

• Valentiny Pál •

A HÁLÓZATOS KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSI REFORMJÁRÓL

A tanulmányban elsősorban a közszolgáltatások szabályozásának európai átalakulási folyamatát próbáljuk röviden elemezni. Ennek során kísérletet teszünk a közszolgáltatások Európai Unióban használatos értelmezéseinek rendszerezésére, majd összefoglaljuk a szabályozási reformok szükségessége melletti főbb érveket. A reformfolyamatok előzményeit, a változásokat kiváltó okokat a villamosenergia-ipar ágazati struktúrájának és szabályozásának átalakulásaival próbáljuk érzékeltetni. A szabályozás jövőben várható változásai közül vizsgáljuk a szolgáltatások közötti és a szabályozók közötti konvergenciát, a versenyszabályozás és ágazati szabályozás közeledését, valamint a közgazdasági elemzések térnyerését.*

A KÖZSZOLGÁLTATÁS ÉRTELMEZÉSEI¹

A közszolgáltatás (*public service*) fogalmát a különböző irodalmi források meglehetősen változatos módon értelmezik. Egyesek a közszolgáltatásokat azok *kínálói* oldaláról és szempontjából közelítik meg, és a fogalmat az *állam*² kínálati szerepével hozzák összefüggésbe. Ez a gyakoribb. Mások a *fogyasztók* szempontjából tekintik a közszolgáltatások fogalmát. Ezek egyaránt foglalkoznak a közszolgáltatások iránti *kereslettel* és *fogyasztási folyamataik* gazdasági jellemzőivel. Végül létezik olyan megközelítés is, amely a közszolgáltatások *elosztási folyamatai* szempontjából alkot kategóriákat és definíciókat. Valamennyi megközelítés érvényes és hasznos; az általuk létrehozott fogalmak kiegészítik egymást. A közszolgáltatások meghatározása a gyakorlatban is sokféle. A közszolgáltatásokkal összefüggő kérdéseket tárgyaló európai uniós dokumentumok³ például hangsúlyozzák, hogy a tagországok joga annak eldöntése, hogy mit tekintenek közszolgáltatásnak. A közszolgáltatás kötelezettségének kimondása – hívják fel a figyelmet ezek az EU-dokumentumok – nem járhat együtt a kötelezettségteljesítés módozatainak meghatározásával, bár a megoldáshoz használt eszközöknek arányban kell állniuk a teljesítendő célokkal.

* A tanulmány elkészítését az OTKA T 048348 számú programja támogatta.

¹ Ezt a fejezetet Kiss Ferenc Lászlóval együtt készítettük.

² Az önkormányzatokat is beleértve.

³ Többek között *Green Paper* [2003], *Horizontal evaluation* [2004], *Evaluation* [2006].

Kezdjük az állam kínálati szerepével! E szerint közszolgáltatásnak olyan szolgáltatást nevezünk, amelyet az állam nyújt polgárai számára, illetve amelynek nyújtásában az államnak valamilyen jelentős aktív szerepe van. Az állami jelenlét létrejöhet akár szociális megfontolásokból következő elosztási problémák, akár a hatékony működést akadályozó piaci zavarok miatt.

1. Az állam a közszolgáltatást nyújthatja *közvetlenül*, azaz állami, illetve állami tulajdonban lévő szolgáltató szervezetek által. Ilyen szervezetek például az államigazgatás különféle lakossági és intézményi szolgáltatásokat nyújtó egységei, az állami oktatási intézmények, a rendőrség, a hadsereg. Az állami tulajdonban lévő közszolgáltatók klasszikus példái a postai, távközlő, energiaipari és közlekedési állami monopóliumok. Ezek jelentős részét az elmúlt évtizedek során világszerte privatizálták,⁴ mert – különféle okokból kifolyólag – a közszolgáltatások nyújtásának rossz hatékonyságú módját képviselték.
2. Az állam a közszolgáltatásokat nyújthatja *közvetett* módon is, azaz magántulajdonban lévő, de az állam által, különböző eszközökkel jelentősen befolyásolt szolgáltatók segítségével. Az állami befolyásolásnak három alapesete van.
 - a) Az első a magánvállalkozás termelési költségeinek valamilyen mértékű (részleges vagy teljes) állami, vagyis az *állami költségvetésből történő finanszírozása*. Ilyen finanszírozások valósulhatnak meg többek között a tudományos alap kutatásban, a hadiiparban és a közlekedésben. A legtöbb országban az állam valamilyen mértékig az oktatást is finanszírozza, mondván, hogy az abban részesülők nem minden esetben lennének képesek vagy hajlandók 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 szolgáltatások esetében – bár sok országban a szolgáltatás magánkézben van – az állam megint csak megrendelőként jelentkezik a piacon, akár a lakosság egészének vagy bizonyos rétegeinek vásárolva szolgáltatásokat. E szolgáltatástípusok esetében 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 (például kötelező alapfokú oktatás), továbbá az állam mindenki számára biztosítani kívánja a szolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést.
 - b) A második a különféle *speciális jogok, privilégiumok nyújtása* a magánvállalkozás számára. A koncessziók egy része ilyen, például azok, amelyek az útépítés-

⁴ Meg kell említenünk, hogy a privatizáció fogalmának az értelmezésében gyakran eltérnek 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.

ben jönnek létre. Már említettük, hogy az Európai Unióban a tagországok joga annak eldöntése, hogy mit tekintenek közszolgáltatásnak. Ehhez kapcsolódóan az is a tagországok joga, hogy adnak-e speciális jogokat a közszolgáltatóknak, illetve alkalmaznak-e valamilyen, a versenysemlegességet nem sértő finanszírozási módot.

c) A harmadik az *állami szabályozás*, például a távközlésben, az energiaipar több ágazatában, vagy a közlekedésben. A szabályozás a közszolgáltató tulajdonjogainak különböző mértékű és formájú megnyirbálását jelenti, az állam ugyanis kötelezettségeket ír elő a szolgáltatások mennyiségére, minőségére, választékára, valamint a szolgáltató profitjára, és gyakran egyéb módokon is.⁵ A monopolista magánvállalkozások szabályozása keretében ezeket a kötelezettségeket államilag garantált privilégiumok (például a *de jure* monopólium vagy a minimális tökemegtérülési ráta állami garanciája) ellensúlyozták. Kompenzációk a versenyző közszolgáltatók esetében is létezhetnek a szabályozó és a szabályozott közötti „társadalmi szerződések” keretei között. A privilégium formájú kompenzáció a versenyző szolgáltatók ösztönző szabályozásának egyik eszköze. Jól illusztrálja azt, hogy az állami befolyásolás alapeseteinek nemcsak tiszta formái, hanem sokféle kombinációi is léteznek.

3. Az állam a közszolgáltatásokat nyújthatja *vegyes* módon is, vagyis olyan szolgáltatók segítségével, amelyekben az állami és a magántulajdon együttesen jelen van. Számos európai országban, köztünk Magyarországon is egyes megoldásokat alkalmaztak a korábbi állami monopóliumok privatizációjának, majd versenyzőivé tételének a folyamatában. A privatizáció nem egyszerre, egy lépésben történt, hanem a szolgáltató tulajdoni szerkezete fokozatosan, több év során alakult át a magántulajdon javára, amíg végül az eredetileg 100 százalékos állami tulajdon 100 százalékos magántulajdonná változott, és a magántulajdon részesedésének növekedésével párhuzamosan nőtt a közvetett befolyásolási módszerek – különösen az állami szