – a

kötelezett szolgáltató a jogosult részére biztosítani köteles. Amennyiben a közvetítő szolgáltató maga kíván kiskereskedelmi szolgáltatást nyújtani azoknak az előfizetőknek, akik részére a kötelezett szolgáltató biztosítja az előfizetői hozzáférést, a közvetítő szolgáltató által megállapított díjnak az előfizető részére történő ki-számlázása és beszedése tárgyában a felek piaci alapon állapodhatnak meg.

Az Eht. a helyi hívásra vonatkozó közvetítőválasztás eddig hiányolt kötelezettségét pótolta, továbbá a számhordozhatóság kötelezettségét – az új uniós elvárásokhoz igazodóan – kiterjesztette a mobil rádiótelefon számok és nem földrajzi számok hordozhatóságára is 2004. május 1-jei bevezetési határidővel.

Mindezek a szabályok olyan gazdasági környezetben hatnak, amikor a két évig tartó viszonylag rövid átmenet után 2004. január 1-je óta a stagnáló, illetőleg csökkenő vezetékes infrastruktúrán nyújtott beszédcélú szolgáltatásokat nemcsak a mobil kiváltó hatása érte, hanem a verseny a szolgáltatások valamennyi szegmensében korlátlanul vált.

Az új szabályozás már nem tesz különbséget az infrastruktúrába befektetők és az azt használók között, jelentős lett a különbség azonban az egyes szolgáltatók között, akik/amelyek valamely szolgáltatási piacon – a 18 közül – jelentős piaci erővel rendelkeznek. A szabályozás úgy ösztönzi az új piacra lépőket, hogy kizárólagosan a szolgáltatás nyújtásába kapcsolódjanak be, míg a kész infrastruktúrát a már meglévőktől vegyék igénybe a korábban említett és a hatóság által kívánt kedvező nagykereskedelmi áron.

A más tulajdonában álló infrastruktúrának viszonylag alacsony áron történő igénybevétele, a kapcsolási számok hordozása szolgáltató választás esetében, a közvetítő szolgáltatók belépése, mind olyan új versenyelénkítő lehetőségek, amelyek a piacra lépő versenytársak számára már nemcsak az üzleti szegmens felhasználóinak, hanem esetenként a lakossági/egyéni ügyfeleknek az „elcsábítását” is ösztönzi. A változtatás lehetőségéről, vagy az új szolgáltatások bevezetésének vonzóvá válásáról nemcsak az új belépők tájékoztatják a már piacon lévő szolgáltatók ügyfeleit, hanem maguk az előfizetők is érdeklődnek és mobilizálódnak.

A mobilizálódás nyomon követhető egyszerűen, ha azokat az előfizetőket vesszük számba, akik/amelyek már át is szerződtek az elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybe vételére más szolgáltatóhoz. Ezek egy része a kapcsolási számát is magával vitte. A teljes előfizetői létszámhoz képest még nem túl jelentős a közvetítőválasztásos, vagy betárcsázós felhasználók száma. Természetesen mindezek a következtetések még nem megbízhatóak, mert több folyamat csak most indult, ilyen például a helyi szolgáltató választás.

Egészen másként érinti a vezetékes infrastruktúrán nyújtott hangszolgáltatást a mobil rádiótelefon használati módjának változása. Míg 2001-ben a percforgalmi halmaz a vezetékes és mobil használat között 2/3-1/3 arányban oszlott meg, addig ez mára megfordult, azaz a szinte változatlanul maradt percforgalomból 3, 2

milliárd perccel növekedett a mobil percforgalom a vezetékes kárára.

Látható tehát, hogy a vezetékes piac teljes mértékben vesztesévé vált a mobil előretörésének, ugyanakkor a megtépázott vezetékes piacon működő nagy szolgáltatók a szorongató szabályok és hatósági jogalkalmazás, valamint a piacra segített új szolgáltatók marketingmunkája és vonzó ajánlatainak következtében tovább kényszerülnek ugyanazon ügyfélkörön osztozkodni. Ez azonban korántsem jelent akkora átrendeződést még a vezetékes üzletágban, mind a hangszolgáltatás igénybevételének mobilra történő áttérődése.

Vitathatatlan, hogy a szabályozás eredményként a verseny megélénkült, több új szereplő lépett be az elektronikus hírközlési szolgáltatások piacára és a kiskereskedelmi árak csökkentek. Nem lehet azonban vizsgálat nélkül hagyni a beindult makrogazdasági folyamatokat sem az innováció visszaszorulását, a mindennáron való költségcsökkentésre irányuló globális törekvést és a társadalmi síkon felmerülő munkaerő-gazdálkodási és szociális kérdéseket.

Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás

Az Európai Bizottság bírálta a korábbi magyar törvényben rögzített egyetemes szolgáltatásra vonatkozó szabályokat, mert az nem egyéni rászorultság alapján tette hozzáférhetővé az iparági keresztfinanszírozásból a támogatott díjcsomagot az előfizetők számára, és így indokolatlan többletterheket is rótt az ágazatra.

Az egyetemes szolgáltatók kijelölése az Eht. szerint a miniszter feladat és hatáskörébe tartozik. A kiválasztás során a miniszternek arra kell törekednie, hogy az általa kiválasztott szolgáltató, illetőleg szolgáltatók az ország egész területét lefedjék az egyetemes szolgáltatással, továbbá az elektronikus hírközlési piacon folyó verseny a legkevésbé torzuljon.

A végső cél az, hogy az egyetemes szolgáltatást az azt leghatékonyabban, a lehető legkisebb nettó elkerülhető költség mellett nyújtani képes szolgáltató nyújtsa. A részletszabályok azonban olyanok, hogy azokban foglaltakat a szolgáltatók igazán nem tudják teljesíteni, így a Matáv Rt. esetében a kimutathatóan veszteséges nyilvános állomások működtetése és üzemeltetése terén jelentkező veszteség megtérítésére sem számíthat. A miniszter ugyanis a jogszabályokban foglalt viszonylag normatív értékek kimutatása és bizonyítása esetében is rendelkezik diszkrecionális mérlegelési joggal arra nézve, hogy az általa kijelölt egyetemes szolgáltató „megérdemli-e a Kassza” támogatását.

Az Eht leválasztotta az ilyen szolgáltatást igénybe vevő rászorultak támogatásának kérdését az egyetemes szolgáltatásról, így a fogyatékosok és a szociálisan rászorultak külön jogszabályban meghatározott formában kapnak támogatást az egyetemes szolgáltatás igénybevételéhez. A forrást külön jogszabályban meghatározott szolgáltatói kör, az ott megállapított hozzájárulási mérték szerint biztosítja azzal, hogy az állami támogatás célba juttatásához az állam térítés nélkül veszi igénybe a szolgáltatók közreműködését.

Az Internet szolgáltatás fejlődésének elősegítése

A nemzetközi összehasonlításban rendkívül alacsony hazai Internet penetrációra tekintettel az Eht. kiemelt figyelmet fordít az Internet szabályozás átláthatóbbá tételére, a szolgáltatás kibontakozását elősegítő új szabályok bevezetésére és nem utolsósorban árának csökkenésére. Új elemek a szabályozásban, hogy az egyetemes szolgáltatások kötelező körében megjelent a funkcionális Internet elérés biztosítása, a közvetítő szolgáltatók Internet szolgáltatás elérésére irányuló hívásokra is szakosodhatnak, továbbá az előfizetői hurok átengedésére kötelezett szolgáltató helyi bitfolyam hozzáférés átengedésére és az ehhez kapcsolódó közös eszközhasználatra is köteles ajánlatot tenni a referenciaajánlatában.

A szabályozás és a konkrét állami intervenciók és támogató pályázati beavatkozás eredményként a szélessávú infrastruktúrán működő Internet fejlődése biztató méreteket öltött. Ha ez nem torpan meg, a felzárkózás néhány éven belül megtörténhet az európai átlaghoz.

Fogyasztóvédelem

Az Eht. részletesen tartalmazza a fogyasztók jogait és kötelezettségeit. Az Eht. szerinti intézményrendszerben új résztvevőként megjelent a Hírközlési Fogyasztói Jogok Képviselője, aki köteles kivizsgálni az előfizetői bejelentéseket, továbbá bejelentés esetén, vagy hivatalból is eljárhat az előfizetők elektronikus hírközlésre vonatkozó jogszabályokban biztosított jogainak megsértése esetében.

A Képviselő megjelenése eddig azt az eredményt hozta a fogyasztók számára, hogy elektronikus hírközlési szolgáltatók megállapodás alapján készek segíteni az előfizetőiket a betárcsázós „trójai” programokkal szemben, amikor az előfizető szándékán túl, de ténylegesen, a csalás áldozataként veszi igénybe az emelt díjű kapcsolatot.

Az Eht. fogyasztókat érintő szabályai minden szempontból általában kedvezőek. Az ügyfelek akár maradnak eredeti szolgáltatójuknál, akár szerencsét próbálnak máshol, mindenképpen nagyobb szolgáltatásválasztékot és többféle díjcsomag kínálatot találnak. A szolgáltatók szolgáltatás választékokban is szellemezebbek, nem tipikusan a „vezetékes”, vagy „mobil” típusú szolgáltatásokat kínálják, hanem elemzik a felhasználói szokásokat, igyekeznek azokhoz alkalmazkodni úgy, hogy vegyítik és testre szabják azokat.

Az előfizetőnek azonban jól kell számolnia, egyrészt át kell látnia, hogy tényleg olyan olcsó-e a csábító ajánlat, mint a reklámban vagy kell-e még mást is hozzá számítani, van-e a szolgáltatás mögött megbízható szolgáltatói támogatás, az infrastruktúra minősége megfelelő-e, a számlapanaszok intézése illetőleg egyéb ügyfélkezelési kérdések számára gyorsan és szakszerűen elrendezhetőek-e. Ha a választást kizárólag az olcsóság szempontja vezérli, elképzelhető, hogy az előfizető egy olyan „átmeneti” szolgáltatónál köt ki, amittől/amelytől rövid idő múlva már szívesen megválna.

A Matáv is nagyszámú díjcsomag kínálatból teszi lehetővé ügyfeleinek a választást. Szociálisan rászoruló egyetemes előfizetőit – jogszabályban előírt kötelezettségének megfelelően – díjtalanul hozzásegíti, hogy igénybe vehessék az állam által nyújtott havi 1000 Ft-os kedvezményt.

Mindezek alapján reméli, hogy sikerül megőrizni vezetőes szolgáltatásait igénybe vevő ügyfeleit. Bár a költségcsökkentés minden területen igaz, a Matáv azért befektet a szélessávú infrastruktúrába, azaz ennek kiépítésével szeretné bővíteni az ADSL és Internet használók táborát.

Hírek

A Magyar Mérnöki Kamara győr-mosón megyei szervezete, valamint a Közlekedési Tagozat, és a Hírközlési és Informatikai Tagozat Regionális Nemzetközi Tudományos Konferenciát szervezett Győrben ez év októberében. A Konferenciának a város Polgármesteri Hivatala adott otthont, melynek tekintélyes és szép épülete megfelelő környezetet biztosított ennek a kiemelkedően színvonalas összeállításnak.

A megnyitó előadást Erdősi Ferenc az Akadémia Pécsi Regionális Kutatóközpontjának tudományos tanácsadója tartotta. Áttekintette az elmúlt 150 év tükrében a hálózatok kialakulásának hátterét Közép-Európában. A politikai és etnikai kérdések bemutatása világossá tette, hogy merre felé sűrűbbek, vagy ritkábbak a vasúti hálózatok és melyek azok a fő irányok, melyek kiépítését a politika, az ipar vagy a kereskedelem kezdeményezte. Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország és Horvátország megszállásai határainak változása gyakran szükségessé tette a főirányok módosítását és a vasútvonalak illesztését a forgalmi igényekhez. Térképeken dokumentálta a politikai és ipari változásokat és mutatta be, hogy milyen elvek alapján alakult ki a jelenlegi szállítási és távközlési hálózat. Egyértelműen bemutatta, hogy ez a hálózat már nem elégíti ki a jelenlegi igényeket. Nem alkalmazkodik az Európai Unió koncepcióihoz és nem megfelelő környezetvédelmi szempontból sem. Az autópálya építés és a nagysebességű vasutak összhangjára hívta fel a figyelmet. Míg a közlekedési infrastruktúra sürgős fejlesztését hangsúlyozta, addig úgy látta, hogy a távközlés a fényvetős összeköttetések segítségével gyorsan tudta követni a változó igényeket.

A bevezető előadás után szétvált a közlekedési szekció és a hírközlési szekció. Ez utóbbiban több kiváló előadót hallgathattunk meg. Érdekes volt az Európai Unió távközlési szabályozásának hazai tapasztalatairól szóló ismertetés, mely kiemelte a versennyel és az együttműködéssel kapcsolatos problémákat. Alapos áttekintést hallgathattunk meg a mobil infokommunikáció fejlődési trendjeiről. Különösen tanulságos volt azoknak a szolgáltatásoknak a bemutatása, melyek jelenleg még nem terjedtek széles körben el. Az általános elvi előadáshoz további két mobil témával csatlakozott két másik előadó. A gerinchálózatok és a hozzáférési hálózatok technikájáról és a felhasznált sáv szélesség növekedéséről érdekes diagrammokkal alátámasztott beszámoló végül a mérnökök további feladatait mutatta be.

A távközlés területén várható fejlesztéséről és ennek szakmai előkészületeiről elhangzott előadás számos olyan lehetőséget mutatott be, melyek nemcsak Magyarországon, hanem egész Európában újdonságnak számítanak. Különösen tanulságos volt a fix-mobil együttműködés ígéretes kialakulása.

A műsorszórással kapcsolatban mind a digitális sugárzás, mind a kábeltelevíziós hálózatok kialakítása új információkkal gazdagította a megjelenteket. Különös jelentőséget adott a digitális műsorszórásnak, hogy az előadás időpontja csak egy-két nappal tért el attól, amikor az Informatikai és Hírközlési miniszter jelenlétében az Antenna Hungária vezetői elindították e rendszer első adóját.

Elismeréssel kell adóznunk a Magyar Mérnökkamara vezetésének, hogy számos nehézség ellenére ilyen értékes előadásokkal egy színvonalas tudományos ülészeket tudott rendezni. (L.Gy.)

Megbízatásuk lejártával megújult a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (NHIT) összetétele.

Kovács Kálmán informatikai és hírközlési miniszter javaslatára, a Kormány döntése alapján Mádl Ferenc köztársasági elnök Detrekői Ákos egyetemi tanárt, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME) volt rektorát nevezte ki az NHIT elnökéül. A Tanács tagsága ugyancsak megújult:

A kormány Bakonyi Pétert, az Informatikai és Hírközlési Minisztérium helyettes államtitkárát, Desseffy Tibort, az Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE) egyetemi docensét, valamint Z. Karvalics Lászlót, a BME egyetemi docensét delegálta az NHIT-be. Az Országos Rádió és Televízió Testület Kalmár Istvánt, a Holest Tanácsadó és Szolgáltató kft ügyvezető igazgatóját, Magyar Gábor professzort, a BME stratégiai igazgatóját és Timár Jánost, az ELTE és a Kodolányi János Főiskola oktatóját delegálta. A Magyar Tudományos Akadémia javaslatára Gordos Géza professzor, a Műszaki és Természettudományi Egyesületek Szövetsége javaslatára Havass Miklós, a Számalk Holding Rt. elnöke lett az NHIT tagja. Az Inforumot Risztics Péter, a BME egyetemi docense képviseli. A távközlési érdekegyeztető szervezetek képviselőjének jelölése folyamatban van. Az NHIT frissen kinevezett elnökének és tagjainak gratulálunk és eredményes munkát kívánunk!

Az elektronikus hírközlésszabályozás eredményei és tennivalói, ahogy az alternatív szolgáltató látja

DR. CSEH GABRIELLA
gcseh@pantel.hu

Kulcsszavak: *hatékony verseny, befektetési létra, árprés, Egységes Hírközlési Törvény, Referencia Összekapcsolási Ajánlat*

A világ alternatív szemmel másmilyen. A szabályozás alternatív szemmel máshogy mérettetik meg, mint teszik azt az inkumbensek, politikusok, szabályozók, előfizetők. A szabályozás akkor jó, ha alternatív távközlési szolgáltatóként piacra tudok lépni, ha kiszámíthatóan megtérül a befektetésem, ha tisztességes versenyben kerülök megmérettetésre, ha munkám eredményeként piaci részesedésem nő, ha egyre több előfizetőm számára nyújthatom szolgáltatásaimat, ha magam választhatom meg, hogy mely piacra milyen szolgáltatással mikor lépek. Az elmúlt évek során ez nem mindig történt így...

Amikor azt a megtisztelő felkérést kaptam, hogy írjam meg véleményemet a szabályozásról, úgy gondoltam megpróbálom összegyűjteni azokat a legfontosabb szempontokat amelyeket az új szabályozási keret magyarországi életbelépésekor az alternatív szolgáltatók szempontjából irányadónak tartok.

Hatékony verseny

Az új uniós keretszabályozás a hatóság kezébe egy dinamikus és könnyen formálható szabályozói eszköztárat adott. Fontosnak tartom, hogy ezt az eszköztárat a szabályozó elsődlegesen a hatékony versenypiac biztosítása érdekében használja. Az információs társadalom kiszélesítésével kapcsolatos politikai célkitűzéseket csak támogatni lehet – de a piacsabályozásba beültetni nem. Az információs társadalom kiépülését hosszútávon a hatékony versenyre alapozott gazdaság támogatja. Ha a szabályozás ezt elfelejt, akkor könnyen előfordulhat, hogy az információs társadalom szlogenjébe bújít kereskedelmi monopóliumépítést támogat.

A magyar távközlési piac kései és elhúzódo liberalizációja összezsúszott az információs társadalom kiépítésének folyamatával. Az éppen liberalizálódó távközlési szektor szabályozási igényei és az információs társadalom kiépítését szorgalmazó politikai célok azonban nem mindig esnek egybe.

Az információs társadalom megvalósulásának egyik előfeltétele az Internet penetráció növelése, a szélessávú technológiák széles körben történő elterjedése. Az Internet elérés szélesebb körben történő elterjedését célozta az Internet célú távközlési hívások árának szabályozása 2002 és 2004 között. Az Internet célú hívások árának alacsony szinten történő meghatározása miatt kieső árbevétel ellensúlyozandó a távbeszélő piacon működő volt monopolszolgáltatók állami támogatást kaptak. Ezzel párhuzamosan elmaradt az Internet összekapcsolás megvalósítása. Ugyan az EHT

alapján 2004-ben elfogadott referencia összekapcsolási ajánlatokban már szerepel az Internet összekapcsolás, a díját azonban a telefon célú összekapcsolási költségekhez, nem pedig a kiskereskedelmi árakhoz viszonyítva állapította meg a hatóság, így a díjak versenyképtelenné váltak. Az Internet hívások összekapcsolási árai ugyanis szinte minden viszonylatban magasabbak, mint az összekapcsolást nyújtó inkumbensek előfizetői díjai.

Időközben a hangsúly a betárcsázós Internet elérésről átkerült a szélessávú technológiákra. Az ADSL penetráció Magyarországon az uniós átlaghoz közelít, míg az Internet penetráció továbbra is lényeges lemaradásban van. Magyarország, várhatóan egy fejlődési lépcsőt átugorva a szélessávú technológiák elterjedésével fogja az Internet hozzáférést széles körben biztosítani. Az információs társadalom kiépítésének zászlója alatt azonban egy új monopólium, az inkumbens szolgáltató szélessávú adatátviteli monopóliuma kezd kiépülni.

Az ADSL piacon a Matáv részesedése kilencven százalék körüli (azaz volt koncessziós területein gyakorlatilag teljes), ennek egy részét kiskereskedelmi értékesítéssel, másik részét nagykereskedelmi ADSL termékének továbbértékesítése révén érte el. A helyi hurok átengedésének kedvezőtlen szabályozása és a bit-folyam hozzáférés hiánya miatt évekig nem léphetett alternatív szolgáltató erre a piacra. Mire a bit-folyam hozzáférés a RUO részeként megjelent, a piac jelentős mértékben telítetté vált, gyors piacnyerésre új belépő már nem számíthat. A RUO árazása, kapcsolt csomagokat lehetővé tévő feltételrendszere és technológiai előírásai kétségessé teszik új piacra lépő megjelenését.

A Matáv az első piacra lépő előnyeit kihasználva megdönthetetlen piaci pozíciót ért el az ADSL piacon. A kérdés most az, hogy ezt az előnyt át tudja-e vinni más piacokra is. Azaz a szabályozó engedi-e, hogy ismét első piacralépőként jelenjen meg az ADSL-t követő fejlettebb technológiák bevezetésében, versenytár-

sait ezekről a piacokról kint tarthatja-e? A szabályozó engedi-e, hogy olyan kapcsolt termékekkel jelenjen meg a piacon, amelyek az egyes termékek keresztfinszírozása – például távbeszélő havidíj, kedvezményes percdíjak és ADSL előfizetés egy csomagban történő kínálása – révén hatékonyan megakadályozzák előfizetői bázisának a versenytársakhoz történő elvándorlását?

Befektetési létra

A szabályozási feladatok és eszközök attól függően változnak, ahogyan a szabályozott piac maga is változik. A szabályozott piac dinamikáját jelentős részben az új piacra lépők beruházási és verseny képességei határozzák meg.

A szabályozói beavatkozás konkrét meghatározása során a nemzeti hatóságok elsődlegesen az alternatív infrastruktúrák kiépítésének képességét vizsgálják a szabályozni kívánt időszakban és azon túl. Az Access Irányelv¹ kimondja, hogy a versenyt hosszútávon csak az alternatív infrastruktúrák biztosítják, ezért a verseny erősödését rövidtávon támogató hozzáférési és összekapcsolási kötelezettség nem eredményezheti a versenytársak befektetői szándékának gyengülését. Az új piacra lépők befektetői szándékának megerősítéséhez azonban befektetéseik megtérülése mellett egy hosszútávon kiszámítható szabályozói magatartás szükséges. Az új piacra lépők először a számukra legkevesebb beruházási költséget jelentő hálózati szinten jelennek meg, piacot és előfizetői bázist szereznek. Bevételeikből fedezik kezdeti beruházásaik költségeit és további befektetéseikkel magasabb hálózati szintre lépnek.

Az alternatív szolgáltatók – különösen akik hosszútávon számolnak piaci jelenléttel – számára általában szolgáltatásaik saját hálózaton történő nyújtása a legkedvezőbb, hiszen így költségeiket, és szolgáltatás portfóliójukat maguk tervezhetik. De csak akkor képesek és készek magasabb befektetési szintre lépni, ha kezdeti befektetéseik megtérülését biztosítottnak látják, amelyhez megfelelő piaci jelenlét és előfizetői bázis szükséges.

Alternatív szolgáltatóként csak egyetérteni lehet az ERG² befektetési létra elméletével és az alternatív szolgáltatók befektetési hajlandóságának optimalizálását célzó szabályozói lépésekre tett javaslataival. Az ERG hangsúlyozza, hogy az alternatív infrastruktúra kiépítését célzó szabályozói beavatkozással párhuzamosan támogatni kell az alternatív infrastruktúra igénybevételeivel piacra lépő szolgáltatások versenyét. Tekintettel kell továbbá lenni az alternatív befektetések megtérülésének időigényességére és a kezdeti befektetések megtérülését határozott szabályozói beavatkozásokkal kell biztosítani. Az ERG azt is elismeri, hogy egyes hálózatrészek tekintetében a párhuzamos infrastruktúra

kiépítése nem életképes illetve számos esetben rendkívül nehéz előre megállapítani, hogy a párhuzamos infrastruktúra kiépítése életképes-e és a befektetés milyen piaci körülmények között várható.

Az ERG anyagát természetesen a magyar szabályozó is valószínűleg kézikönyvként forgatja és a folyamatban lévő piacmeghatározás és szabályozói beavatkozások során remélhetően visszaköszönnék az ERG iránymutatásai és kedvező piaci folyamatokat indítanak el.



¹ Directive (2002/21/EC)

² European Regulators Group Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework

A hazai szabályozás az elmúlt években kiterelte az alternatív hálózatokról a tranzit adatforgalmat és hangforgalmat. Internet és bérelt vonali összekapcsolás hiányában és a tranzit célú hangforgalom (többek között a közvetítőválasztással bonyolított forgalom harmadik szolgáltató általi tranzitálása) ugyanis csak a saját hálózat kiépítésével kiszolgált korlátozott előfizetői kör számára nyújthatják az alternatív szolgáltatók szolgáltatásait.

Jó irányba történt elmozdulás 2004 folyamán a RU-Ok betelepülési költségcsökkentésével, és a RIOkban a helyi hívások összekapcsolási díjcsökkentésével. Ezek a fejlemények azonban még mindig arra kényszerítik az új szolgáltatókat, hogy infrastruktúrális fejlesztéseiket egymással párhuzamosan végezzék ahelyett, hogy egymás között kialakulhatna bizonyos szereposztás, s a befektetéseik egymásra épülve, egymást támogatva alkotnának erős alternatívát az inkumbenssel szemben.

A hazai szabályozás továbbra sem vesz tudomást a távközlési piaci verseny szegmentáltságáról és nem támogatja az alternatív szolgáltatók együttműködését és befektetéseik optimalizálását. Az inkumbens szolgáltatók az egyes piaci szegmensekben – mint például ADSL piac, bérelt vonali piac, lakossági hangpiac, üzleti előfizetői piac – más-más erőteljes versenytárral szembeesülnek. A versenytársak kényszerpályán vannak: vagy mindannyian saját hálózatot építenek, vagy az inkumbens szolgáltató hozzáférési és összekapcsolási termékeit veszik igénybe. A szabályozási korlátok miatt egy alternatív szolgáltató sem tud a többiek hálózati szolgáltatójává válni.

A befektetési létra koncepciójának hazai adottságokra figyelemmel történő alkalmazása elősegítheti az alternatív befektetések optimalizálását, a létező alternatív infrastruktúrák maximális kihasználását.

Előfizetői migráció

A szabályozás eredményessége végső soron néhány számra sűrítendő: mekkora a piaci részesedésünk, hány előfizetőnk van, képesek vagyunk-e nyereségesen szolgáltatni? Számos erőteljes és mélyreható szabályozói beavatkozás maradt már hatás nélkül, az inkumbens szolgáltatók találékonyságának köszönhetően.

Az alternatív szolgáltatók számára valójában nem az a fontos, hogy költségalapú-e az összekapcsolási ár, hanem az, hogy az előfizetők migrációját semmi ne akadályozza: a költségalapú összekapcsolási ár mellett milyen a vonatkozó kiskereskedelmi ár, érvényesít-e az inkumbens olyan SLA, műszaki, technológiai feltételt, ami akadályozza piacra lépésünket, vagy korlá-

tozza versenyképességünket, esetleg olyan előfizetői csomagot képez, amelyre mi az előfizetőhöz való hozzáférésünk adottságai miatt nem vagyunk képesek?

A tisztességes versenyfeltételek ex-ante biztosítása nélkül a legerősebb nagykereskedelmi piaci beavatkozás is hatástalan maradhat. Emlékezzünk az első RIOk és RUOk megjelenésére, vagy az eseti szolgáltatóválasztás üres intézményére. Az első, magas összekapcsolási díjakat tartalmazó RIOk elfogadásával párhuzamosan az inkumbens kedvezményes, hosszútávra szóló és a szolgáltatóválasztást kizáró csomagokat vezetett be, amelynek eredményeként az előfizetők nagy része akkor sem váltott/válthatott szolgáltatót, amikor az összekapcsolási díjakat a hatóság lecsökkentette és az alternatívok versenyképes árakkal tudtak megjeleníteni a piacon.

Tekintettel arra, hogy a távközlési piac működését befolyásoló egyes magatartásokat a hírközlési hatóság míg másokat a versenytanács vizsgálja, könnyen patt helyzet alakul ki: a kis- és nagykereskedelmi piacokon, a szabályozott illetve nem szabályozott tevékenységek körébe tartozó, eltérő időzítésű de egymásra épülő piaci jelenséggel szemben egyik hatóság sem tud hathatósan fellépni. A kiskapu bezárását segítheti, ha a hírközlési hatóság nagyobb szerepet vállal a versenyt torzító magatartások ex-ante szabályozásában. Ide tartozónak érzek három területet:

- a hatékony árprés-teszt kidolgozását és alkalmazását, különös tekintettel az átlagárak eltérítésének gyakorlatára és a „hatékony szolgáltató” modellezésére,
- egyes piacra lépést akadályozó árukapcsolási gyakorlatok kiskereskedelmi piacokon történő ex-ante tiltását (távbeszélő előfizetés összekapcsolása percedvezményes csomagokkal, ADSL és más szélesávú szolgáltatásokkal, illetve mobil ajánlattal, korlátlan forgalmi szolgáltatás fix díj ellenében);
- hatékony szabályozói beavatkozást a nagykereskedelmi piacokba (az előfizetői hozzáférési hálózatrészek diszkrimináció-mentes és költségalapú megnyitása, a diszkrimináció mentes SLA megállapodások biztosítása, költségalapúság és számviteli szétválasztás követelményének érvényesítése).

Esettanulmány – bérelt vonali összekapcsolás, pontosabban, annak elmaradása

A verseny legkorábban a bérelt vonali piacon indult meg. A kilencvenes évek közepén piacra lépő első alternatív szolgáltatók először bérelt vonali szolgáltatásaikkal jelentek meg és az üzleti előfizetői körben, illetve a viszonteladói piacon hamarosan élénk versenyt bontakozott ki.

³ A Hírközlési Döntőbizottság először 2002 októberében majd 2003 novemberében azonosította a bérelt vonali piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót, mindkét esetben a Matávot. A bérelt vonali összekapcsolási szolgáltatást tartalmazó első Mario-t a hatóság 2003 májusában hagyta jóvá. A 2003. évi elektronikus hírközlési törvény átmeneti rendelkezései szerint a bérelt vonali szolgáltatások piacán jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató 2004 január 15-ig köteles referencia összekapcsolási ajánlatot benyújtani a hatósághoz. Összekapcsolási szerződése alapján kért ellenértéket a hosszú távú előremutató különbözeti költségek költségszámítási módszere alapján köteles kialakítani. A Matáv új referencia összekapcsolási ajánlatát a hatóság 2004. június 14-én nyilvánosságra hozott határozatában fogadta el, amelyben a bérelt vonali összekapcsolás feltételeit a korábbi MARIOhoz képest lényegi változás nélkül elfogadta.

A 2001. évi Hkt. kimondta, hogy a távközlési piacon meghatározó szolgáltatói piacok egyike a bérelt vonali szolgáltatói piac, az összekapcsolási kötelezettséget a bérelt vonalra is kiterjedően állapította meg és kötelezte a bérelt vonali piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót arra, hogy referencia összekapcsolási ajánlatot készítsen és a hálózati szolgáltatásai ellenértékét a hosszú távú előremutató különbözeti költségek módszerét alkalmazva alakítsa ki.³ Kötelezte a törvény a bérelt vonali piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót arra is, hogy a bérelt vonali szolgáltatást műszaki és használati feltételeiben egységes jellemzőkkel és előírt szolgáltatásválasztékban nyújtsa. A bérelt vonalak minimális készletét szabályozó külön rendelet azonban csak 2003 áprilisától vált alkalmazhatóvá.

Formálisan tehát minden rendben lenne. Van összekapcsolás, van elfogadott referenciaajánlat, vannak költségalapú árak. Mégis, a bérelt vonali piacon az alternatív szolgáltatók piaci részesedése stagnál, a jelentős előfizetői megrendeléseket sorozatosan az inkumbens nyeri. Mi az oka annak, hogy a négy-öt éve még az alternatívok számára is virágzó üzletág ennyire sorvad?

Tény, hogy a bérelt vonali piac zsugorodik. Új technológiák veszi át a bérelt vonal szerepét, például az alacsony sávzélességű bérelt vonalakat az előfizetők sorra váltják át ADSL-re.

Tény azonban az is, hogy egyetlen alternatív szolgáltató sem kötött bérelt vonali összekapcsolási szerződést az inkumbenssel. Az alternatív szolgáltatók még a bérelt vonali összekapcsolás lehetőségének megnyílta előtt kereskedelmi szerződéseket kötöttek az inkumbenssel és a bérelt vonalakat a kiskereskedelmi árból számított kedvezményes áron kapják.

Megnézve a MARIOban elfogadott árakat kiderül, hogy az alternatív szolgáltatók jobban járnak, ha a kereskedelmi szerződésüknél maradnak. Ennek oka, egyrészt a bérelt vonali összekapcsoláshoz fűződő addicionális költségek, illetve az a tény, hogy a MARIO szerint a bérelt vonal előfizetői szakaszára továbbra is csak kiskereskedelmi feltételekkel és áron jutnak hozzá a versenytársak.

A bérelt vonali összekapcsolás korlátozását nem jogszabály mondja ki, hanem a Matáv elfogadott referencia ajánlata. A HDB 2003 január 24-i határozatában még azzal adta vissza a Matáv számára a referencia ajánlat tervezetét, hogy a féléramkör bérelt vonali összekapcsolási szolgáltatás fogalmi meghatározását és a szolgáltatások leírását dolgozza át. A hatóság kifogásolta, hogy a Matáv szolgáltatás definíciója szerint a bérelt vonali összekapcsolás csak a maghálózatra terjed ki.⁴

A hatóság álláspontja szerint a féléramkör bérelt vonal összekapcsolási szolgáltatás nem a kapcsolóközpontban, hanem a felhasználói végpontban végződik, mert a jogosult szolgáltató célja „egy felhasználói szolgáltatás nyújtása olyan formában, hogy a felhasználói végpont felőli áramkörszakaszt a (kötelezett) Szolgáltatótól bérlje.”⁵

Mindezek ellenére a hatóság 2003. és 2004 május közepén elfogadta a Matáv bérelt vonali összekapcsolási szolgáltatás definícióját és a szolgáltatás leírását.⁶ Azaz, elfogadta azt, hogy a Matáv a bérelt vonali szolgáltatások tekintetében hálózati végpontjaként nem előfizetői végpontot, hanem összekapcsolási node-ot jelölt meg. A féléramkör bérelt vonal előfizetői hozzáférési szakaszt – azaz az összekapcsolási node és az előfizetői hozzáférési pont közötti szakaszt – a Matáv az adathálózati szolgáltatásokra vonatkozó Általános Szerződési Feltételei szerint biztosítja az alternatívok részére. Ezzel nem csupán a hazai jogszabályokat, hanem – időközben uniós tagállamává válva – az Európai Unió távközlési szabályait, többek között az ONP Irányelvet is megsértette.⁷

Persze ki foglalkozna jogi definíciókkal, hálózatrajzokkal, ha a bérelt vonali összekapcsolás egyébként működne, ha az összekapcsolási díjak, vagy legalább a nagykereskedelmi díjak lehetővé tennék a tisztességes versenyt az előfizetőkért. Számos esetben azonban az alternatív szolgáltatók árprésbe kényszerülnek. Azt tapasztalják, hogy a domináns szolgáltatótól vett nagykereskedelmi bérelt vonal többbe kerül, mint a domináns szolgáltató (kiemelt) előfizetők felé kínált kiskereskedelmi ajánlata. A gyakorlatban a költségalapú RIO árak magasabbak, mint a kereskedelmi alapú nagykereskedelmi árak, melyek magasabbak, mint a kiskereskedelmi árak. Míg a kiskereskedelmi bérelt vonali árak a gyakorlatban akár 50%-ot is csökkentek, addig a nagykereskedelmi feltételek az elmúlt 3 évben változatlanok maradtak. A MARIO bérelt vonalra vonatkozó ajánlata még ennél a nagykereskedelmi ajánlatnál is drágább költségeket jelentene, s mindez a hatóság által ellenőrzött és elfogadott költségalapúsága alapján.

A bérelt vonali összekapcsolás egyes ügyfelek esetében kiváltható lenne a helyi hurok átengedésével, ha a Matáv referencia átengedési ajánlata (RUO) ezt nem zárná ki. De még ha orvosolná is a hatóság a kizárást, a helyi hurokra elfogadott RUO SLA paraméterei annyira gyengék, hogy ezen a platformon kialakított LL-i szolgáltatás egyetlen vállalati ügyfélnek sem lenne megfelelő! Azaz a szabályozó bár beavatkozik a bérelt vonali piacon, eszközei alkalmatlanok a piacra lépés biztosítására és a hatékony verseny megteremtésére, illetve nem ösztönzik az alternatív infrastruktúra kiépülését.

4 A Mario szerint „a féléramkör bérelt vonali összekapcsolási szolgáltatás a maghálózati szakaszból áll.”

„Maghálózati szakasz alatt a két Matáv épületben lévő Összekapcsolási Node között már meglévő gerinchálózati szakaszt értjük.”

5 DB-553-2/2003

6 DB-553-22/2003 DH-380-23/2004

7 ONP directive Art. 2 point 5 definition of the network termination point: „it shall mean the physical point to which a user is provided with access to a public telecommunication network. The locations of the network termination points shall be defined by the national regulatory authority and shall represent the boundary, for regulatory purposes, of the public telecommunications network.”

A magyar távközlési liberalizáció szabályozási mérföldkövei, és piaci hatásai		
Szabályozási eszköz	Pozitív hatások	Elmaradt hatások, a piacot károsan befolyásoló folyamatok
1992. évi LXXII. Törvény és végrehajtási rendeletei	VOIP megjelenése	Fennmarad a Matáv és az LTO-k monopóliuma
	Verseny kezdődik a bérelt vonali piacon	
	Összekapcsolás kereskedelmi feltételekkel	Nincs referencia összekapcsolási ajánlat, nincsenek költségalapú árak
	Erősödő mobil piaci verseny	
	A távbeszélő hálózat és az előfizetői kör növekedése	
2001. évi XL. törvény a Hírközlésről (Hkt), végrehajtási rendeletei és a Hírközlési Döntőbizottság döntései	Új piaca lépők megjelenése a távbeszélő piacon – még csak az üzleti előfizetők számára	
	Referencia összekapcsolási ajánlatok (RIO)	
	Az összekapcsolási szolgáltatások költségalapú árazása	Egyes összekapcsolási költségalapú árak magasabbak, mint a kereskedelmi árak. Ennek oka: a historikus költségmodell, a helyi hozzáférési hiány pótdíj felszámítása, az árprérés teszt hiánya, a hatóság korlátozott jogköre.
	Szolgáltatóválasztás és előválasztás belföldi és nemzetközi hívásokra	Nincs szolgáltatóválasztás helyi hívásokra. A hívásonkénti szolgáltatóválasztás nem indul el. Ennek oka: a számlázás és beszédési kockázat magas költségeit a választott szolgáltató köteles viselni, ami piacrálépési korlátként jelentkezik.
	Referencia átengedési ajánlatok (RUO)	Nincs számhordozhatóság (a végrehajtási rendelet megjelenésének elmaradása miatt a törvényi kötelezettség kiürül) Egyetlen szolgáltató sem veszi igénybe. Okai: magas árak és műszaki feltételek, amelyek piacrálépési korlátot jelentenek.
	ADSL kiskereskedelmi és nagykereskedelmi megjelenése	Nincs referencia ajánlat készítési kötelezettség, sem költségalapúság az ADSL viszonteladói piacon. A nagykereskedelmi ajánlat = kiskereskedelmi ár mínusz az értékesítés mennyiségfüggő kedvezménye. Az ADSL piacon kiépül a volt monopol szolgáltatók kereskedelmi monopóliuma.
	Internet bevételmegosztás. Az Internet szolgáltatók részesednek az általuk generált távközlési bevételekből. A bevételmegosztás lehetővé teszi az első ingyenes Internet szolgáltató megjelenését.	Nincs Internet összekapcsolás, ezért alternatív szolgáltató nem tud a betárcsázási piacra lépni. Fennmarad a volt monopol szolgáltatók Internet betárcsázási monopóliuma.
	Az Internet hívásdíja szabályozott ár.	Az Internet célú hívások állami támogatásban részesülnek, amely a volt monopol szolgáltatók számára kerül kifizetésre. Az alacsony távközlési díj miatt az Internet szolgáltatók bevétele csökken.
	Egyetlen szolgáltató sem veszi igénybe. Ennek oka: a bérelt vonali összekapcsolás csak a gerinchálózati szakaszra került kimondásra, az összekapcsolási árak magasabbak, mint a kereskedelmi megállapodásokban rögzített nagykereskedelmi árak. Árprézési helyzetek a bérelt vonali piacon.	
2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (Eht), végrehajtási rendeletei és a Nemzeti Hírközlési Tanács döntései	Számhordozhatóság a vezetékes és a mobil piacon. Egy év alatt közel 40.000 vezetékes, fél év alatt közel 18.000 mobil szám került hordozásra.	
	Közvetítőválasztás helyi hívásokra is.	2004. III. n.é.-ig nem valósult meg. Ennek oka: a referencia összekapcsolási ajánlat késedelmes elfogadása, betelepülési kötelezettség minden helyi központba – ez belépési korlátot jelent az alternatívoknak. A helyi hívásokra is értelmezhető közvetítőválasztás elmaradása versenykorlát az alternatív szolgáltatók számára. A közben megjelenő, kapcsolt szolgáltatásokat tartalmazó csomagok hatékonyan megakadályozzák az előfizetők tényleges vándorlását az alternatívokhoz. <i>Kérdés: Engedi-e a szabályozó, hogy az inkumbens kapcsolt szolgáltatásokat kínálva megtartsa előfizetői piacát, vagy kész beavatkozni a kiskereskedelmi piacokon a versenyt korlátozó előfizetői ajánlatokkal szemben?</i>
		Egyre zsugorodó bérelt vonali piac. Okai: ADSL előretörése az alacsony sávzélességeken, árprérés a magasabb sávzélességekben, az összekapcsolás drágább, mint a kereskedelmi alapú nagykereskedelmi árak, az inkumbens által ajánlott új technológiákra épülő szolgáltatások alacsony kiskereskedelmi áron nagykereskedelmi kötelezettségek nélkül. <i>Kérdés: folytathatja-e a bérelt vonali piac lehalászását az inkumbens, vagy beavatkozik a szabályozás és szabályozza a bérelt vonali nagykereskedelmi piacot?</i>
	Bitfolyam-hozzáférés megjelenik a referencia átengedési ajánlatokban. A hatóság csökkentte az átengedési díjakat. Ennek hatására az alternatív szolgáltatók megkezdik a tárgyalásokat a helyi hurok átengedése és a bitfolyam-hozzáférés érdekében.	2004-ig adóvisszatérítés formájában állami támogatásban részesül a volt monopol szolgáltató az ADSL hálózat kiépítéséért. A Matáv ADSL piaci részesedése 90% feletti. <i>Kérdés: folytathatja-e a szélessávú technológiák piacának kannibalizációját az inkumbens, vagy beavatkozik a szabályozás és kiegyenlített piacrálépési feltételeket teremt?</i>

Új stratégiai elemek a magyar szabályozásban¹

BÁNHIDI FERENC
banhidi@nhh.hu

Kulcsszavak: e-Európa, Nemzeti Szélessávú Stratégia, szélessávú hozzáférés, befektetés-ösztönzés

A kilencvenes évek szabályozási rendszere a magyar távközlésben egyértelmű alá-fölérendeltségi kapcsolatot tételezett fel az ágazati politikáért felelős kormányzati intézmények és a szabályozásért felelős hatóság között. A nemzeti szabályozó hatóság szerepe ebben a rendszerben alapvetően a jogalkalmazásra, a piacok működésének törvényességi felügyeletére korlátozó-dott. A kormányzat három-öt éves időszakokra, úgynevezett távközléspolitikai koncepciókat dolgozott ki, amelyben elemezte a piacfejlődési tendenciákat, és meghatározta a legfontosabb fejlesztési célokat. A piaci szereplők mozgásterét alapvetően a törvények és a kormányzati szervek által kiadott jogszabályok határozták meg, amelyek a távközléspolitikai koncepció alapján készültek, de a felmerült problémák függvényében folyamatosan korrigálták azokat.

Az új EU keretszabályozás és az ennek alapján készült 2003 végén elfogadott Elektronikus Hírközlési Törvény jelentős változásokat hozott a szabályozási rendszer működési elveiben.

A kormányzat jogalkotó munkája nem egy korábban elfogadott távközléspolitikai koncepció megvalósítására, hanem általános szabályozási elvek, alapvetően a versenyszabályozás rendszerének az ágazati szabályozás kereteibe való beillesztésére koncentrált. Jelentősen kibővült a nemzeti szabályozó hatóság működésének hatásköre, passzív jogalkalmazóból bizonyos területeken szabályalkotóvá piacformálóvá vált, határozataival fokozatosan kiváltja a korábban jogszabályokban meghatározott szabályozási eszközöket.

A nemzeti szabályozó hatóság megnövekedett hatásköre, funkcióinak az ágazattal foglalkozó többi kormányzati intézménytől való világosabb elhatárolása ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a hatóságnak csupán a versenyszabályozás megvalósítására, a piaci verseny élénkítésére kell koncentrálnia.

Az EU az új keretszabályozás elfogadásával egyidejűleg, azzal összehangolva meghatározta az Információs Társadalom kialakításához kapcsolódó ágazatpolitikai célokat és feladatokat. Hasonlóan a magyar szabályozó hatóságnak is jogszabályok által adott, egyben önként vállalt stratégiai célja az elektronikus hírközlési piacok fejlődésének elősegítése.

A közpolitika és szabályozási célok összehangolása nem könnyű feladat, ez részben együttműködést, folyamatos kapcsolatot tételez fel a szabályozó hatóság és a többi kormánysszervezet között, másrészt olyan szabályozási stratégiát igényel, amelyen a hatóság a piaci beavatkozás eszközeit a nemzeti, illetve uniós szinten kialakított piaci jövőképre figyelemmel határozza meg.

Az alábbi tanulmányban kiemelünk egy részpiacot az elektronikus hírközlési piacokból, és ennek a mintáján mutatjuk be, hogy a magyar nemzeti szabályozó hatóság (NHH) hogyan törekszik az ezen piacokra vonatkozó ágazati koncepciókhoz való alkalmazkodásra.

A szélessávú hozzáférési szolgáltatások piaca kiemelt szerepet játszik az EU Információs Társadalom létrehozására irányuló programjaiban, és az Informatikai Hírközlési Minisztérium is készített 2004 májusában egy ezen alapuló Nemzeti Szélessávú Stratégiát.² Az NHH 2004 tavaszán kezdte meg az ezen részpiacra vonatkozó piacelemzési tevékenységét. E tanulmány készítésekor még nem készült el a piac meghatározására, a jelentős piaci erejű szolgáltatók kijelölésére, és a rájuk vonatkozó kötelezettségek meghatározására vonatkozó határozat, de bizonyos alapelvek módszertani közelítések már kiválasztásra kerültek.

Az információs társadalom létrehozására irányuló EU kezdeményezések

2000 évtől kezdődően az Európai Unió különböző döntéshozó testületei több e-Európa kezdeményezést, több – az Európának elsősorban az USA-val szemben tapasztalt lemaradásának csökkentésére, versenyképességének növelésére irányuló, az Uniós polgárok életminőségének javítását, a fenntartható fejlődést az Információs Társadalom megvalósításával meghirdető – programot dolgoztak ki és hirdettek meg. E programok azon a feltevésen alapultak, hogy az Internet a jövőbeli gazdasági növekedés, a munkahelyteremtés, valamint az életminőség javítása szempontjából elengedhetetlen – nemcsak Európában, hanem a világon mindenütt. Azt feltételezték, hogy e programok sikeres

¹ A cikk egy NHH belső használatra készült tanulmány alapján készült.

Ennek kidolgozásában a szerzőn kívül részt vettek Kövendi Dóra, Máder Miklós, Nemeskéri István és dr. Schmidég Iván.

² A tanulmány hozzáférhető a minisztérium honlapján az alábbi címen: http://www.ihm.gov.hu/strategia/szellessavu_strategia_hun.pdf

megvalósításával földrészünk 2010-re a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb gazdaságává válhat, lehetővé téve a fenntartható fejlődést.

A Tanács 2002 évi Sevillában rendezett ülésén szólította fel a Bizottságot az „e-Európa 2005” cselekvési terv elkészítésére, amelynek középpontjában az e-kormányzat, az e-oktatás, az e-egészségügy és az e-business áll. A cselekvési terv két egymást erősítő elemből áll: az egyik a szolgáltatások és alkalmazások elterjesztését, a másik a szélessávú átvitel és a biztonság megvalósítását segíti. A program legfontosabb elemei az alábbiak voltak:

- korszerű, nyilvános on-line szolgáltatások elterjesztése (2005-ig szélessávú hozzáférés biztosítása a közigazgatás, az iskolák, egyetemek, múzeumok, könyvtárak és az egészségügy számára, nyilvános, szélessávú internet hozzáférési pontok biztosítása a polgárok számára);
- e-kormányzat;
 - A pán-európai e-kormányzati szolgáltatások együttműködésének biztosítása.
- e-oktatási program;
 - Egyetemek és kutató helyek együttműködő rendszerének kialakítása, mely interneten keresztül megosztott számítási és kommunikációs lehetőségeket biztosít.
- e-egészségügyi program;
 - Elektronikus betegbiztosítási kártyák rendszerének bevezetése, egészségügyi információs hálózatok kiépítése, és azokon on-line egészségügyi szolgáltatások nyújtása.
- az e-kereskedelem dinamikus fejlődését segítő környezet kialakulásának előmozdítása (az on-line kereskedelem előtt álló jogi akadályok megszüntetése, az elektronikus-tranzakciók, e-alírás, e-beszerezés és e-fizetés összehangoltan működő rendszerének kialakítása, kisvállalkozások támogatására az e-kereskedelem terjedését előmozdító hálózat létrehozása);

- versenyképes árú szélessávú hozzáférés elérhetővé tétele (a frekvenciaspektrum hatékonyabb kihasználását szolgáló új spektrumpolitika alkalmazása, új szolgáltatásokhoz való hozzáférés különböző technológiai platformokon való megvalósításának segítése, szélessávú hozzáférés elősegítése az elmaradottabb régiókban);
- információ- és hálózatbiztonság fokozása (a biztonságos információs infrastruktúra érdekében a jogi szabályozás felülvizsgálata, kutatási programok, projektek indítása).

A cselekvési terv megvalósításának egymással összefüggő eszközei:

- politikai intézkedések: az Európai és a nemzeti szintű jogi eszközök alkalmassá tétele a verseny erősítésére és a rendszerek együttműködésének elősegítésére,
- az Európai Unión belüli tapasztalatok cseréje, legjobb módszerek eredményeinek elterjesztése,
- az eredmények megítélése értékelési kritériumok szerint.

Nemzeti szélessávú stratégia

A nemzeti stratégiában a hazai fejlettségi szinthez, piaci viszonyokhoz kellett igazítani az e-Europe fejlesztési célkitűzéseit, és ki kellett alakítani ezen célkitűzések megvalósításához egy olyan végrehajtási programot, amelyben jól meghatározottak az állami feladatok. E feladatot oldotta meg az IHM irányításával készült Nemzeti Szélessávú Stratégia.³

A stratégia fontos feltételezése volt, hogy a sikeres felzárkózás érdekében Magyarországnak hasonló fejlődési pályát kell követnie, mint az EU legtöbb tagállamának – azzal a különbséggel, hogy Magyarországon esély mutatkozik arra, hogy a felzárkózás fő hajtóerejévé már a szélessáv terjedése váljon. A kilátások szempontjából biztató, hogy az utóbbi években kialakult di-

Az Európai Unió és Magyarország párhuzamos fejlődési pályái

EURÓPAI UNIÓ		
1999-ig	2000-2001	2002-től
Viszonylagosan alacsony, 15-20 százalék alatti internet penetráció, hektikus, mérsékelt növekedés. A modemes és ISDN hozzáférések dominanciája.	A hálózati hatás eredményeként az internet penetráció növekedésének 1,5-2 évig tartó gyorsulása figyelhető meg. Az internet penetráció az egyes országokban kettő-négyszeresére, 35-64 százalékos szintre nő. A szélessávú kereslet élénkülése.	Az internet penetráció növekedése a legtöbb országban tovább folytatódik. Fokozatosan tovább nő a szélessávú elérések részaránya.
MAGYARORSZÁG		
2003-ig	2004-2006	2006-től
Nemzetközi összehasonlításban alacsony, 15-20 százalékos internet penetráció, élénkülő növekedés. A szélessávú előfizetések száma alacsony bázisról indulva gyorsan emelkedik.	Jelentős gyorsulás a hálózati hatás eredményeként, 25-30 százalék közötti szint eléréséig. A fejlődési pálya fáziskéséséből adódóan a növekedés gyorsulása idején is legalább minden harmadik előfizető szélessávú hozzáféréssel rendelkezik.	Az internet penetráció növekedése folytatódik, a szélessávú előfizetések részaránya nő.

namika fennmaradása esetén a magyarországi háztartási Internet penetráció viszonylag hamar elérheti azt a 20% körüli szintet, amikor az úgynevezett hálózati hatás – minden egyéb tényező változatlanlaga esetén is – jelentős növekedési tartalékokat szabadíthat fel.

A stratégia úgy értékelt, hogy az állami szerepvállalásnak elsősorban a hozzájárulás, a motiváció, a tartalomkínálat, a biztonság, illetve a képzettség területén fennálló korlátozó tényezők azonosítására, semlegesítésére kell törekednie. Ennek során az állam *szabályozási, közpolitikai és fiskális eszközökkel* egyaránt elő kell segítsen általában az Internet, illetve konkrétan a szélessávú Internet hozzáférés terjedését korlátozó tényezők semlegesítését, hogy minél nagyobb mértékben biztosíthassa a piaci mechanizmusok érvényesülését, a társadalmi esélyegyenlőség megvalósulását és az innovációs folyamatok kiteljesedését.

A fentiek alapján az állami szerepvállalás fő módzatai a következők:

- Stratégiaalkotás, operatív program készítése, orientáció, koordináció
- Szabályozás; megfelelő környezet kialakítása
- Az állam- és közigazgatás fejlesztése, e-közigazgatás bevezetése; példamutatás
- Finanszírozás, támogatás a korlátozó tényezők semlegesítése érdekében

Ez a sorrend az állam szempontjából az információs társadalom kialakulása támogatásának logikáját is tükrözi – ilyen értelemben prioritási sorrendet is jelent. A versenyszabályozásnak elsődleges szerepe van abban, hogy a piaci mechanizmusok minél inkább érvényre juthassanak az elektronikus kommunikációs szolgáltatások területén. Ez annál is inkább fontos, mivel, hatékony szabályozás hiányában a

- a fiskális és közpolitikai beavatkozás indokoltsága megkérdőjelezhetővé válik,
- az állami támogatási programok pedig drágulnak.

A szélessáv fejlődési modellje

A stratégia úgy értékelt, hogy a szélessávú szolgáltatások terjedésében központi szerepe van a szélessávú infrastruktúra fejlődése és a tartalomkínálat bővülése révén kialakuló kétpólusú spirálnak. Ez a terjedési modell az alábbi lépések láncolataként írható le:

• 1. fázis

Egy országos lefedettséget nyújtó, de minimális (kevésbé összehálózott) szélessávú infrastruktúra létrehozása, és azon vonzó tartalom szolgáltatása, amelyeket a „korai alkalmazók” („early adopters”) hatására egyre nagyobb számú felhasználó követ.

• 2. fázis

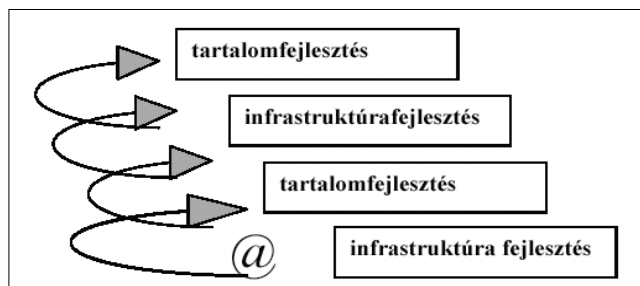
A meglévő szélessávú infrastruktúrán új tartalmak és alkalmazások elérhetősége (prioritással a cselekvési terv által kiemelten kezelt e-kormányzat, e-oktatás, egészségügy, e-kereskedelem), amelyek új innovációként terjednek.

• 3. fázis

Az infrastruktúra kiterjedtségének, összekötöttségének, kapacitásának növelése, újabb technológiák, illetve újabb infrastruktúrák beléptetése.

• 4. fázis

Fázis a ciklus a 2.-től folytatódik.



Szabályozási eszköztár és ezen eszközök alkalmazásának elvei

Az európai keretszabályozás három kiemelt szabályozási célt fogalmaz meg, amelyek a következők:

- Verseny elősegítése
- Belső piac fejlődése
- EU polgárok érdekeinek védelme

Az új szabályozási csomagot alkotó különböző irányelvek meghatározzák a nemzeti szabályozó hatóságok feladatait, illetve azokat az eljárásokat, amelyek biztosítják a szabályozási keretek harmonizált alkalmazását a Közösségen belül.

Az új szabályozás célja a korábbinál rugalmasabb, a piaci verseny helyzetéhez jobban alkalmazkodó szabályozás kialakítása, amely hosszabb távon hozzájárulhat az iparág-specifikus ex-ante szabályozás szerepének fokozatos, a piaci verseny kialakulásával párhuzamos csökkentéséhez is. Az új európai keretrendszerben lefektetett egyik legfontosabb szabályozói cél a hatékony verseny elősegítése.

A hatékony verseny elméleti közgazdaságtanban megjelenő fogalma feltételezi a verseny hosszútávon való fenntarthatóságát, illetve az új befektetések és az innováció támogatását.

A hatóság egy átfogó piacelemzést követően csak azokon a piacokon avatkozik majd be a verseny alakulásába, ahol megítélése szerint az ex-post szabályozás nem elegendő, illetve, ahol a verseny intenzitása még nem tekinthető megfelelőnek. A szabályozás így az adott versenyproblémára „szabott”, a szabályozási céllal arányos lesz.

A szabályozó által a kötelezettségek kirovása során követendő elvek ⁴

Csak azokon a piacokon alkalmazható ex-ante szabályozás, ahol a piacelemzés kimutatta, hogy

- magas, tartós belépési korlátok vannak;

³ A stratégia ismertetésekor a már hivatkozott nyilvános dokumentumra támaszkodtunk.

⁴ Az alábbi szövegrészben elsősorban a szabályozási kötelezettségekről szóló, Európai Bizottság és IRG közös álláspontját tükröző dokumentumra támaszkodtunk. (http://erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf)

- hatékony verseny kialakulása nem várható a közeljövőben;
- ex-post intézkedések (versenyszabályozás) nem elegendők a problémák kezeléséhez.

Az új európai keretszabályozás értelmében a szabályozói intézkedések távlati célja az infrastruktúrán alapuló verseny kialakítása kell, hogy legyen. Amennyiben ez a nemzeti sajátosságok miatt nem tűnik megvalósíthatónak, az NRA-knak – kötelezettségek által – törekedniük kell a fogyasztók érdekeinek maximális védelmére, így a nagykereskedelmi termékekhez való megfelelő hozzáférés lehetőségére. Eközben, a szolgáltatás alapú verseny során kialakulhat a szolgáltatók által előfizetői bázisa, illetve pénzügyi háttere az infrastruktúra kiépítésének lépcsőzetes megvalósításához, hosszú távon megteremtve az – Európai Unió által kívánatosnak tartott – infrastruktúra alapú verseny lehetőségét.

Az infrastruktúra alapú verseny ugyanakkor nagy tökelekötést, esetenként nem hatékony duplikációt eredményez, s így kihasználatlan párhuzamos kapacitások épülhetnek ki, aminek költségeit végső soron a fogyasztóknak kell kifizetniük. Ideális esetben viszont olyan stabil versenystruktúra alakulhat ki, melynek szabályozási igénye alacsony.

A szolgáltatás alapú verseny gyorsabban kialakulhat, ugyanakkor kevésbé fenntartható a verseny, tartósan a nagykereskedelmi piacok szabályozására szorul. Másik hátránya, hogy a társadalmi optimumnak megfelelőnél kevesebb hálózati beruházásra ösztönöz. Az EU új keretszabályozása hosszabb távon az infrastruktúra alapú versenyt támogatja. Ha ez nem megvalósítható – mondjuk a méret- és választékgazdaságosság miatt –, akkor kell a szolgáltatás alapú versenyt elősegítenie a szabályozásnak.

Ha az infrastruktúrán alapuló verseny a piacelemzések elkészítése után megvalósíthatónak tűnik, a kötelezettségeknek a fenntartható, hatékony verseny piac kialakulásához vezető úton kell kifejteniük jótékony hatásukat, a szabályozónak támogatnia kell a fenntartható verseny piac létrehozására irányuló átmeneti folyamatot. Ebben az esetben a hosszú távú cél a szabályozói kötelezettségek teljes visszavonása.

Azokon a piacokon, ahol lehetséges hatékony párhuzamos infrastruktúrák kiépítése, olyan, időben változó szabályozási kötelezettségeket célszerű megállapítani, amelyek érdekeltté teszik az alternatív szereplőket hálózatuk bővítésében. Az időben változó (fokozatosan növekvő) összekapcsolási árakkal e szereplők arra kényszerülnek, hogy fokozatosan feljebb lépjenek egy befektetési lépcsőn. A szabályozásnak ugyanis a dinamikus hatékonyságot is támogatnia kell, azaz a társadalmi optimumnak megfelelő beruházási szint és innováció megvalósulásához kell biztosítania a környezetet.

A szabályozó által alkalmazott kötelezettségnek a kezelni kívánt probléma jellegéhez kell igazodnia, átláthatónak, indokoltnak, arányosnak kell lenniük. Ha több,

alternatív kötelezettség áll rendelkezésre, ezeket mind meg kell vizsgálni, és a legkevésbé megterhelőt kell választani. Ezeknek az elvárásoknak úgy lehet megfelelni, ha a kötelezettségek kirovását az adott piacra vonatkozó részletes, ugyanakkor előremutató – a közlejtő piacfejlődési tendenciáit is figyelembe vevő – versenyelemzés alapozza meg. A különböző alternatívák közötti választást hatásvizsgálati számításokkal kell alátámasztani, amelyekben a különböző kötelezettségek hatásait, egy „zöldmezős”, szabályozó beavatkozások nélküli piaci állapottal vetjük egybe. Amennyiben ez lehetséges, célszerű úgynevezett ösztönző szabályozási rendszerek alkalmazására törekedni azaz a kötelezettségeket úgy kell kialakítani, hogy az érintetteknek a szabályok betartásából több előnye származzon, mint a megsértésükből.

Szélessávú hozzáférési szolgáltatások szabályozási lehetőségei

Egyrészt az új európai szabályozási keretrendszer alapelvei, másrészt a szélessáv dinamikus fejlődése miatt a hagyományos szabályozáshoz képest ezen a területen korábban nem alkalmazott, összetett szabályozói eszközökre⁵ van szükség. A lehetséges szabályozói kötelezettségek közötti választásnak, illetve egyes hozzáférési módok támogatásának megalapozása bonyolult kérdéseket vet fel, például:

- Elvi modellek magyar piaci adatokkal való feltöltése, illetve azok állandó frissítése
- EU elvárásoknak való megfelelés
- Szolgáltatók üzletfejlesztési stratégiái
- Megvalósítás ellenőrzésének kérdései

Szélessávú hozzáférési módok

Jelenleg a szélessávú hozzáférésnek kiskereskedelmi szinten három reális alternatívája van:

- az xDSL alapú hozzáférés

Az xDSL technológiának jelenlegi magas piaci részesedése több okra vezethető vissza. A piaci részesedés nagy mértékű növekedéséhez hozzájárultak az állami támogatások, az inkubens vezetékes szolgáltató intenzív marketing tevékenysége, valamint – nem kis részben – a magas telefondíjaknak. Emiatt ugyanis sokkal kisebb szintű Internet-használatnál következik be a betárcsázásos (dial-up) hozzáférés és az xDSL hozzáférés díjkeresztezése, mint azokban az országokban, ahol a betárcsázásos díjak alacsonyabbak. Ez pedig lejjebb viszi az előfizetők döntési küszöbét az xDSL-re való áttéréstől hozott döntésében.

- kábel hálózaton történő (KTV) hozzáférés

Mivel a kábeltévé-hálózatok a magyar háztartások hozzávetőlegesen felében vannak jelen, és ezen elérési pontoknak körülbelül a fele alkalmas szélessávú internet hozzáférés biztosítására, a két vezetékes technológia (xDSL, KTV) a háztartások mintegy 25 száza-

⁵ Erre példa az ERG tanulmányban is szereplő időben változó árszabályozás.

lékában jelenleg is igazi versenyhelyzetet jelenthet⁶. A kábelhálózat modernizálásához (szélessávú hozzáférésre alkalmassá tételéhez) természetesen jelentős anyagi háttér szükséges – az átalakítás pénzügyi fedezetének vizsgálata, illetve a kábelszolgáltatók konszolidációjának kérdése külön vizsgálatot igényel.

- rádiófrekvenciás hozzáférés

A rádiófrekvenciás technológiának elsősorban a kisebb településeknél lehet jelentősége.

Elméleti lehetőségként megemlíthető még a fiber-to-the-home is, ennek azonban a következő három évben nem lesz befolyásoló szerepe a piacon.

A szélessávú piac jelenlegi fejlettségi színvonalán, európai szinten rendelkezésre álló nagykereskedelmi szélessávú hozzáférési módok:

- Vezetékes hozzáférési módok:
 - teljes⁷, vagy részleges országos bitfolyam hozzáférés
 - teljes⁸, vagy részleges regionális bitfolyam hozzáférés
 - teljes, vagy részleges helyi hurok átengedés
- Kábel hálózatokon keresztül történő hozzáférés.

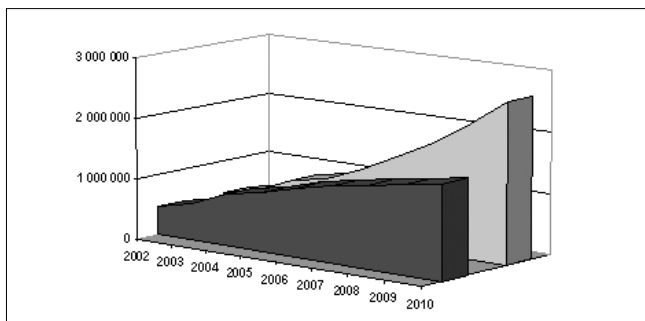
Szabályozási lehetőségek

A szabályozás eszközrendszere különböző szinteken és különböző módszerekkel tudja befolyásolni a piacot. Bármely eszközt is választjuk, az csak akkor lehet hatékony, ha jól illeszkedik a meglévő, illetve várható piaci folyamatokhoz, erőviszonyokhoz és kormányzati törekvésekhez, azokat kihasználva a kívánt irányba tudja módosítani a piac működését.

A szélessávú szolgáltatások terjedésével kapcsolatban kétféle forgatókönyvet vizsgálunk meg.

- A hozzáférések növekedési üteme a jelenlegi mértékben folytatódik.
- Intenzívebb penetrációnövekedés

A grafikonon a sötét jelöli az első trendet, a világos pedig a penetráció erőteljesebb növekedését prognosztizáló másodikat. (E két forgatókönyv lényegében megfelel a Nemzeti Szélessávú Stratégia szakértői háttér munkái során vizsgált fejlődési pályáknak.)



6 Erre utal az EU Bizottság Broadband Report-ja is:

azokban az országokban, ahol a vezetékes mellett magas a kábeltévé penetráció is, jelentősen nagyobb a szélessávú piacon a verseny.

7 Ez a hozzáférési mód Magyarországon még nem áll rendelkezésre

8 Ez a hozzáférési mód Magyarországon még nem áll rendelkezésre

9 Ezeket a veszélyeket azonban ellensúlyozhatja, hogy a vezetékes hangtovábbítás relatív jelentőségének folyamatos csökkenése mellett a vezetékes inkumbens szolgáltatók számára egyértelmű túlélési stratégia, hogy a jelentős helyzeti előnyét az internet szolgáltatások területén kívánják kihasználni, azaz hosszú távú piacvezető szerepre törekednek az ADSL piacon is.

a) forgatókönyv: a szélessávú hozzáférések növekedési üteme a jelenlegi mértékben folytatódik

Növekedési ütem:

Az internet elérések száma 2010-ig megduplázódik, és meghaladja a másfélmilliót.

Szolgáltatás alapú verseny:

Ez a forgatókönyv azt feltételezi, hogy a piacon a szolgáltatás alapú verseny valósul meg. Az új piaci szereplők ebben az esetben nincsenek rákényszerítve az infrastrukturális beruházásokra, az inkumbensek meglévő infrastruktúráját használják.

Szélessávú nagykereskedelmi árak:

A hatósági szabályozás során megállapított szélessávú nagykereskedelmi árak mértéke nagymértékben befolyásolja mind az inkumbensek, mind az új belépők piaci helyzetét, illetve beruházási hajlandóságát. Ha a szolgáltatás alapú versenyt tartjuk kívánatosnak, a nagykereskedelmi árakat a szabályozónak alacsonyan kell tartania, lehetővé téve ezzel az új belépők számára a piacra lépést.

Piaci verseny jellege:

- > az új belépők száma nőhet, piaci részesedésük növekedhet
- > a felhasználókért folyó intenzív verseny következtében a kiskereskedelmi árak mind az xDSL, mind a KTV hálózatok esetén csökkenhetnek
- > rövid időn belül sok modemes hozzáféréssel rendelkező előfizető áttér a szélessávú szolgáltatásokra

VISZONT

- > az inkumbensek fejlesztési és beruházási hajlandósága – közpolitikai eszközök bevonásának hiányában – csökkenhet⁹
- > befektetések csökkenése miatt a későbbi periódusban csökkenhet a szélessávú penetráció növekedési üteme
- > az alternatívok várhatóan csak a magasabb vásárlóerejű területekre fognak bemenni, ennek következtében a digitális szakadék területi alapon egyre mélyül

Piaci kereslet:

A szolgáltatás alapú verseny hatására a szélessávú kiskereskedelmi árak a verseny intenzitásának növekedése miatt várhatóan csökkennek, ezáltal a költségérzékenyebb fogyasztók is fizetőképes keresletet jelenthetnek a piacon.

b) forgatókönyv: intenzívebb penetrációnövekedés

Növekedési ütem:

Az IHM Nemzeti Szélessávú Stratégiáján alapuló, intenzívebb penetrációnövekedést prognosztizáló modell szerint hat év múlva, 2010-re 2,5 milliónál is több internet elérés lesz Magyarországon.

Infrastruktúra alapú verseny:

Ez a forgatókönyv azt feltételezi, hogy a piacon az infrastruktúra alapú verseny valósul meg. A szabályozó ebben az esetben a párhuzamos infrastruktúrák kiépülésének érdekében arra ösztönzi az új piaci szereplőket, hogy lehetőleg ne csak az inkumbensek meglévő infrastruktúráját használják (lásd a közelmúltban a TE-LE2 példáját), hanem építsék ki saját hálózataikat is.

Szélessávú nagykereskedelmi árak:

A hatósági szabályozás során megállapított szélessávú nagykereskedelmi árak mértéke jelentősen befolyásolja mind az inkumbensek, mind az új belépők piaci helyzetét, illetve beruházási hajlandóságát. Ha a vizsgálatok az infrastruktúra alapú versenyt mutatják kívánatosnak, a nagykereskedelmi árakat a szabályozónak nem szabad túlzottan alacsonyan tartania, ezzel lehetővé téve a szolgáltatónak a beruházásokhoz szükséges tőke felhalmozódását, és hosszú távon az alternatív, párhuzamos infrastruktúrák kiépítését. Ebben az esetben az alábbiak érvényesek:

Dinamikus befektetés ösztönzés:¹⁰

- > hozzáférési kötelezettséget csak akkor szabjanak ki, ha az infrastruktúra nehezen duplikálható
- > hozzáférés árának meghatározásakor különbséget kell tenni az infrastruktúrába beruházó, illetve az azt csak bérlő szolgáltatók között, a befektetések ösztönzése érdekében
- > például a helyi bitfolyam hozzáférés¹¹ ára meg kell, hogy haladja mind a részleges, mind a teljes helyi hurok átengedés árát – a különbségnek pedig elég nagyra kell lennie ahhoz, hogy a szolgáltatónak érdekében álljon az infrastruktúrába való befektetés
- > annak érdekében, hogy a szolgáltatók áttérjenek a teljes helyi hurok átengedésre, a regionális, illetve a részleges helyi hozzáférés lehetősége nem a szabályozó végleges célja, azok csak a teljes helyi hozzáférés „ugródeszkái”

Piaci verseny jellege

- > a nem jelentősen csökkenő ADSL árak mellett relatíve jobb feltételek teremthetnek a KTV-szolgáltatók számára, és növekszik a KTV piacon a beruházási kedv.
- > az inkumbens szolgáltatók beruházási kedve nem csökken, hiszen továbbra is érdekük, hogy jelentős piaci részesedésük legyen ezen a növekvő piac legnyereségesebb szegmenseiben.
- > az Internet szolgáltatásra nem alkalmas kábeltévé társaságok vagy beruházásra kényszerülnek, vagy beolvadnak a bővebb portfólióval rendelkező KTV társaságokba.¹²

VISZONT

- > a vezetékes inkumbensek piaci fölénye rövid távon megerősödhet az xDSL piacon.

- > az xDSL piacra rövid távon nehezebben tudnak belépni az alternatív szolgáltatók
- > a kiskereskedelmi árak nem, vagy csak lassan csökkennek, ezért az új előfizetők megjelenését egyéb, árszabályozáson kívül eső, közpolitikai eszközökkel kell támogatni, hiszen az új belépők számának gyors növekedése teszi igazán vonzóvá ezt a szegmenst a befektetők számára.

Piaci kereslet:

Szolgáltatás ára rövid távon nem csökken jelentősen, hosszabb távon viszont kedvezőbb árstruktúra alakulhat ki.

Az NHH stratégiai választási lehetőségei

A szabályozónak elsődleges célja a piaci versenyt támogató szabályozói környezet kialakítása, illetve a platformok közötti verseny támogatása, többszereplős piac megerősítése, korlátozó szabályok lebontása kell, hogy legyen. Ehhez technológia semleges, befektetés- és fejlesztésbarát szabályozói környezet kiépítésére van szükség, természetesen a Nemzeti Szélessávú Stratégiában meghatározott közpolitikai célokkal és eszközökkel összehangoltan.

A szabályozó 4-5 éves időtávon kitűzött célja, hogy a platformok (xDSL, KTV, vezeték nélküli hozzáférés), illetve ezeken belül az egyes szolgáltatók közti verseny növekedésének következtében intenzív penetrációnövekedés, és a verseny következtében alacsonyabb árak legyenek ezen a piacon.

Mind a két eddig felvázolt – szolgáltatás-, illetve infrastruktúra alapú versenyre épülő – forgatókönyv jelentős kockázati tényezőkkel jár a piaci verseny alakulása szempontjából. A szabályozónak átfogó vizsgálat után kell állást foglalni egyik vagy másik verseny típus támogatása mellett, illetve meg kell vizsgálnia két modell közti váltás módját, és időbeli ütemezését.

Az Európai Unió szabályozóinak közös álláspontja jelenleg inkább az infrastruktúra alapú versenyt támogatása felé mozdult el; véleményük szerint hosszú távon elsősorban az infrastruktúra alapú versennyel érhető el a stabil, fenntartható versenystruktúra¹³. A szolgáltatás alapú verseny a piacfejlődés kezdeti stádiumában gyorsabban kialakulhat, ugyanakkor veszélye abban látszik, hogy míg a csökkenő árak hatására a kiskereskedelmi piacon nő a kereslet, az ugyancsak csökkenő beruházások miatt hosszú távon az elzártabb területeken ezt a keresletet egyik szolgáltató sem fogja tudni kielégíteni.

Az alternatív hálózatok közti verseny elősegítésének igénye a szabályozó hatóságok legfontosabb céljai között szerepel. A magyar szélessávú piacon ennek

¹⁰ A dinamikus befektetésösztönzés leírása nagyban támaszkodik az OPTA „Infrastructure and service-based competition in the broadband access market” című szakértői anyagára.

¹¹ A nagykereskedelmi hozzáférés különböző típusainak rövid leírása megtalálható a mellékletben.

¹² A platformok közötti verseny megerősítése miatt a kisebb kábeltévé-társaságok vezetékes inkumbensek általi felvásárlása nem lehet a szabályozó célja. A fúziókontrollt gyakorló Gazdasági Versenyhivatal ugyanakkor jelenleg is – és várhatóan az elkövetkező években is – aktívan fellép az inkumbensek ilyen irányú törekvéseivel szemben.

egyik hatásos eszköze – ahol ez lehetséges, illetve kifizetődő – a párhuzamos infrastruktúrák kiépítésének ösztönzése, illetve ehhez kapcsolódóan a kis méretű kábelszolgáltatók konszolidációjának támogatásával életképes, tőkeerős szolgáltatók létrejöttének elősegítése lehet.

Ha az egyes konkrét piacokra vonatkozó elemzések arra utalnak, hogy az infrastruktúra alapú verseny kizárólagos támogatása a piacfejlődés jelenlegi szakaszában még korai, a szabályozónak lehetősége van arra, hogy időben változó szabályozási eszközökkel a piacot fokozatosan, lépésről lépésre vezesse át a szolgáltatás alapú verseny felől az infrastruktúra alapú verseny irányába.

Erre lehet példa a hazai kábeltévé-szolgáltatók szabályozása, melynek részletei egy külön tanulmány részét is képezik. Mivel a kábeltévé piacán – a beruházás pénzügyi igénye miatt – nem épültek ki egymással párhuzamos hálózatok, a körülbelül 400 kábelszolgáltató mindegyike erőfölényes helyzetben van saját területén. A kis méretű, olykor csak egy-egy háztömböt kiszolgáló szolgáltatók nem is törekednek hálózatuk korszerűsítésére, fejlesztésére, ugyanakkor a nagyobb méretű szolgáltatók számára a platformok közötti verseny ösztönzése miatt mindenképpen meg kellene teremteni a növekedés lehetőségét.

A szabályozó dönthet úgy, hogy a vezetékes hálózatokhoz hasonlóan a jelentős piaci erővel rendelkező kábelszolgáltatókra is hálózat megosztási kötelezettséget ró ki. Ez azonban a piacfejlődés korai szakaszában visszavetheti a szolgáltatók beruházási hajlandóságát, megakadályozhatja az esetlegesen egy későbbi fázisban az infrastrukturális verseny kialakulásához szükséges piaci konszolidációt, ugyanakkor elősegítheti alternatív szolgáltatók megjelenését ezen a piacon is. Abban az esetben azonban, ha a szabályozó hosszú távon inkább az infrastruktúra alapú versenyt tartja kívánatosnak, lehetőség van arra, hogy amennyiben a kábelszolgáltató modernizálja saját hálózatát, és elindítja rajta a szélessávú internet szolgáltatást, 2-3 (esetleg több) évre mentesülhet ezen hálózat megosztási kötelezettség alól.

A szabályozónak egy rendkívül összetett feladatot kell megoldania a szélessávú hozzáférési árak területén. Olyan hozzáférési árakat kell ugyanis kialakítani, amelyek nem túl magasak, megteremtve ezzel a lehetőségét az új belépők számára a nyereséges működésnek, ugyanakkor nem is túlzottan alacsonyak, tehát nem riasztják el az inkumbenseket a további beruházásoktól.

A szabályozó szélessávú hozzáférésekkel kapcsolatos stratégiájának sarokköve az, hogy a jelenleg a gyakorlatban csak egy ponton, országosan megvalósuló hozzáférést fokozatosan több, a helyi hurokhoz közelebbi hálózati ponton kell lehetővé tenni.¹⁴ Ennek

egyik eszköze, ha a dinamikus árazás szellemében az országos hozzáférés árát kezdetben magasan tartva a szabályozó megkísérli a szolgáltatókat fokozatosan – az Eht-ben nem szabályozott, ám kereskedelmi ajánlatokban már jelenleg is szereplő – regionális hozzáférés kiépítésére ösztönözni, majd a későbbiekben a regionális hozzáférés árának további változtatásával – az Eht-ben szabályozott árú, ám jelenleg a gyakorlatban még nem elterjedt – helyi hozzáférés keresletét kiépíteni.

A hozzáférési árak meghatározása, mint az fent látható, jelentős hatással van a piac alakulására. Ha a szabályozó alkalmazkodni kíván a NSZS ambiciózus fejlesztési céljaihoz, célszerűnek tűnik a dinamikus befektetés ösztönzés elvén alapuló, költségalapú árazás megvalósítása. A költségalapú árak alkalmazása gyorsan fejlődő piacokon, mind módszertani, mind piacfelügyeleti problémákkal járhat, ezért nem zárható hogy a szabályozó rövidebb időszakokra úgynevezett retail minus árakat alkalmazzon, ennek azonban hosszabb távon egyértelműen negatív hatása lehet az új hálózatok létesítésére.

A beruházások ösztönzését elősegíthetik a nagyobb állami szerepvállalás, illetve a rurális környezetben működő szolgáltatók hálózatbővítési szándékai céljából az EU strukturális és kohéziós alapjaiból pályázható támogatások is. Ezt a forrást a kisebb tőkével rendelkező KTV szolgáltatók például csak akkor tudják igénybe venni, ha felvásárlások vagy összeolvadások útján nagyobb szolgáltatói méretek jönnek létre.

A másik megoldás, ha több kisebb szolgáltató összefogva közösen pályázik a támogatásokra. A jelenlegi piacon ezen szolgáltatók közötti viszony nem minden esetben felhőtlen, de ezen rövid és hosszú távú közös érdek mentén létre tud jönni ez a szükséges összefogás.

Ha a kormányzati politika és támogatási rendszer ezek mellé a kezdeményezések mellé áll, akkor együttes erővel megoldható az a probléma, hogy az xDSL árak csökkentésével létrehozzuk az xDSL piacon a valódi versenyt anélkül, hogy a KTV hálózatok lehetőségeit ezzel rontanánk, mivel a tőkeigényes beruházást, amely a verseny feltételeit megteremtheti, más forrásokból lehet finanszírozni.

A fentiekből jól látható, hogy szélessávú piac fejlődésének gyorsítása kizárólag átgondolt, szabályozói célokkal összehangolt közpolitikai eszközök bevonásával érhető el, tisztán piacsabályozási eszközökkel ez nem valósítható meg.

A következő oldalon a cikk mellékleteként a szélessávú nagykereskedelmi hozzáférések lehetőségeiről találnak összefoglalót.

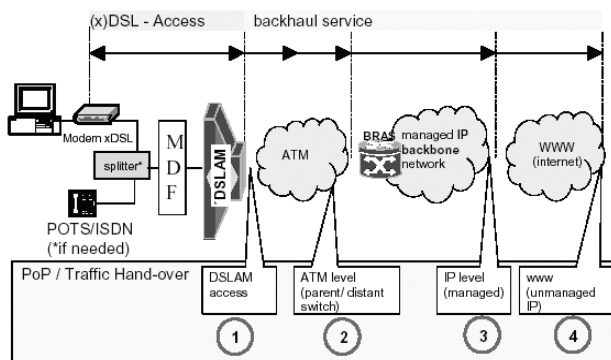
¹³ Korábban már kifejtettük a két koncepció előnyeit és hátrányait.

¹⁴ A nagykereskedelmi jellegű ADSL szolgáltatásoknak ez a rendszere 1999-ben a HIF akkori határozata nyomán jött létre. Az érintett szolgáltatók azóta egyik oldalról mutattak különösebb hajlandóságot annak bővítésére.

Szélessávú vezetékcsatlakozási lehetőségek xDSL esetén

a) részleges bitfolyam hozzáférés (vonalmegosztás)

- Az új belépő viszonylag kevesebbet kell, hogy infrastruktúrába fektessen; a szolgáltatás nyújtásához feltétlenül szüksége van az inkumbensek szűrőjének, valamint DSLAM-jének használatára.
- Attól függően, hogy a fentiekén túl még milyen hálózati elemek igénybevételére van szüksége az új belépőnek, alapvetően három különböző szintű bitfolyam hozzáférést különböztetünk meg:
 - DSLAM (vagy helyi) szintű bitfolyam hozzáférés: ebben az esetben a már említett hálózati eszközökön túl minden a szélessávú kiskereskedelmi szolgáltatás nyújtásához szükséges hálózati eszközt az új belépő szolgáltató telepíti
 - ATM illetve Ethernet szintű hozzáférési szolgáltatás: ebben az esetben a DSLAM szinthez képest az inkumbens szolgáltató nyújtja még az ATM, illetve Ethernet szolgáltatást is és a szélessávú jeleket egy ATM kapcsolón, illetve Ethernet interfészen keresztül adja át az új belépőnek (az átadási pont lehet regionális-, illetve országos szintű)
 - IP szintű hozzáférési szolgáltatás: Ebben az esetben az inkumbens szélessávú IP jeleket ad át az új belépő szolgáltatónak. Az értékláncon belül az inkumbens saját hálózati elemei közül a (részleges) helyi hurokot (azaz a helyi hurok nagyfrekvenciás részét), a DSLAM-et, az ATM (illetve Ethernet) szolgáltatást nyújtja



- Megfelelő alternatíva, ha a szolgáltató ügyfeleinek nincs szüksége jelentős sáv szélességre, és a telefon szolgáltatást továbbra is az inkumbensektől kívánják igénybe venni

b) teljes, regionális szintű bitfolyam hozzáférés

- új belépő viszonylag kevesebbet fektet infrastruktúrába
- szélessávú szolgáltatásokra alkalmas, dedikált kapcsolat
- az inkumbens egy másik, külön vonalon nyújt előfizetőjének telefon szolgáltatást
- a különböző szintű hozzáférési szolgáltatások szerkezete alapvetően megegyezik az előző pontnál ismertetettekkel

c) részleges helyi hurok átengedés (vonalmegosztás)

- a helyi hurok meg van osztva az új belépő és az inkumbens között
- az új belépő a helyi hurok adatátviteléhez szükséges, magas frekvenciáit vásárolja meg, míg az inkumbens az alacsony frekvenciákat használja a telefon szolgáltatás nyújtására
- az inkumbens a helyi hurok fizikai átengedését (pontosabban a magas frekvencia használatát) és a szűrő használatát (megegyezés szerint sok esetben a DSLAM-et is) biztosítja az új belépő számára
- jelentős befektetési igény, a jelet el kell vinni a szervertől a központig, ahol a DSLAM van.

d) teljes helyi hurok átengedés

- új belépő bérlő a teljes helyi hurokot
- jelentős befektetési igény

Szélessávú nagykereskedelmi hozzáférési lehetőségek kábel TV hálózatok esetén

A kábel TV hálózatok esetén a teljes hurok átengedéshez részben hasonló megoldás ismert a hazai gyakorlatban azzal a különbséggel, hogy nem az egyedi helyi hurokot, hanem a teljes hálózat szélessávú üzemeltetését engedi át a CATV szolgáltató az internet szolgáltatónak. Főként a kisebb, saját Internet szolgáltatást nem nyújtó CATV szolgáltatók esetén fordul elő, de például a UPC egyes hálózatain is.

A CATV-on keresztüli bitfolyam hozzáférés gyakorlata kialakulatlan, de egyes országokban (pl. Málta) már kidolgozták annak technikai részleteit.

A magánszféra és a szerzői jogok védelmének egyes szabályozást igénylő kérdéseiről

GYENGE ANIKÓ, TÉNYI GÉZA
gyengea@im.hu, tenyi@mkab.hu

Kulcsszavak: adatvédelem, információs önrendelkezési jog, személyes adatok felhasználása és védelme, digitális jogkezelés

Az információs társadalom kialakulása számos jelentőséggel bíró szabályozási kérdést vet fel. A digitalizáció és az Internet elterjedésének jelensége a jog számos területén új szabályozási formák kialakítását tette szükségessé, s ezen túlmenően a hagyományos jogi kategóriák újraértelmezését is igényli. A cikk ezen jelenség két példáját, így a névtelenség és álnév használata által biztosított adatvédelem, valamint a digitális jogkezelés egyes, szabályozást igénylő kérdéseit kívánja bemutatni.

Az adatvédelem központi kérdését az információs önrendelkezési jog gyakorlása jelenti, a személyes adatok védelméhez való jog konkrét esetben az adatkezelés szükségességének és arányosságának, egyszóval célszerűségének vizsgálatát követeli meg.¹ Az államnak a mindenütt jelenlévő adatkezelés világában leszűkülnek azon lehetőségei, amelyekkel polgárainak az információs önrendelkezési jog minél markánsabb jogi hátterének megteremtésére irányuló intézményvédelmi kötelezettségét teljesíteni tudja. A jogi szabályozás által nyújtott lehetőségek kimerítése után az információs társadalomban fellépő adatvédelmi problémák megoldási lehetőségeként az úgynevezett „önadatvédelem” jelentkezik.²

Ez az önadatvédelem ugyanakkor nem jelentheti azt, hogy az egyes személyek egyéni felelőssége lesz a rendelkezésére álló adatvédelmi eszközök igénybevétele. Sokkal inkább kiegészítő védelmi lehetőséget nyújthat a jogi szabályozás és a technológiai lehetőségek kimerítése után. Ennek egyik legfontosabb szegmense a névtelenség megőrzése, vagy a pszeudonim, azaz az álnév történő részvétel lehetőségének biztosítása.

Az anonimitás és az álnevek használata nem ismeretlen terület, a mindennapjainkban tömegesen kötött szerződéseink megkötése során névtelenül járunk el, a személyes adatok megadása felesleges, valamint a gazdaság hatékonyságával és a józan ésszel is ellentétes lenne.³ Ez a lehetőség az Internet világában nem magától értetődő, hiszen önmagában minden cselekvés technikai szükségszerűségként „nyomot” hagy a hálózaton.⁴

Minél jobban eltűnik annak a lehetősége, hogy „nyom nélkül” vehessünk részt az Internet világában, annál inkább megnő az anonimitás jelentősége. Mivel a hálózatokon történő adatfeldolgozás az érintett személy számára ténylegesen szinte egyáltalán nem ellenőrizhető, és ezen adatok törlése a gyakorlatban nehezen kivitelezhető,⁵ így döntő szerepet játszik a személyes adatok megelőző védelme.⁶

Ha tehát az Internet világában történő adatkezelés a klasszikus szabályozás keretei között csak nagy nehézségek árán érvényesíthető, úgy a személyes adatok védelmének központi elemét jelentő információs önrendelkezési jog fokozott érvényesítésére van szükség, így az adatvédelemhez való jog részeként meg kell, hogy jelenjen a meghatározott keretek között történő névtelenség, valamint az álnevek használata. Ez a követelmény, illetve lehetőség megjelenik az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvben is, amely az anonim vagy álnéven szereplő adatok használatának ősztönzésére, azaz ilyen irányú technikai-gazdasági-jogi környezet kialakítására hív fel.⁷ Érdemes itt megemlíteni a német szektorális adatvédelmi szabályozást, amely az előbb említett közösségi irányelv átültetésének eredményeként a névtelenséghez fűződő jog biztosításával kíván az információs önrendelkezési jog követelményének eleget tenni.⁸

Egyes szerzők az ilyen típusú önadatvédelmi megoldásokat gyakorlati jelentőségüket tekintve az állam által biztosított adatvédelmi rezsim elé helyezik, mintegy az információs önrendelkezési jog hozadékaként.⁹

1 Természetesen az adatvédelem normatív céljai sokkal cizelláltabb követelményrendszerrel írják elő, így a az adatvédelem célhoz kötöttségén túl annak szükségességét, az önrendelkezési jog biztosítását, az érintettekkel fennálló kapcsolat lehetséges mellőzését, valamint az érintett jogainak érvényesítését. Lásd: 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991.

2 Roßnagel, A.: Globale Datennetze: Ohnmacht des Staates – Selbstschutz der Bürger. Zeitschrift für Rechtspolitik 1997/1, p.26.

3 Még a bankkártyával történő fizetések nagy részénél is csak a PIN kód használatával azonosítjuk magunkat, az általános üzleti gyakorlat szerint csak meghatározott összeghatár túllépése esetén igénylik a kereskedők a közvetlen személyazonosítást.

4 A szolgáltatók egyben kötelesek is a használat „nyomainak” rögzítésére a naplófájlok megőrzéseként.

5 Roßnagel, A.–Bizer, J.: Multimedia und Datenschutz. Datenschutz und Datensicherheit, 1996/4, pp.209–217. közölt cikkükben a médiaarchívumokat illetik hasonló jelzőkkel.

6 Roßnagel, A.–Scholz, P.: Datenschutz durch Anonymität und Pseudonymität – Rechtsfolgen der Verwendung von anonymen und pseudonymen Daten. Multimedia und Recht 2000, p.721.

7 Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK 2002. július 12-én meghozott irányelve az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről. L 201, 2002. július 31., pp.37–47.

Az irányelv külön is megemlíti az anonimitás elősegítésének példaként a hívókártyát, vagy a hitelkártyával történő fizetést.

8 A hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó, 2001. december 14. napján kihirdetett törvény 4. § (6) bekezdése

9 Hoffmann–Riem, W.: Informationelle Selbstbestimmung in der Informationsgesellschaft. Archiv für öffentliches Recht, 1998/4, p.532.

A személyes adatok felhasználásától való eltekintés példaként egyrészt az elektronikus aláírásról szóló törvényt említhetnénk, amely az álnév használatát minden különösebb gond nélkül szabályozza.¹⁰ A névtelenség követelménye ugyanakkor már a hatályos magyar adatvédelmi szabályozásnak is része, amikor is az adatkezelő az adatkezelés célszerűségéhez mérten nemcsak az adatkezelés megszüntetésével teljesítheti törvényi kötelezettségeit, hanem az adatok anonimitásának (végleges) megteremtésével is. Ekkor megfosztja az adatokat az érintett személlyel való kapcsolatától és ha ennek helyreállítása sem lehetséges, úgy az adatkezelő tevékenysége már nem tartozik az adatvédelmi törvény hatálya alá, ami egyben gazdaságilag is előnyös megoldás a hírközlési piac szereplői, és az adatkezelők számára is.¹¹

Az adatkezelő ezen kötelezettségét egyúttal az érintett személynek a névtelenséghez, vagy pszeudonimitáshoz való joga kell, hogy kiegészítse. Ezt a jogot természetesen korlátozni kell a harmadik személyek érdekeinek megóvása, valamint a közérdek érvényesítése szempontjából. A közérdekből történő azonosítási kötelezettségeket természetesen egy ilyen lehetőség nem szüntetheti meg. Ahhoz, hogy az önadatvédelem lehetőségeiként az Interneten a névtelen és álnéven történő részvétel elterjedjen, önmagában a technikai megoldások, így az identitás-menedzsment-biztosító szoftverek elterjedése nem elegendő. Jelen esetben a közszféra aktív szerepvállalására van szükség több síkon is. Így az egyéni és több oldalról történő önadatvédelem jogi kereteinek biztosításán túl szükséges az esetleges panaszok és jogsérelmek esetére szóló „leleplezési-felderítési eljárás” szabályozása, a felhasználók széleskörű és részletes tájékoztatása, valamint az egységes technológiai megoldások érdekében köz- és magánszféra fejlesztéseinek összehangolása.

A digitalizáció és az Internet megjelenése, az informatika térhódítása a szerzői jogi eszköztár módosulását is magával hozza. A legújabb fellángolt vita során a Digital Rights Management System (digitális jogkezelési rendszer – DRMS) megjelenésével kapcsolatban több, a jogosításra vonatkozó kérdés merül fel.

Egy teljes DRMS¹² a mű azonosítása mellett képes a felhasználás biztosítására, a jogsértő felhasználások bizonyos keretek között történő megakadályozására, sőt, a felhasználásért járó ellenérték elszámolására is. Ez a multifunkciós jelleg lehetővé teszi, hogy a DRMS-t a szerzői jogi iparban érintett valamennyi szereplő alkalmazza, a saját igényeihez, illetve feladataihoz adaptálva azt. Ebből következik, hogy a DRMS a szerzői jogi iparban új üzleti modellek kialakulását teheti lehetővé, illetve egy

teljes elektronikus kereskedelmi láncolat műszaki háttérrel szolgáló eszközként is definiálható. Ennek az eszköznek azonban nem minden eleme tartozik a szerzői jog alá, hiszen a mű továbbítását végző szolgáltató felelősségét, az elektronikusan kötött szerződés okirati hiteltelenségét, illetve a jogsértésért érvényesíthető szankciók rendszerét egyéb jogszabályokban találjuk meg.

A két legfontosabb kérdés, amely felmerül a DRMS és a szerzői jog viszonyában: az engedélyezési rendszer esetleges átalakulásának módja, valamint az engedélyköteles és a szabad felhasználások viszonyának megváltozása a technikai eszközök fejlődésének hatására.

Tekintettel arra, hogy a szerzői felhasználási szerződések érvényességének feltétele a jelenlegi szabályozás alapján az írásbeliség, ennek azonban a digitális világban csak a fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott dokumentumok felelnek meg,¹³ felmerül a kérdés: nem kellene-e oldani az írásbeliség béklyóján, hogy segítsük a DRMS-sel biztosított kommunikáció terjedését és vele a biztonságos tartalomátvitelt a hálózatokon. Addig ugyanis, amíg az írásbeliség és a fokozott biztonságú elektronikus aláírás érvényességi feltételek, addig ez az üzleti modell csak igen lassan tud terjedni, hiszen a felhasználók többsége nem rendelkezik ezzel az aláírástípussal. Mindenesetre a rendszer biztonsága, pótolhatja az írásbeliségben rejlő garanciákat is.

További probléma, hogy a művek DRMS-mel védett példányai legtöbb esetben nem teszik lehetővé, hogy az arra jogosult az analóg szabad felhasználásokat (magáncélú másolás, archiválás) érvényesítse, azaz hozzájusson a művek példányaihoz. A szerzői jogi törvénybe már beépített, a nemzetközi és a közösségi szabályozásban is elismert szabályozói technika afelé mutat, hogy a szabad felhasználások szabályozásának struktúrája fel fog lazulni.¹⁴

Az analóg világban a szabad felhasználást (legalábbis a kontinentális szabályozásban) a törvény konstituálja és határozza meg feltételeit. Ehhez a digitális világban a szerző aktívabb részvétele járul: amennyiben hatáson műszaki intézkedés (adott esetben DRMS) védi a művet, akkor egyes szabad felhasználások kedvezményezettje követelheti, hogy a szerző biztosítson számára hozzáférést. Elképzelhető az, hogy ez a modell válik általánossá az ily módon védett művek esetében: a szabad felhasználás is egyfajta, a szerző jogi és technikai engedélytől függő cselekménnyé válik. Ebben a konstrukcióban azonban mindenképp biztosítani kell, hogy az engedély ne legyen megtagadható, ha a szabad felhasználás kedvezményezettje igazolja jogosultságát.

¹⁰ az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény, 4. sz. melléklet f) pontja

¹¹ Az adatvédelem írott malaszt marad, ha a hatékony, kockázatarányos és közérthetően szabályozott védelem nyújtása mellett nem elég vonzó az adatkezelést végző gazdasági társaságok nagy része számára, akik a jogszabályok betartását marketingelőnyvé változtathatják.

¹² Az egyes DRMS-típusok részletes elemzését lásd: Gyenge A.: A digitális jogkezelés és a szerzői jog. Infokommunikáció és Jog 2004/2, p.50.

¹³ 2001. évi XXXI. törvény az elektronikus aláírásról 2. § 15. pont; 1952. évi III. törvény a Polgári perrendtartásról 197. §

¹⁴ Sztj. 95/A. § – (1) A reprográfival történő magáncélú másolás, továbbá a 34. § (2) bekezdésében, a 35. § (4) és (7) bekezdésében és a 41. §-ban szabályozott szabad felhasználási esetek tekintetében a szabad felhasználás kedvezményezettje követelheti, hogy a jogosult a műszaki intézkedések megkerülésével szemben a 95. § alapján biztosított védelem ellenére tegye lehetővé számára a szabad felhasználást, feltéve, hogy a szabad felhasználás kedvezményezettje a műhöz jogszerűen férhet hozzá. Ha a felek között nem jön létre megállapodás a szabad felhasználás lehetővé tételének feltételeiről, a felek bármelyike kezdeményezheti a 105/A. § alapján történő eljárást.

(2) Az (1) bekezdés nem alkalmazható, ha a művet szerződés alapján teszik úgy a nyilvánosság számára hozzáférhetővé, hogy a nyilvánosság tagjai a hozzáférés helyét és idejét egyénileg választhassák meg.

Ágazati és versenyszabályozás együttélése a távközlésben

Gondolatok a közelmúlt tapasztalatainak és a közvetlen európai jogalkalmazás lehetőségének fényében*

GÖNCZÖL TÜNDE – Gazdasági Versenyhivatal, Infokommunikációs Iroda
Gonczol.Tunde@gvh.hu

Kulcsszavak: hatékony verseny, versenyszabályozás, vállalati autonómia, új szabályozási keretrendszer

A piacgazdaságokban elfogadott tétel, hogy a legjobb szabályozó a verseny. Éppen ezért legtöbbjükben a gazdaság bármely ágazatában tevékenykedő vállalkozások magatartása a verseny szabadságát védeni hivatott versenyszabályok hatálya alá tartozik.¹ A szabályozásnak ugyanakkor abban az esetben van szerepe, ha a vállalkozások autonómiával rendelkeznek piaci magatartásuk kialakításakor. Ágazati szabályok és versenyszabályok létezése esetén a szektorspecifikus szabályok vagy kizárják az általános versenyszabályok alkalmazását, vagy azokat kiegészítve párhuzamosan alkalmazható a két szabályrendszer.

A fenti általános megállapítás konkrét tartalmat akkor nyer, amikor a versenyjog alkalmazása során – és itt elsősorban a versenykorlátozó megállapodások és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmára kell gondolni² – a versenyhatóság a szabályozási környezetet, illetőleg annak vállalkozások magatartására gyakorolt hatását figyelembe veszi.

A jelenleg hatályos hírközlési szabályozás logikája emellett felveti annak szükségességét is, hogy a versenyjog alkalmazhatóságának hagyományos felfogása mellett végiggondoljuk, hogy a hírközlési szabályozó hatóságok és a versenyhatóságok szorosabb együttműködése hogyan hathat a versenyjog alkalmazásának lehetőségére. A cikk első része arra vállalkozik, hogy általánosságban összefoglalja, milyen módon zárhatja ki vagy korlátozhatja a szabályozás a vállalati autonómiát, illetőleg, milyen esetekben alkalmazható a versenyjog a szabályozás mellett, majd ezt követően megkísérli azt végigvezetni, hogy a jelenleg hatályos európai és annak megfelelő magyar hírközlési keretszabályozás alkalmazása mellett hogyan alakulhat a versenyjog-alkalmazás.

Szabályozás és vállalati autonómia

A versenyszabályozás közgazdaságtani háttere a mikroökonómia, amely abból a feltételezésből indul ki, hogy a vállalatok célja profitjuk maximalizálása. Ebből következően a versenypolitika felteszi, hogy e cél megvalósítása érdekében a vállalkozások piaci magatartásuk kialakítása során racionálisan járnak el. Mindezek a feltételezések azonban csak akkor értelmezhetőek, ha azt is feltesszük, hogy a vállalkozások szabadon alakítják piaci magatartásukat. A jogi szabályozás nyelvére úgy fordíthatjuk le ezt a tételt, hogy a versenyjog csak olyan vállalati magatartásokra alkalmazható, amelyet a vállalat autonóm módon határozott meg. A vállalati autonómiát korlátozhatják vagy kizárhatják a jogszabályok vagy a hasonlóan ható egyéb állami, hatósági intézkedések. A korábbi szabályozási rendszerekben a távközlésre vonatkozó jogszabályi környezet tipikusan ilyennek számított.

A jogszabályi vagy hatósági rendelkezések többféleképpen is befolyásolhatják a vállalkozások döntéseit. Egyes előírások kifejezett kötelezettséget határoznak meg a vállalkozás számára. Jó példa erre a tételes hatósági ár esete, amikor a jogalkotó meghatározza az alkalmazandó árat (például a lakossági gázárak). Ez esetben a jogszabályban rögzített ár alkalmazása nem adhat okot versenyjogi beavatkozásra túlzó árazás miatt még akkor sem, ha a vállalkozás kétséget kizáróan gazdasági erőfölényes helyzetben van az adott piacon, és az is valószínűsíthető, hogy a jogszabály által rögzített ár túlzott nyereséget biztosít a vállalat számára. E példában ragadozó árazás miatt sem vonható felelősségre a vállalkozás, hiába költség alatti esetleg az általa alkalmazott, de a jogszabály vagy hatóság által rögzített ár. Hasonlóképpen, amennyiben a szabályozás több vállalkozást is érint, a versenyhatóság a vállalkozásokat nem illetheti kartell-váddal, hiszen áraik szabályozói beavatkozás folytán azonosak.

Ugyanakkor az is elképzelhető, hogy a vállalkozás a szabályozás ellenére nem annak megfelelően cselekszik, hanem attól jogszabálysértően eltér. (Hangsúlyozandó, hogy ezzel az eltéréssel csak a kötelezettséget meghatározó jogszabályt sértette meg, a versenyjogot nem feltétlenül.) A fenti példánál maradva, ha a vállalkozás nem a szabályozás által meghatározott árat alkalmazza, akkor a versenyjog alkalmazhatóvá válik, mivel a vállalkozás autonóm módon cselekedett, piaci magatartásukra alkalmazható, amelyet a vállalat autonóm módon határozott meg. A vállalati autonómiát korlátozhatják vagy kizárhatják a jogszabályok vagy a hasonlóan ható egyéb állami, hatósági intézkedések. A korábbi szabályozási rendszerekben a távközlésre vonatkozó jogszabályi környezet tipikusan ilyennek számított.

A jogszabályi vagy hatósági rendelkezések többféleképpen is befolyásolhatják a vállalkozások döntéseit. Egyes előírások kifejezett kötelezettséget határoznak meg a vállalkozás számára. Jó példa erre a tételes hatósági ár esete, amikor a jogalkotó meghatározza az alkalmazandó árat (például a lakossági gázárak). Ez esetben a jogszabályban rögzített ár alkalmazása nem adhat okot versenyjogi beavatkozásra túlzó árazás miatt még akkor sem, ha a vállalkozás kétséget kizáróan gazdasági erőfölényes helyzetben van az adott piacon, és az is valószínűsíthető, hogy a jogszabály által rögzített ár túlzott nyereséget biztosít a vállalat számára. E példában ragadozó árazás miatt sem vonható felelősségre a vállalkozás, hiába költség alatti esetleg az általa alkalmazott, de a jogszabály vagy hatóság által rögzített ár. Hasonlóképpen, amennyiben a szabályozás több vállalkozást is érint, a versenyhatóság a vállalkozásokat nem illetheti kartell-váddal, hiszen áraik szabályozói beavatkozás folytán azonosak.

Ugyanakkor az is elképzelhető, hogy a vállalkozás a szabályozás ellenére nem annak megfelelően cselekszik, hanem attól jogszabálysértően eltér. (Hangsúlyozandó, hogy ezzel az eltéréssel csak a kötelezettséget meghatározó jogszabályt sértette meg, a versenyjogot nem feltétlenül.) A fenti példánál maradva, ha a vállalkozás nem a szabályozás által meghatározott árat alkalmazza, akkor a versenyjog alkalmazhatóvá válik, mivel a vállalkozás autonóm módon cselekedett, piaci magatartásukra alkalmazható, amelyet a vállalat autonóm módon határozott meg. A vállalati autonómiát korlátozhatják vagy kizárhatják a jogszabályok vagy a hasonlóan ható egyéb állami, hatósági intézkedések. A korábbi szabályozási rendszerekben a távközlésre vonatkozó jogszabályi környezet tipikusan ilyennek számított.

* A cikk alcíme is utal arra, hogy az itt leírtak saját véleményemet, és nem a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) álláspontját tükrözik (kivéve, ahol ezt kifejezetten említem), bár véleményemet a GVH-ban folytatott jogalkalmazói munka tapasztalataira alapozom.

¹ Az általános szabály alól mindig van kivétel is: az EU-ban, például, a versenyszabályok bizonyos ágazatokban nem (mezőgazdaság), vagy csak korlátozottan (közlekedés) alkalmazandók.

² A fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása, bár a magyar versenyjog része, nem tartozik az antitröszt területére, a vállalkozások összefonódásának ellenőrzése pedig eltérő kritérium-rendszer alapján folyik (ott a beavatkozás feltétele, hogy meghatározott küszöbszám feletti árbevétellel rendelkező, egymástól független vállalkozások fonódnak össze).

tását önállóan alakította, a rá vonatkozó szabályt megsértve jár el. A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa több döntésében kimondta, és elvi állásfoglalásban³ rögzítette, hogy bár valamely jogszabály megsértése nem eredményezi automatikusan a versenyjog megsértését is, de önmagában az a tény, hogy egy magatartás valamely más jogszabályt (is) sért, nem is zárja ki a versenyjog párhuzamos alkalmazását. (Más kérdés, hogy a tényleges jogalkalmazásra esetleg azért nem kerül sor, mert a másik jogszabály megsértése okán fellépni jogosult hatóság intézkedése nyomán a versenyjogi sérelem is orvoslásra kerül, mely esetben nem indokolt a párhuzamos eljárások folytatása.)

A jogszabályok vagy hatósági döntések a vállalkozásokat sok esetben *felhatalmazzák* bizonyos magatartásokra. Ez esetben a vállalkozás rendelkezik bizonyos mozgástérrel magatartásának alakítása során, de ez nem korlátlan. Ilyen esetben a versenyjog alkalmazásának lehetőségét annak alapján kell a szabályozás célját is figyelembe véve mérlegelni, hogy a vállalat autonómiája ténylegesen érvényesülhetett-e, valóban saját üzletpolitikai megfontolásai mentén tudott-e dönteni.

A mérlegelés módjának érzékeltetésére vegyük példaként a maximált árakat. Maximált ár előírása esetén a szabályozás nem tartalmaz tételes árat, de meghatározza, hogy egy bizonyos szint fölé az ár nem emelhető (gondoljunk a taxi-tarifákra vagy a távközlés-szabályozásban is alkalmazott ársapkára). Ebből fordítva természetesen az következik, hogy ezen szintig jogszerűen meg lehet emelni az árat. Ilyenkor az árplafon kihasználása esetén ugyanúgy nem lehet gazdasági erőfölénnyel való visszaélés miatt versenyjogi alapon beavatkozni, mint tételes ármeghatározás esetén.⁴ Ezzel ellentétben, ha a vállalkozás csökkenti az árat, és feltehető, hogy gazdasági erőfölényes helyzetben van, valamint az így alkalmazott ár feltehetően nem fedezi a költségeit, ragadozó árazás gyanúja miatt már helye lesz a versenyjog alkalmazásának. Ugyancsak elképzelhető az, hogy az árplafon létezése mellett kartell-gyanú merül fel a vállalkozások ellen, ha az árakat összehangoltan emelik azonos – akár az árplafon alatt maradó vagy azt kitöltő – szintre (ahogyan azt a Versenytanács meg is állapította a Vj-114/20002. sz. ügyben⁵), hiszen feltehető, hogy az összehangolt magatartás hiányában a versenyző vállalkozások alacsonyabb árakat alkalmaznának.

Érdekes példája került elő a vállalati autonómia korlátozott voltára egy közelmúltbeli magyar versenyügyben, melynek tárgya a vállalkozás által alkalmazott feltételezett árpés vizsgálata volt. A vizsgálat arra koncentráldott, hogy a szabályozott (gyakorlatilag tételes) nagykereskedelmi ár mellett a nagykereskedelmi termékre épülő kiskereskedelmi ár megállapításával – amelyre ársapka-szabályozás vonatkozott – sérthette-e a verseny törvényt a vállalkozás azáltal, hogy nem hagyott megfelelő

árrést a nagykereskedelmi szolgáltatását igénybe vevő versenytársai számára a kiskereskedelmi piacon. Elvben a versenyjog alkalmazásának ebben az esetben sem volt akadálya, hiszen az ársapka elméletileg hagy némi teret a kiskereskedelmi árak alakítására, azok bármilyen irányban változtathatók, csak a jogszabályban meghatározott szint fölé nem emelhetők. Ennek ellenére a Versenytanács mégis úgy találta, hogy a vállalati autonómia nem érvényesült kellő mértékben, tekintettel arra, hogy a szolgáltatás egyes elemeire vonatkozó külön ársapka-előírások tovább szűkítették a mozgástérrel, valamint, hogy – vezetékes távbeszélő szolgáltatásról lévén szó – a korábbi szabályozás hiányosságai folytán maga az ársapka sem feltétlenül a valós költségek ismeretében került kialakításra. E példából jól látható, hogy a vállalati autonómia vizsgálata során nem csupán a jogszabályok és egyéb hatósági intézkedések betűje, hanem a teljes szabályozási és gazdasági környezet figyelembe veendő.

Az eddig leírt elméleti – és szándékaim szerint gyakorlati példákkal is alátámasztott – rendszer megfelelő kapaszkodót jelentett a versenyjog-alkalmazás területének kijelölésére bármely gazdasági ágazatot, így ezek között a távközlést érintő versenyügy esetén is, mind a liberalizációt megelőző távközlési szabályozás hatálya alatt, mind a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény idején (2001 vége és 2003 vége között). Kérdés azonban, hogyan alakul a versenyjog alkalmazása az új európai és annak megfelelő magyar keretszabályozás⁶ hatálya alatt, mely szerint a szabályozó hatóság versenyjogi elvek és módszerek alkalmazásával köteles szabályozni. A következőkben erre a kérdésre keresem a választ.

Párhuzamos jogalkalmazás az új hírközlési keretszabályozási rendszerben

A hírközlési szabályozó hatóság tehát a 2004. január 1-től élő jogszabályi rendelkezések értelmében versenyjogi elveket és módszereket alkalmaz az úgynevezett piac-elemzési eljárása során. Ez azt jelenti, hogy a hatóság határozza meg azokat a piacokat, amelyekre szabályozásra van szükség, majd ugyancsak a versenyjog elvei alapján és módszereivel elemzi az érintett piacokat, és jelöli ki a jelentős piaci erővel (gazdasági erőfölénnyel) rendelkező szolgáltatókat, majd azokra az azonosított versenyprobléma kezelésére alkalmas kötelezettségeket ró. A kötelezettségek kirovását követően lényegében a fentebb leírt módon a versenyjog alkalmazásának lehetősége ugyanúgy mérlegelendő, mint korábban.

Újszerű kérdésként az merül fel, hogy a versenyjogi jogalkalmazás során korábban meghatározott piacokkal és az azokon azonosított erőfölényes helyzetekkel kapcsolatos megállapítások kötik-e a szabályozó hatóságot, illetőleg fordítva: a szabályozó hatóság által azonosított piacokra és jelentős piaci erejű szolgáltatókra vonatkozó

³ Versenytanács Elvi állásfoglalásai 33. Lásd: <http://www.gvh.hu/index.php?id=138&l=h>

⁴ Elképzelhető ugyan olyan eset, amikor a gazdasági erőfölényes vállalkozás számára az árplafon kihasználása már túlzott nyereséget biztosít, de a jogalkotó minden bizonnyal azért az adott szinten határozta meg az ár maximumát, mert feltételezte, hogy ez a szint még nem eredményez túlzott mértékű profitot.

⁵ A Versenytanács határozatát lásd: <http://www.gvh.hu/honlapon>.

⁶ Magyarországon az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény és végrehajtási rendeletei.

döntések kötik-e a versenyhatóságot a későbbiekben az e piacokon folytatott versenyjog-alkalmazás során.

A válasz mindkét kérdésre negatív. A szabályozó hatóság a górcső alá vett piacokat ugyan valóban a versenyjogból ismert helyettesítés-vizsgálattal kell, hogy meghatározza, de ennek során a csupán a korábbi jogi szabályozás által lehetővé tett szolgáltatásokat (például a szolgáltató-választás keretében nyújtott hívás-szolgáltatásokat) nem veheti figyelembe, így sok területen már csak ezért is más eredményre fog jutni, mint a versenyjogi ügyekben folytatott vizsgálatok. Az is nyilvánvaló, hogy a szabályozó elemzése mindig dinamikus, előre-mutató szemléletű, míg a versenyjogi ügyek egy része egy már lezajlott magatartást vizsgál, minek következtében az erőfölényes helyzetet statikusabb szemlélettel értékelheti. (Ez nincs így az összefonódások ellenőrzése során, amikor a versenyjogi megközelítés is a dinamikus elemzést, a jövőben alappal várható piaci fejlemények figyelembe vételét követeli meg.)

Mindamellett, az európai keretszabályozás és annak megfelelően a magyar jogszabályok is előírják, hogy a hírközlési szabályozó és a versenyhatóság mind a szabályozási célú piacelemzések lefolytatása során, mind egyéb jogalkalmazási tevékenységük (például versenyfelügyeleti eljárások) során szorosan működjenek együtt. Ennek megkövetelésének háttere értelemszerűen az egységes jogalkalmazásra és a jogbiztonságra való törekvés, azaz a jogalkotó logikus módon élt azzal a feltételezéssel, hogy az azonos piacokon eltérő, de céljában hasonló jogszabályi rendelkezéseket alkalmazó hatóságok tevékenysége egymástól nem lehet független. Mindebből véleményem szerint az következik, hogy a hatóságok kötelesek együttműködni annak érdekében, hogy jogalkalmazásuk ne legyen egymásnak ellentmondó, de egyik hatóság döntései sem kötik a másikat, hiszen a jogalkalmazás következetes és egységes volta az eltérő jogszabályokra tekintettel nem teljes azonosságot, csupán azonos irányt jelent. Máshogy kifejezve: a tartalmukban részben eltérő beavatkozásoknak szellemükben és hatásukban kell azonosnak lenniük.

A képet színesíti az a tény, hogy hazánkban az Unióhoz való csatlakozásával a magyar versenyhatóságnak az európai versenyjogot kell közvetlenül alkalmaznia az olyan ügyekben, ahol a tagállamok közötti kereskedelem érintett. Tekintettel arra, hogy a legtöbb távközlési cég európai anyavállalathoz tartozik, valamint, hogy a távközlésben vizsgált erőfölényes ügyek nagy része a piacra való belépés korlátozásáról szól, – azaz két olyan kritérium is teljesül, amely a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét megalapozhatja –, nagy a valószínűsége annak, hogy a legtöbb hírközlési szektort érintő versenyügyet európai jog alapján kell elbírálni.

Elvileg az európai versenyjog tagállami alkalmazása során sem fordulhatna elő, hogy a lényegében ugyan csak az európai keretszabályozáson alapuló nemzeti jo-

got alkalmazó szabályozó hatóság és a versenyhatóság érdemi ellentmondásba kerül. Egyrészt nem fordulhatna ez elő azért, mert az európai keretszabályozás maga is az európai versenyjog elveit és módszereit vette alapul, másrészt nem fordulhatna elő azért, mert a tagállami szabályozó hatóság határozatait az Európai Unió Bizottságával egyeztetni kell, így maga a Bizottság ügyel arra, hogy a tagállami szabályozói intézkedések az európai versenyjoggal is összhangban legyenek.

A gyakorlatban már nem ennyire egyértelmű a helyzet. Az Európai Bíróság⁷ 2003. szeptember 9-én, előzetes kérdés elbírálása tárgyában hozott – nem a hírközlési szektort érintő – ítéletében⁸ megállapította, hogy egyrészt a közösségi jog elsőbbsége értelmében a közösségi jogi előírásoknak ellentmondó tagállami rendelkezést (legyen az jogszabályi vagy hatósági) figyelmen kívül kell hagyni a közösségi jog alkalmazása során, másrészt, ez nem csupán a versenyjog hatálya alatt álló vállalkozások vonatkozásában igaz, de igaz a közösségi versenyjogot alkalmazni köteles tagállami hatóság vonatkozásában is. (Ez egyébiránt vonatkozik mind a csatlakozás után, mind az az előtt keletkezett tagállami jogszabályokra.) Ugyanakkor a bíróság kimondta azt is, hogy ilyen esetben a tagállami versenyhatóság annyiban mindenképpen köteles figyelembe venni a vállalkozás autonómiáját korlátozó vagy kizáró és egyben a közösségi versenyjognak ellentmondó tagállami rendelkezést, hogy a versenyjogsértés megállapításán túl egyéb szankciót nem vagy csak csökkentett mértékben szab ki.⁹

Az EU versenyhatósága, a Bizottság nem szorosan a fent idézett bírósági ítélet gondolatmenetét követte egy tavalyi – távközlési szektort érintő – döntésében.¹⁰ Ennek több oka is lehet. Az egyik, hogy a bizottsági döntés az Európai Bíróság ítéletének meghozatala előtt született. A másik, hogy a hírközlési szektorban érvényes ágazati szabályok nagyrészt ugyancsak a hírközlés piaci versenyt hivatottak előmozdítani. A Bizottság e döntésében kifejezetten úgy értékelte, hogy a vállalkozásnak mind a tagállami szektor-specifikus szabályoknak, mind a tagállami és európai versenyszabályoknak meg kell felelnie, másrészt a kötelezően érvényesülő ágazati szabályok mellett a versenyjog alkalmazásának akkor van helye, ha a vállalati autonómia legalább részben fennállt.

Sajnos még nem tudhatjuk, hogy az Európai Unió bíróságai hogyan fognak dönteni e bizottsági döntés felülvizsgálata során, hiszen az ügy még folyamatban van az Elsőfokú Bíróság előtt.

Mindezidáig a magyar versenyhatóságnál nem indult 2004. május 1-jét követően olyan, a hírközlési szektor érintő ügy, amelyben az európai versenyszabályokat kell alkalmazni. Ez azonban sokat már aligha várhat magára, és ebben az esetben a felvetődő kérdésekre nem csupán elméleti lehetőségeket latolgató, de az esetlegesen jelentkező konkrét problémát feloldó gyakorlati választ kell idejében találnunk.

⁷ European Court of Justice, az Európai Unió legfőbb bírói szerve, amely kizárólagosan jogosult a tagállami bíróságoktól hozzárékező jogkérdések megválaszolására (ügynevezett preliminary ruling).

⁸ C-198/01 sz. ügy, European Court Reports 2003, p I-08055

⁹ A hivatkozott ítélet 40-58. pontjai.

¹⁰ 2003/707/EC, 2003. május 21., OJ L 263/9.

Digitális szakadék és a szabályozás

Az infokommunikációs eszközök használatában mutatkozó társadalmi egyenlőtlenségek Magyarországon¹

FÁBIÁN ZOLTÁN
fabian@tarki.hu

Kulcsszavak: kulturális tőke, digitális szakadék, IKT Használati Index

Tágabb történeti perspektívából az emberi kommunikáció fejlődését négy alapvető változás befolyásolta: a beszéd kifejlődése, az írásbeliség megjelenése, a nyomtatás feltalálása – a „Guttenberg galaxis” kezdete – és a napjainkban is zajló infokommunikációs technológiai (IKT) forradalom². Az elmúlt évtizedekben Magyarországon a politikai rendszerváltás és a gazdasági, társadalmi átalakulás időben egybeesett e forradalom kiteljesedésével. Az info-kommunikációs technológiák térhódításának kezdeti szakaszában megjelentek az azonnali, nagy távolságokat áthidaló információ-továbbítási technológiák. Az utóbbi időszakban pedig a számítógépek alapjául szolgáló digitális technológia térhódításának vagyunk tanúi világszerte.

A digitális technológia térhódítása nyomán a távközlési infrastruktúra gyors fejlődésnek indult – gondoljunk a mobiltelefon és az internet elterjedésére, – az ipari termelést pedig egyre inkább az automatizált, számítógépekkel vezérelt folyamatok hatják át. Az info-kommunikációs technológiák révén új szolgáltatások és üzleti lehetőségek jelentek meg, melyek a nemzeti piacok keretein túl terjeszkedve, „globalizálódtak” világgazdasági rendszerbe illeszkednek.

A technológiai fejlődés társadalmi hatásai nyomán már a múlt század hatvanas éveitől kezdve az ipari társadalom meghaladásáról értekeztek a társadalomkutatók. A posztindusztriális társadalmat napjainkban általában az „információs társadalom” kategóriájával határozzák meg, melynek gazdasági alapjául a tudásalapú gazdaság értéknövelt szolgáltatásai szolgálnak.

A társadalmi egyenlőtlenségek hagyományos megközelítései és az információs társadalom

A társadalmi rétegződés kutatói a közgazdaságtudomány tőke fogalmát kölcsönözve a gazdasági pénztőke mellett több olyan javat megkülönböztetnek, melyek társadalmi hasznot, előnyt („profitot”) jelentenek az egyén számára, végső soron meghatározzák az egyén társadalmi helyzetét. A francia szociológus P. Bourdieu nyomán háromféle tőketípust különböztetnek meg: a pénztőkét, a kulturális és a társadalmi tőkét. A társadalmi (kapcsolati) tőke fogalma alatt az egyén interperszonális kapcsolati hálózatát értik, a kulturális tőke pedig az egyén műveltségét jelöli. A különféle tőketípusok egymást erősítik, illetve egymás között konvertálhatók (a kapcsolati tőke például pénztőkévé). További jellemzője e tőketípusoknak, hogy családon belül örökíthetők.

Az információs társadalom kontextusában az alábbi összefüggésekre kell felhívni a figyelmet a három tőketípussal kapcsolatban. Mint jeleztük az információs korban a gazdasági tőke az ipari termelésből fokozatosan a szolgáltatási szektorba koncentrálódik, a bruttó nemzeti termék egyre nagyobb hányada a „harmadik” szektorban képződik és itt talál munkahelyet a munkaerő egyre nagyobb hányada. Az információs társadalom egyenlőtlenségi rendszerében felértékelődik a humán (kulturális) tőke szerepe (iskolai oktatás, képzés, nyelvtudás stb.) ezen belül pedig, a kulturális tőkében egyre fontosabbá válik, a digitális írástudás, az IKT eszközök használatához szükséges ismeret, tudásanyag.

Az info-kommunikációs eszközök használata nagymértékben hozzájárul a személyközi kapcsolati hálózatok kiépítéséhez és fenntartásához. A marketing és a politikai kommunikációval foglalkozók ezt már régen felismerve használják az új média lehetőségeit (internetes fórumok, SMS, elektronikus kampánylevelek stb).

Digitális szakadék – digitális egyenlőtlenségek

A digitális szakadék (digital gap) viszonylag új keletű fogalom. A jelen kontextusban fontos kiemelni, hogy digitális szakadék fogalmát használják földrajzi értelemben („globális megosztottság”), másfelől pedig az egyes társadalmakon belül, a különböző társadalmi csoportok közötti egyenlőtlenségekkel kapcsolatban („társadalmi megosztottság”).

Kezdetben szinte kizárólag az info-kommunikációs eszközökhöz való hozzáférés dimenziójában dichotóm kategóriaként kezelték a digitális szakadék fogalmát. Újabban egyre inkább a használat dimenziójában értelmezik, és a használatnak is különféle típusait külön-

¹ A cikk egy hosszabb tanulmány rövidített változata.

Az eredeti tanulmány a TÁRKI-ban a Nemzeti Fejlesztési Hivatal felkérésére készült 2004 márciusában.

² Schlamberger, Niko. 2003. „Measuring information society.” Paper presented at Technology Foresight Summit, Budapest 27-29. March 2003.

böztetik meg. A kategoriális különbségtételezés (hozzáférők versus hozzáféréssel nem rendelkezők) helyett pedig folytonos változóként a használat különféle szintjeit próbálják megkülönböztetni az info-kommunikációs eszközhasználati formák és az eszközhasználat intenzitása alapján. A „szakadék” (gap) kifejezést egyre inkább a pontosabb – bár a társadalomtudományi szakzsargonban közhelyszerű – „egyenlőtlenség” terminusa váltja fel.

Természetesen a digitális szakadék fogalmának jelentésváltozása mögött az info-kommunikációs technológiák diffúziója húzódik meg. Alacsony penetrációs szint mellett nagyobb társadalmi különbségek mutatkoznak a hozzáférés dimenziója mentén, mint magasabb elterjedtség esetén. Nem véletlen tehát, hogy az internet-használatban élenjáró USA-ban a társadalomkutatók figyelme a digitális egyenlőtlenségek terén egyre inkább használatban mutató minőségi és mennyiségi különbségek felé fordult.

A digitális szakadék, információs társadalom politikák

A kilencvenes évek végére a világ fejlett államaiban általánossá lett az a meggyőződés, hogy az IKT eszközök elterjedése hozzájárulhat a termelékenység és a versenyképesség növeléséhez, a szolgáltatások színvonalának emeléséhez, végső soron pedig az emberek *életminőségének* javításához. Ebben a szellemben fogalmazódott meg az eEurope Akcióterv az Európai Unióban és ezzel összhangban a Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS) is.³

A stratégiai célok szempontjából a digitális szakadék jelensége az egyik legfontosabb gátló tényező, melyet mind földrajzi, mind pedig társadalmi értelemben csökkenteni kell. A digitális szakadék helyett „mindenki információs társadalmára” van szükség, ahogy az eEurope 2005 Akcióterv alcíme üzeni. Az IKT eszközök elterjedésétől kezdetekben azt várták, hogy a folyamat jelentős mértékben csökkentheti egyes társadalmi csoportok hátrányát és hozzájárulhat a munkanélküliség, szegénység és társadalmi kirekesztés csökkentéséhez.

A gyakorlatban azonban az játszódott le, hogy az IKT eszközök használata azokban a társadalmi csoportokban maradt a legalacsonyabb szinten, amely csoportok hátrányos helyzetét javítani remélték. Vagyis az IKT eszközhasználatban mutató egyenlőtlenségek felerősítették a korábban is létező társadalmi egyenlőtlenségeket. Ezért általánossá lett az a felismerés is, hogy az egyenlőtlen hozzáférési és használati esélyeket javítandó a befogadást (eInclusion) elősegítő politikai beavatkozásra is szükség van a társadalom hátrányos helyzetű „veszélyeztetett” csoportjainak felzárkóz-

tatása érdekében. Az inkluzív információs társadalom kialakítására tett erőfeszítéseket mind nemzeti, helyi, regionális mind pedig európai szinten szükséges összehangolni a társadalmi kirekesztés és szegénység ellenes stratégiákkal⁴.

Az IKT eszközök használatának meghatározói és jellemzői

Az IKT Használati Index konstrukciója

Az IKT Használati Index – a hozzáférési lehetőségek talajáról kiindulva – azt mutatja, hogy az info-kommunikációs eszközöket mennyien használják, s milyen gyakran. Fontos megjegyeznünk, hogy míg az ellátottságot otthoni környezetben mértük, addig a használat tekintetében ilyenfajta korlátozást nem tettünk. A használati index kialakítása során megpróbáltuk megkeresni azokat az alapvető használati technikákat, területeket, amelyekkel a legjobban lehet jellemezni valakinek az információs társadalomban való részvételét. A kiválasztott használati területek alapvetően két info-kommunikációs eszközhöz kapcsolódnak: egyrészt a számítógépekhez, másrészt a mobiltelefonokhoz.

Összességében hat változót (info-kommunikációs eszközt, illetve IKT felhasználást) vontunk be az indexbe. A hat változó listája:

- személyi számítógép használata
- internet használata
- elektronikus levelezés használata
- on-line vásárlás
- mobiltelefon használata
- WAP-os készülék használata.

A használatot bizonyos időbeli korlátokhoz kötöttük. Az indexben *használóként* csupán azokat vettük figyelembe, akik az adott eszközt *bizonyos gyakorisággal* használják. A számítógép- illetve az internethasználatnál heti gyakoriságot „követeltünk meg”, az elektronikus levelezésnél pedig azt, hogy az illető hetente több alkalommal ellenőrizze elektronikus postaládáját. Az on-line vásárlásnál használónak azt tekintettük, aki az elmúlt három hónapban vásárolt ezen a módon. A mobiltelefonnál illetve a WAP-os készülékek használatánál időbeli korlátot nem állapítottunk meg, itt önmagában véve feltételeztük a rendszeres használatot.

Az indexképzés során minden egyes használati terület azonos súllyal kerül be az indexbe. Joggal merülhet fel, hogy helyesen tesszük-e ezt. Az info-kommunikációs eszközök használata szempontjából vajon azonos értékű-e ha valaki például rendszeresen használ mobiltelefont illetve állandó jelleggel internetezik. Nem érezzük teljesen egyenértékűnek, viszont azért, hogy a használati területek egymásra épülnek, ez valamelyest segít kiegyenlíteni ezeket az eltéréseket. Például

³ A magyar Kormány 2003. december 12-én fogadta el (1126/2003. sz. Kormányhatározat) a gazdaság korszerűsítését és a szolgáltatások modernizálását szolgáló Magyar Információs Társadalom Stratégiát és Programtervet (MITS).

⁴ Ez a program összhangban van az EU eEurope 2005 akciótervével (eEurope 2005: An information society for all, COM(2002) 263 final).

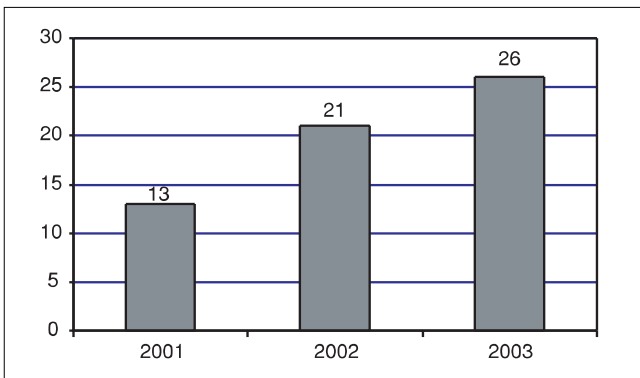
⁴ A nemzeti szintű cselekvési programok kialakítására jó példa Írország. Lásd: O'Donnell, Susan és Helen McQuillan, Anna Malina. 2003, eInclusion: expanding the information society in Ireland. Report to the Information Society Commission.

az a személy, aki internetezik azzal fog nagyobb szerepet kapni az indexben, hogy ő automatikusan a számítógép használat révén is bekerül az indexbe.

A Használati Index egyes szintjeit – a hozzáférési szinthez hasonlóan – mechanikusan definiáltuk, az alapján, ki mennyiféle eszközt használ. A használat magasabb szintjét az jelenti, hogy ha valaki minél többféle info-kommunikációs eszközt, technikát alkalmaz. Az eszközök használata tekintetében a megkérdezettek itt is hét csoportba soroltuk. A legmagasabb szintre azok kerültek, akik mindegyik vizsgált eszközt, technikát használni szoktak, a legalacsonyabb szintre pedig azok, akik ezek közül semmit sem használnak.

A Használati Index is transzformálható 0-100 fokú skálára.⁵ A hétfokú index segítségével hét használati csoport különböztethető meg, a százalékos skála pedig az IKT használat intenzitásának egy magas mérési szintű mérését jelenti.

1. ábra A TÁRKI IKT Használati Index változása (2001–2003)
Forrás: ITTK–TÁRKI: WIP 2001–2003.



Az IKT Használati Index és az index összetevőinek időbeli változása

Az IKT Használati Index országos értéke a 14-15 éves és idősebb lakosságra vetítve 2001. szeptember és 2002. szeptember között 8 ponttal növekedett 13-ról 21 pontra, ami tekintve az alacsony bázis értéket jelentős arányú (62%) növekedést jelent (1. ábra).

Az index értékének emelkedése döntő részben a mobiltelefon-használat nagy arányú terjedéséből fakad, de minden IKT eszközhasználati forma, ha csekély mértékben is, penetrációja növekedett. Kivételt képez az online vásárlás, amely továbbra a vizsgált népesség 1 százalékára jellemző. (Ez a változó jelenti a Használati Index „szűk keresztmetszetét”, hiszen maximum 1 százalék lehet a legfelső használati szint aránya.) (1. táblázat)

A használati szintek szerint képzett csoportok arányának változása

2001 és 2002 között a legelső használati szinten lévő csoport aránya 10 százalékkal csökkent, a legfelső használati szinttel jellemezhető csoport aránya változatlan maradt. A köztes csoportok számaránya 1-3 szá-

	2001	2002	2003
PC-t használ (hetente)	29 (26)	31 (26)	38 (33)
Internetezik (hetente)	17 (14)	21 (17)	25 (19)
E-mail (hetente többször)	12 (8)	15 (10)	19 (10)
Mobiltelefont használ	40	55	64
WAP -os készüléket használ (WAP -ot használ)	8	16	27 (7)
Online vásárlás (elmúlt 3 hónap)	1	1	1

1. táblázat IKT eszközhasználati formák százalékos elterjedtsége (2001–2003)

Forrás: ITTK–TÁRKI: WIP 2001–2003.

Egyszerű keresztmetszeti adatbázis, személyi adatok.
Bázis: 14-15 éves és idősebbek.

Felvétel	2001. Szeptember	2002. Szeptember	Változás
1. (alsó)	49	39	-10
2	23	24	2
3	13	15	3
4	8	9	1
5	6	8	2
6	1	4	2
7. (felső)	0	1	0
Összesen	100	100	
N	5032	3747	

2. táblázat Az IKT használati szintek szerinti csoportok nagysága (%), 2001–2002

Forrás: ITTK–TÁRKI: WIP 2001–2002.

Egyszerű keresztmetszeti adatbázis, személyi adatok.
Bázis: 14-15 éves és idősebbek.

zalékkal növekedett. A két legnagyobb arányú csoport továbbra is az alsó és a 2. csoport, azaz a magyar társadalom közel kétharmad részére egyáltalán nem jellemző a vizsgált IKT eszközhasználati formák, vagy csak egyetlen eszközt használnak (2. táblázat). (Mint később látni fogjuk ez az eszköz a mobiltelefon.)

A 3. táblázatban félkövér számokkal jelzett tipikus IKT eszközhasználati formák alapján jól jellemezhető az Használati Index szintjei szerint kialakított csoportok.

1. alsó szint, IKT kirekesztettek (39%): E csoport a legnagyobb arányú. Egyik vizsgált IKT eszközhasználati forma sem jellemző rájuk, tehát mobiltelefont sem használnak. Otthonaikban azonban a vezetékes telefon 73 százalékban megtalálható. Magas az átlagéletkoruk (59 év), és magas körükben a nők aránya (63%), viszont alacsony arányban (6%) rendelkeznek felsőfokú végzettséggel. Az IKT kirekesztett háztartásokban a havi egy főre jutó jövedelem 36 ezer forint. A fővárosiak aránya csupán 14%.

5 A transzformáció az index értékeinek „eltolásán” alapul, az alábbiak szerint: (0=0) (1=16,67) (2=33,33) (3=50,0) (4=66,67) (5=83,33) (6=100).

2. szint, „mobiltelefon-használó” (24%): A vizsgált eszközhasználati formák közül 87 százalékuk esetében kizárólag a mobiltelefon-használat a jellemző rájuk, de a készülékük nem rendelkezik WAP funkcióval. E csoport háztartásaiban még a vezetékes telefon penetrációja (65%) elmarad az országos átlagtól. Átlagos életkoruk 43 év. Átlagos egy főre jutó jövedelmük lényegesen magasabb (54 eFt), mint az előző csoporté.

3. szint, „számítógép-használó” (15%): E csoportban minden második személy (51%) számítógép-használó, és kilenctizedüknek van mobiltelefonja. Az internethasználók aránya nem éri el az országos átlagot. Átlag életkoruk 35 év. A háztartásuk viszonylag jól felszerelt info-kommunikációs eszközökkel.

4. szint, „internetező” (9%): E csoport közel háromnegyed része (72%) internethasználó, de csak egytizedük ellenőrzi legalább hetente az e-mail postafiókját. Az átlagéletkor 30 év. A fővárosi lakosok aránya körükben 26%. Az egy főre jutó háztartásjövedelem 50 ezer forint. Az otthonok IKT eszközökkel jól felszerelt (a hozzáférési index átlaga 70 pont), azaz legalább 4-5 vizsgált eszköz megtalálható.

5. szint, „intenzív internetező” (8%): A csoporthoz tartozók valamennyien internethasználók, olyanok, akik rendszeresen használják a világhálót. 60 százalékuk heti rendszerességgel ellenőrzi elektronikus leveleit. Az előző csoportnál IKT eszközökkel jobban felszerelt háztartásokban élnek, és körükben valamivel magasabb a diplomások aránya. Egyéb tekintetben (életkor, nem, jövedelem, lakóhely, jövedelem lényegesen nem különböznek az internetezők csoportjától.

3. táblázat

Egyes IKT eszközhasználati formák elterjedtsége az IKT Használati Index alapján képzett csoportokban, 2002.

Forrás: ITTK-TÁRKI: WIP 2002.

Egyszerű keresztmetszeti adatbázis, személyi adatok. Bázis 14-15 éves és idősebbek.

	PC-t használ	Internetet használ	Elektronikus levelezés	online vásárol	Mobiltelefont használ	WAP-os készüléket használ
1 (alsó)	0	0	0	0	0	0
2	11	1	0	0	87	0
3	51	16	1	0	90	42
4	92	72	10	0	91	35
5	99	100	60	1	100	40
6	100	100	99	14	100	87
7 (felső)	100	100	100	100	100	100
Átlagosan (összesen)	31	21	10	1	55	16

6. szint, „mobil internet használó” (4%): Ez a csoport a mobil internethasználatra kész felhasználók csoportja. Intenzíven interneteznek, az online vásárlók aránya jelentős (14%), de fő sajátosságuk az, hogy 87 százalékuknak WAP-ra kész mobiltelefonja van. Természetesen a telefonkészülék képessége nem jelenti azt, hogy ténylegesen is használják a WAP funkciót, de a csoportra jellemző intenzív online aktivitás alapján feltételezhető, hogy erős ösztönzők hatnak a mobil internet felhasználásra.

7. felső szint, „mobil-online fogyasztó” (1%): Ez az a szűk csoport, amelyre egyöntetűen jellemző az online fogyasztás is, a WAP-os mobiltelefon- és az intenzív internethasználat mellett.

Az IKT eszközök használatának társadalmi-demográfiai meghatározói

Az egyes típusok értelmezésénél tekintettel kell lennünk arra, hogy az információs társadalom fejlődésével ugyan a lakosság egyre nagyobb arányban kerül felőbb IKT használati szintre, de mindig lesznek olyan csoportok, akik tudatosan szelektíven használják majd a rendelkezésükre álló IKT eszközöket.

Jelenleg Magyarországon a hozzáférési esélyekben megmutatózó digitális szakadék jelenti a legnagyobb társadalompolitikai problémát. A fejlettebb országok példájából azonban ismert, hogy a szinte teljes hozzáférés biztosítása esetén is jelentős különbségek maradhatnak fenn a használati formák és a használat intenzitása vonatkozásában. (Cho et al.; Dányi, 2003)⁶

Ennek okai viszont már nem pusztán a társadalom egyes csoportjai között fennálló vertikális egyenlőtlenségekből keresendők, hanem a horizontális, életmóddal, az egyén életstílusbeli preferenciáival kapcsolatosak. Az egyéni *életstílusban* ugyanis a társadalmi státus és az értékválasztások kifelé (a társas környezet felé) manifesztálódnak a fogyasztási szokásokban.

Az IKT eszközök használata kapcsán az alábbi változó-csoportokra kell felhívni a figyelmet:

- A **szocializációval** kapcsolatos tényezők, amelyekkel az életkori és a kulturális különbségeket írhatjuk le (korcsoportok, iskolai végzettség, szakképzettség, számítástechnikai ismeretek foka, és a kulturális tőke egyéb jelzőszámai).

⁶ Cho, Jaeho, Homero Gil De Zuniga, Hernando Rojas, Dhavan V. Shah. 2003., *Beyond Access: The Digital Divide and Internet Uses and Gratifications IT&Society*. Vol.1., Issue 4. (Spring): pp. 46–72. (<http://www.stanford.edu/group/siqqs/itandsociety/v01i04/v01i04a05.pdf>)
Dányi Endre, 2003., „A digitális szakadék fogalmának értelmezéséhez.” In: Z. Karvalics László és Dessewffy Tibor. *Internet.hu: A magyar társadalom digitális gyorsfényképe 1*. Budapest: Infonia-Aula. pp.61–78.

Változó	Definíció
• A kérdezett neme	(1=férfi, 2=nő)
• Életkor	(évek száma)
• Iskolai végzettség	(1=max. 8 ált., 4=főiskola, egyetem)
• Település típus	Négy kategória három kétértékű (dummy) változóval mérve, referencia-kategória: Községek
• IKT eszközökhöz való otthoni hozzáférés	Százfokú (0-100) Hozzáférési Index, amely magába foglalja a háztartások otthoni hozzáférését a vezetékes telefonhoz, mobiltelefonhoz, kábeltévéhez és/vagy műholdas parabolaantennához, videomagnóhoz, személyi számítógéphez, internethez.
• Gazdasági aktivitás	(5 kategória, referencia=egyéb inaktív)
• Személyes jövedelem	Havi nettó jövedelem, Ft

4. táblázat A független változók definíciója – IKT Használat

- A **személyközi kapcsolathálóval** kapcsolatos tényezők: A rokonok, barátok, ismerősök, munkatársak IKT használati szokásai és az interperszonális network mérete.
- Az **egyén anyagi erőforrásaival** kapcsolatos tényezők, melyek alapvetően az egyén társadalmi munkamegosztásban elfoglalt helyzetéről árulkodnak (gazdasági aktivitás, a munka jellege, személyes jövedelem, a munkahely gazdasági szektora).
- **Státusz-prezentáció és fogyasztási szokásokkal** összefüggő változók (kulturális- és médiafogyasztás, az IKT eszközök presztízse, image-e).
- Az **egyén attitűdjével, és értékpreferenciával** kapcsolatos változók (technológiai attitűdök, érdeklődés, relevancia).

Anélkül, hogy minden felsorolt tényezőcsoportot megvizsgáljunk a következőkben arra próbálunk választ találni, hogy egyes társadalmi-demográfiai változók milyen erősségű hatást gyakorolnak az IKT eszközök használatára. Az eszközök használatát a százfokú Használati Index-szel mérjük, és a bemutatott többváltozós lineáris regressziós modellben függő változónak tekintjük. Független változóinkat a 4. táblázat tartalmazza.

A regresszió-elemzés eredményeit a 5. táblázat mutatja be. A legerősebb hatás az életkoré. A modell szerint egy 60 éves személy 16 ponttal kevesebbet kap az IKT Használati Index-en, mint egy 20 éves, még ha minden egyéb vizsgált társadalmi jellemzőjük azonos is. A használatot ezt követően az otthoni hozzáférési jellemzők, a személyes jövedelem és az iskolai végzett-

5. táblázat A társadalmi-demográfiai változók az IKT-használatra: lineáris regressziós modell
Függő változó: Százfokú (0-100) TÁRKI IKT Használati Index. $R^2=0,536$ $N=3028$. A 18 éves és idősebbek mintáján.

	Sztenderdizálatlan együtthatók		Sztenderdizált együtthatók		Szignifikancia
	B	Sztenderd hiba	Beta	T	
Konstans	6,3	1,71		3,69	0,000
A kérdezett neme	0,6	0,58	0,01	1,00	0,318
Életkor, évek száma	-0,4	0,03	-0,28	-13,72	0,000
Iskolai végzettség	3,7	0,34	0,16	10,59	0,000
<i>Településtípus</i>					
Budapest	2,9	0,85	0,05	3,42	0,001
Megyeszékhely	0,9	0,86	0,02	1,10	0,272
Város	1,6	0,70	0,03	2,24	0,025
IKT hozzáférés	0,2	0,01	0,26	16,76	0,000
<i>Gazdasági aktivitás</i>					
Tanuló	29,6	2,66	0,15	11,11	0,000
Alkalmazott	3,6	1,03	0,08	3,53	0,000
Vállalkozó	4,6	1,62	0,04	2,86	0,004
Nyugdíjas	-0,8	1,25	-0,02	-0,64	0,521
Személyes jövedelem	0,0	0,00	0,19	12,49	0,000

	Sztenderdizálatlan együtthatók		Sztenderdizált együtthatók	T	Szignifikancia
	B	Sztenderd hiba	Beta		
Konstans	8 412,60	2 993,55		2,81	0,00
A kérdezett neme -	9 963,84	1 004,94	-0,15	-9,91	0,00
Életkor, évek száma	417,44	46,65	0,21	8,95	0,00
Iskolai végzettség	6 957,90	602,45	0,21	11,55	0,00
<i>Településtípus</i>					
Budapest	8 712,95	1 488,20	0,10	5,85	0,00
Megyeszékhely	3 784,64	1 502,71	0,04	2,52	0,01
Város	87,02	1 222,67	0,00	0,07	0,94
IKT Hozzáférés	69,15	24,54	0,05	2,82	0,00
<i>Gazdasági aktivitás</i>					
Tanuló	-34 400,88	4 720,57	-0,11	-7,29	0,00
Alkalmazott	20 894,16	1 762,55	0,31	11,85	0,00
Vállalkozó	26 187,41	2 801,15	0,17	9,35	0,00
Nyugdíjas	4 211,36	2 191,96	0,06	1,92	0,05
IKT Használat	388,74	31,13	0,26	12,49	0,00

6. táblázat A társadalmi-demográfiai változók és az IKT-használat hatása a jövedelemre: lineáris regressziós modell
Függő változó: Havi nettó személyes jövedelem (Ft) $R^2=0,375$ $N=3028$. A 18 éves és idősebbek mintáján.

ség befolyásolják a leginkább. A települési és gazdasági aktivitási különbségek szerepe is jelentős, bár bizonyos kategóriák nem különböznek szignifikánsan a referencia-kategóriáktól. Például a fővárosi lakosokról elmondható, hogy lényegesen intenzívebben használják az IKT eszközöket, mint a községekben élők, de általában a nagyvárosokról (megyeszékhelyek) már ez nem állapítható meg.

A nyugdíjasok IKT eszközhasználati szokásai nem különböznek az egyéb inaktívaktól, de a foglalkoztatottak (vállalkozók, alkalmazottak) és a tanulók lényegesen intenzívebben használják az IKT eszközöket. A férfiak és nők között nincsen szignifikáns különbség a függő változó vonatkozásában. Érdeemes megjegyezni, hogy a modell illeszkedése jó, a hét változó-együttesel a függő változó varianciájának, több mint 50 százalékát le tudtuk írni ($R^2=0,536$).

A fentiek alapján kiemelhetjük a szocializációval kapcsolatos változók (életkor, iskolai végzettség és tanulói státusz) erős együttes hatását, ugyanakkor nem mondhatjuk azt, hogy a hozzáférésben is megmutatózó vertikális egyenlőtlenségek szerepe elhanyagolható lenne.

A korábbiakban az IKT eszközökhöz való hozzáférés kapcsán bemutattuk a társadalmi státusz és az IKT Hozzáférés közötti kapcsolatot nem egyirányú. Nem csak a státusz befolyásolja, hogy a családok milyen hozzáférési lehetőségekkel élhetnek, hanem az IKT hozzáférési lehetőségek a társadalmi státusz növelését is elősegítik. Feltehető, hogy még inkább így van ez, ha az IKT eszközök használatát vizsgáljuk meg. Hipotézisünk szerint az intenzívebb IKT eszközhasználat magasabb társadalmi státusz elérését teszi lehetővé.

A következőkben ezt a feltevést vizsgáljuk meg egy olyan lineáris regressziós modellben, melyben a függő változónk a társadalmi státuszt kifejező személyes jövedelem. A korábbiakhoz képest ugyanazon független változókkal dolgozunk, de az IKT eszközhasználatot is magyarázó változónak tekintjük. (A változók definícióját lásd a 4. táblázatban.)

Az elemzés eredményeit a 6. táblázat tartalmazza. A személyes jövedelmek nagyságát a legerősebben a gazdasági aktivitásbeli különbségek határozzák meg. Ezt követően viszont a legerősebb hatást az IKT eszközök használata gyakorolja, az iskolai végzettség és az életkor változók hatását felülmúlva. A státuszmegszerzés és -fenntartás folyamatában tehát a modern infokommunikációs eszközök használata fontos szerepet játszik. Ez ismételten rávilágít arra, hogy a digitális írástudás, a távközlési és informatikai eszközök szerepe növekszik az oktatásban és a munka világában egyaránt.

Következtetések

Az IKT használatot egy olyan összetett Használati Index segítségével vizsgálatuk, amely együttesen veszi figyelembe a személyi számítógép rendszeres (heti) használatát, az internet és az elektronikus levelezés rendszeres használatát, az on-line vásárlási szokásokat, a mobiltelefon, illetve a WAP-os készülék használatát.

Az index alapján egy olyan felhasználói tipológia alakítható ki, mely 7 csoportba sorolja a lakosságot. (2. ábra)

A Használati Index alapján képzett alsó csoport („IKT kirekesztettek”) aránya 2001 szeptemberében közel a lakosság felét (49%) tette ki. Á rájuk egyetlen vizsgált IKT eszközhasználati forma sem volt jellemző. Ennek a csoportnak az aránya 2002 szeptemberére 39

százalékra csökkent. A felsőbb szinteken elhelyezkedő csoportok aránya ezzel párhuzamosan növekedett. Ennek következtében az aggregált, százfokú index értéke 13-ról 21 pontra növekedett. A növekedés – miként a hozzáférési index esetében is – főként a mobiltelefon használatának bővüléséből fakadt.

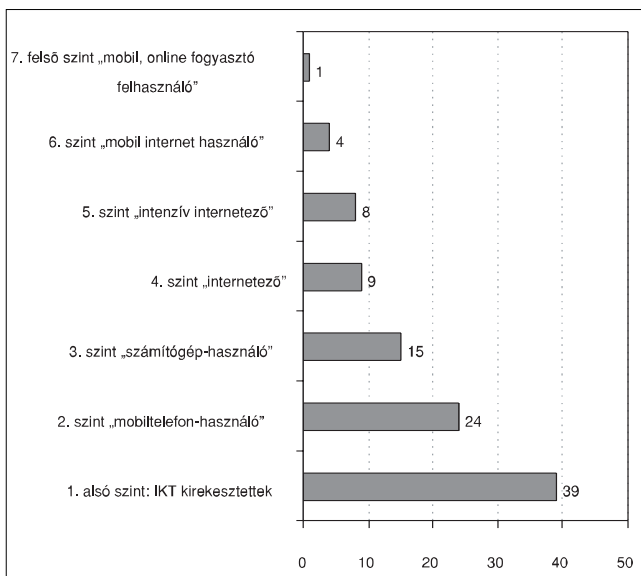
A Használati Index felhasználásával bemutattuk a szocializációval kapcsolatos változók (életkor, iskolai végzettség) kitüntetett szerepét, valamint demonstráltuk azt, hogy a társadalmi státuszmegszerzés folyamatában a digitális írástudás, az IKT eszközök használata is fontos szerepet játszik.

Digitális egyenlőtlenségek tendenciája Magyarországon

A digitális egyenlőtlenségek alakulását a TÁRKI 2003. évben lefolytatott monitoring kutatása alapján foglaljuk össze. A monitoring kutatás megrendelője az Informatikai és Hírközlési Minisztérium (IHM) volt. Az empirikus adatok forrása a magyarországi World Internet Project 2001–2003 évi adatbázisa.

A digitális egyenlőtlenségek szempontjából több „rizikócsoportot” azonosíthatunk. Általában elmondható, hogy a fiatalok körében nagyobb az internet-használók aránya, mint az idősebbek között, a magasabb iskolai végzettségűek valószínűbb, hogy a világháló használói, mint az alacsony iskolai végzettségűek, a magasabb jövedelemmel bírók többen interneteznek, mint az alacsony jövedelműek. A fentiek mellett számos további változót azonosíthatunk, ami mentén egyenlőtlenség alakul ki az info-kommunikációs eszközök használatában. Ilyen lehet például a településtípus, a régió, vagy az etnikai hovatartozás.

2. ábra IKT felhasználói típusok a 15 éves és idősebb lakosság körében, 2002. (vö. 2. táblázat)



A digitális egyenlőtlenségek mérésére a Statistical Benchmarking the Information Society (röviden: SIBIS) projectben kifejlesztett Digitális Megosztottság Index (Digital Divide Index, röviden: Didix) vettük alapul (Hüsing és Selhofer, 2002)⁷.

A Didix alkalmas arra, hogy a digitális egyenlőtlenségeket nemzetközi összehasonlításban is megvizsgálhassuk. Az index úgy képződik hogy négy rizikócsoportot vizsgál az IKT használat négy dimenziójában.

A négy rizikócsoport a következő:

- nők,
- alacsony iskolai végzettségűek (max. 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezők),
- idősek (50 évesnél idősebbek),
- alacsony jövedelműek (egy főre jutó nettó háztartási jöv. alapján alsó kvintilisbe tartozók).

Az IKT használat négy dimenziója (és súlyozásuk):

- számítógép-használat általában (30%),
- otthoni számítógép-használatban (20%),
- internet-használat általában (30%)
- otthoni internet-használat (20%).

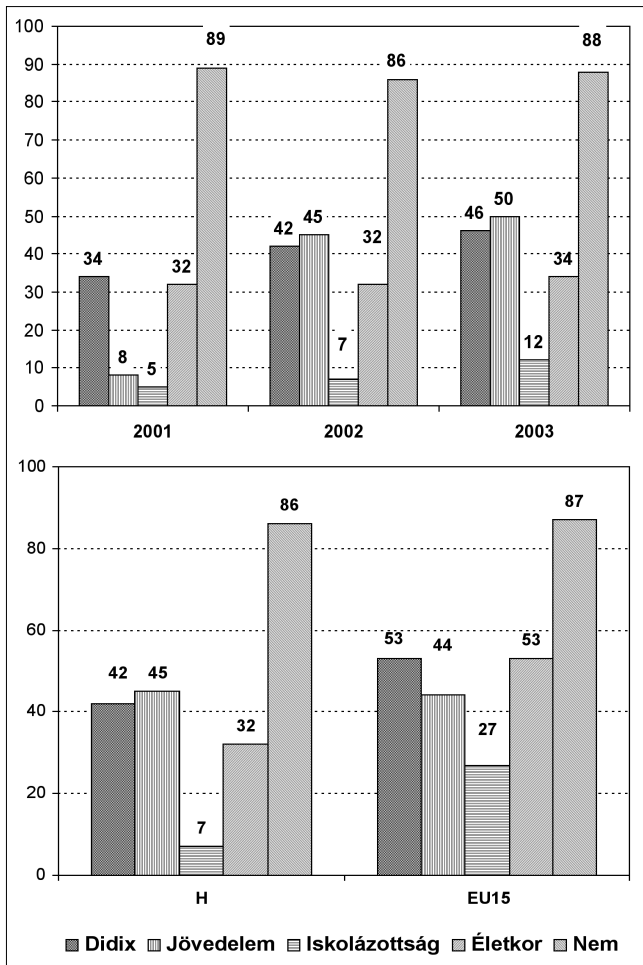
A veszélyeztetett csoportok hátrányát úgy számszerűsítjük, hogy a vizsgált eszközhasználati forma elterjedtségét a veszélyeztetett csoportban a teljes népesség átlagához viszonyítjuk százalékos formában. Képlettel kifejezve: (Eszközhasználók aránya a rizikócsoportban / eszközhasználók aránya a teljes populációban) \times 100. Ezen a módon az index egy csoport hátrányát mutatja meg a teljes populációhoz viszonyítva. Értéke 0 és 100 között változhat, minél kisebb az index értéke, annál nagyobb az adott csoport lemaradása, tehát az adott változó mentén kialakuló digitális megosztottság. A különböző használati típusok (számítógép-használat, internet-használat, otthoni használat) *súlyozott összegzése* adja az egyes dimenziókon belüli megosztottság mértékét, majd a négy veszélyeztetett csoport indexének átlaga adja az országra jellemző megosztottsági indexet.

Az 3. ábra a digitális egyenlőtlenségek mértékét mutatja az egyes veszélyeztetett csoportokban, valamint az összevont index segítségével bemutatja a Magyarországra jellemző általános megosztottság mértékét. Az ábrán az egyes indexek értékének alakulását időben is nyomon követhetjük.

Az adatok szerint hazánkban a digitális egyenlőtlenségek 2001–2003 között csökkentek. Ez a kijelentés igaz akkor is ha az egyes dimenziókat és akkor is, ha az összevont indexet vizsgáljuk. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a javulás ellenére a digitális egyenlőtlenség mértéke Magyarországon igen magas (az összevont index értéke 46). A legfeltűnőbb megosztottság az iskolai végzettség szerint képzett csoportok között van, tehát ennek a változónak a mentén alakulnak ki a legnagyobb egyenlőtlenségek a magyar társadalomban az info-kommunikációs eszközökhöz való hoz-

7 HÜSING, Tobias & SELHOFER, Hannes: *The Digital Divide Index – A measure of social inequalities in the adoption of ICT.* Paper presented at the IST 2002 Conference, Session „Bridging the Digital Divide”, Copenhagen, November 4-6, 2002. www.empirica.com/empirica/publikationen/documents/Huesing_Selhofer_DDIX_2002.pdf

8 http://www.empirica.biz/sibis-mirror/files/Sibis_Pocketbook_updt.pdf



3. ábra A Digitális Egyenlőtlenség Indexe és egyes összetevői Magyarországon, 2001–2003

4. ábra A Digitális Egyenlőtlenség Indexe és egyes összetevői Magyarországon és az Európai Unióban, 2002.

Az adatok forrása:

ITTK–TÁRKI World Internet Project
Magyarországi felvétele, 2002.,
EU15 SIBIS project.s

(15 éves és idősebb népességet reprezentálja)

záférés és azok használata terén. Fontos megosztottságot generáló tényező azonban az adatok szerint az életkor és a jövedelem is. Az ábra tanúsága szerint azonban, Magyarországon a nem változója mentén csak kis mértékű megosztottságot találunk, tehát a férfiak és a nők között nem alakul ki lényeges egyenlőtlenség ezen a területen.

A magyarországi digitális egyenlőtlenségek nemzetközi összehasonlításával a következő ábra foglalkozik (4. ábra). Az ábrán bemutatott adatok szerint hazánkban 2002-ben jóval nagyobb volt a digitális egyenlőtlenségek mértéke, mint az Európai Unió országaiban. Ha az egyes dimenziókat vizsgáljuk, azt látjuk, hogy a nem és a jövedelem változója nagyjából ugyanolyan mértékben mutatkozik meghatározónak, mint az EU 15 akkori tagállamában. Az is megállapítható, hogy az iskolai végzettség változója jóval nagyobb mértékű egyenlőtlenségeket okoz Magyarországon, mint az Unióban, tehát hazánkban az alacsony iskolai végzettsé-

gűk lemaradása sokkal nagyobb mértékű. Szintén fontosabb megosztottsági változónak mutatkozik Magyarországon az életkor: az idősebbek lemaradása a fiatalabbakhoz képest sokkal számottevőbb hazánkban, mint az európai közösség országaiban átlagosan.

Összefoglalás

A digitális szakadék (gap) újkeletű fogalmát napjainkban egyre inkább felváltja a megosztottság (divide) és/vagy a digitális egyenlőtlenségek fogalma, melyek nemcsak az info-kommunikációs technológiákhoz (IKT) való hozzáférésben megfigyelhető kategoriális különbségekre, hanem egyaránt kiterjednek az IKT használat minőségi és mennyiségi különbségeire is.

A háztartások és személyek közötti „hagyományos” egyenlőtlenségek (például jövedelmi, munkaerő-piaci, stb. különbségek) szorosan összefüggnek az információs társadalom szegmentációjával, azaz a társadalmi egyenlőtlenségek hagyományos dimenziói és az ún. digitális megosztottság között kölcsönhatás van. Nemcsak a digitális egyenlőtlenségek társadalmi meghatározottsága erős, hanem az IKT eszközökhöz való hozzáférés szintje is módosítja a háztartások pozícióját az egyenlőtlenségi rendszerben.

Bár Magyarországon az utóbbi években a digitális megosztottság csökkenő tendenciát mutatott az utóbbi években, mégis a digitális szakadék mélyebb, mint az Európai Unió 15 régi tagállamában. Különösen igaz ez az IKT használatban az életkori és iskolai végzettség szerinti megosztottságra.

Az információs társadalom szolgáltatásait az egyes országok, és régiók lakói a különféle társadalmi csoportok tagjai nem egyforma eséllyel vehetik igénybe. Ezt felismerve mind az Európai Unió, mind pedig az egyes nemzeti kormányok igyekeznek olyan cselekvési programokat megfogalmazni, amelyek csökkentik a hozzáférés és a használat vonatkozásában megragadható „digitális szakadékot” az egyes térségek és társadalmi csoportok között. Az országokon belül meghúzódó digitális szakadékok, törésvonalak kialakulásának hátterében különféle anyagi és kulturális okok húzódnak meg. A társadalom egyes csoportjait eltérő vásárlóerő jellemzi, s így eltérő arányban képesek megfizetni a viszonylag drága info-kommunikációs eszközöket, illetve az internethasználattal kapcsolatos távközlési költségeket.

Empirikus adatok többváltozós statisztikai elemzésével kimutatható a szocializációval kapcsolatos változók (életkor, iskolai végzettség) kitüntetett szerepe az IKT eszközök használatának meghatározottságában. Arra is találtunk empirikus bizonyítékot, hogy a társadalmi státuszmegszerzés folyamatában a digitális írástudás, az IKT eszközök használata is meghatározó szerepet játszik.

A helyzet sajátos paradoxona az, hogy a hozzáférést és a használatot elterjeszteni hivatott politikai beavatkozás szükségszerűen digitális szakadékot teremt azzal, hogy egyes csoportokat preferál.

ON THE REGULATION OF PUBLIC SERVICES

keywords: public utility, service provision regulation, energy industry regulation, communication regulation

Telecommunications – the electronic way of communication – is the field of networked services which can be characterized not only by the frequency of innovative activities and by their far reaching implications but also by the novel role played in the transformation of the market and regulation of networked services. This paper tries to analyze the transformation process of the regulation of public utilities, and in order to emphasize some similarities and differences, we give a more profound study of typical tendencies in electrical industry which is as often mentioned public utility as telecommunications.

CHALLENGES OF THE APPLICATION OF THE NEW EUROPEAN TELECOMMUNICATIONS REGULATION

keywords: new regulatory framework, market analysis, SMP, obligations

Old and new member states of the European Union are in the process of introducing the new regulatory framework of electronic communications services which is in force from April 2002 and have to be applied from July 2003. This is a wearisome process and requires profound cooperation between national regulatory authorities and the European Commission. The author sums up current experiences with the new regulatory regime and makes some remarks regarding its practical implications.

CHALLENGES AND TASKS OF THE REGULATION OF ELECTRONIC COMMUNICATIONS – FROM THE REGULATOR'S PERSPECTIVE

keywords: Act on Electronic Communications, market analysis, geographical market, wholesale market

The regulation of telecommunications is characterized by continuous changing and reformation. The most important drivers behind these changes are technological development, economic environment, nature of market, level of market competition, the effort to establish the single communications market within the European Union, and after liberalization of this market the establishment of an efficient competitive market.

– FROM AN INCUMBENT OPERATOR'S PERSPECTIVE

keywords: Act on Electronic Communications, SMP operator, RIO

Following the successful liberalization in 1998, the European Union launched a comprehensive reform in the field of telecommunications. The aim of the reform was to achieve that the extent of regulation applied for market segments can be dynamically set to the level required by the establishment and sustenance of the efficient competition. The new Community regulation therefore authorizes national regulatory bodies to introduce or maintain market intensification provisions, depending on the conclusions of market analysis and with the frequency necessary to meet requirements.

– FROM AN ALTERNATIVE OPERATOR'S PERSPECTIVE

keywords: efficient competition, investment ladder, price press, RIO

The world is somewhat different from an alternative operator's perspective. From this perspective regulation is considered differently as seen by incumbents, politicians, regulatory bodies or subscribers. The regulation is considered good if an alternative operator is able to enter the market, if its investments return in a clear-cut manner, if

the competition is fair, if its market activity is followed by an increasing market share, if it can serve more and more customers and if it can decide the date of introducing a new service in the market. During the recent years we have had rather mixed experiences...

NEW STRATEGIC ELEMENTS IN THE HUNGARIAN REGULATION

keywords: e-Europe, National Broadband Strategy, broadband access, investment incentives

The Hungarian telecommunications regulatory regime in the 90s was based on a clear dependence between government bodies responsible for industry politics and the authority responsible for regulation. In this system the role of the national regulatory authority was basically limited to the dispensation of justice and the legal supervision of market operations. The government elaborated so-called telecommunications policy conceptions for three to five years in which market development tendencies were analyzed and the important goals defined. The scope of activity of market players was mainly determined by laws and by rules issued by government bodies. These laws and rules reflected the telecommunications conception and were later corrected as problems incurred.

ON CERTAIN ISSUES THAT REQUIRE THE REGULATION OF PROTECTION OF PRIVACY AND COPYRIGHT

keywords: data protection, digital rights management, use of personal data, inform. right of self-determination,

The formation of information society poses a lot of important regulatory issues. The proliferation of digitization and the Internet requires the development of new regulatory forms and also re-thinking of traditional legal categories. This paper focuses on two examples of this phenomenon: data protection ensured by the use of anonymity and aliases and digital rights management. Their regulatory aspects are also discussed.

CO-EXISTENCE OF INDUSTRIAL AND COMPETITIVE REGULATION IN TELECOMMUNICATIONS

keywords: efficient competition, competitive regulation, enterprise autonomy, new regulatory framework

It is generally accepted that in a market economy competition is the best regulation. For this reason, in most market economies the activity of enterprises belonging to any industry falls under the competitive rules which are to protect the freedom of competition. The regulation of competition, however, is justified in case of companies having autonomy in shaping their market behavior. If industry rules and competitive rules exist, sector-specific rules either exclude the application of general competitive rules or complement them; in the latter case the two systems of rule can be applied simultaneously.

DIGITAL DIVIDE AND REGULATION

keywords: cultural capital, digital divide, ICT Application Index

In course of the past decade the change of political system and the socio-economic transformation coincided with the consolidation of ICT revolution. The early stage of the proliferation of info-communications technologies witnessed the appearance of technologies which could transmit information instantly and for a long distance. They were followed by the penetration of digital technology which form the basis of computers all over the world.

Contents

Iván Schmidég

INTRODUCTION OF THE GUEST EDITOR

1

REGULATION IN THE WORLD

Pál Valentiny

On the regulation of public services

2

Martin Cave

Challenges of the application of the new European telecommunications regulation

8

REGULATION IN HUNGARY

Dániel Pataki

Challenges and tasks of the regulation of electronic communications from the regulator's perspective

12

Imre Bölcskei

Challenges and tasks of the regulation of electronic communications from an incumbent operator's perspective

17

Gabriella Cseh

Challenges and tasks of the regulation of electronic communications from an alternative operator's perspective

22

Ferenc Bánhidi

New strategic elements in the Hungarian regulation

27

Anikó Gyenge, Géza Tényi

On certain issues that require the regulation of protection of privacy and copyright

35

PROSPECTS OF REGULATION

Tünde Gönczöl

Co-existence of industrial and competitive regulation in telecommunications

37

Zoltán Fábrián

Digital divide and regulation in Hungary

40

Cover: Meander in the labyrinth of regulation? (Escher, M.C.: Relativity)

Szerkesztőség

HTE Budapest V., Kossuth L. tér 6-8.

Tel.: 353-1027, Fax: 353-0451, e-mail: hte@mtesz.hu

Hirdetési árak

1/1 (205x290 mm) 4C 120.000 Ft + áfa

Borító 3 (205x290mm) 4 C 180.000 Ft + áfa

Borító 4 (205x290mm) 4 C 240.000 Ft + áfa

Cikkek eljuttathatók az alábbi címre is

BME Szélessávú Hírközlő Rendszerek

Budapest XI., Goldmann Gy. tér 3.

Tel.: 463-1559, Fax: 463-3289,

e-mail: zombory@mht.bme.hu

Előfizetés

HTE Budapest V., Kossuth L. tér 6-8.

Tel.: 353-1027, Fax: 353-0451

e-mail: hte@mtesz.hu

2004-es előfizetési díjak

Hazai közületi előfizetők részére:

1 évre bruttó 31.200 Ft

Hazai egyéni előfizetők részére:

1 évre bruttó 7.000 Ft

Subscription rates for foreign subscribers:

12 issues 150 USD,

single copies 15 USD

www.hte.hu

Felelős kiadó: MÁTÉ MÁRIA

Lapmenedzser: Dankó András

HU ISSN 0018-2028

Layout: MATT DTP Bt. • Printed by: Regiszter Kft.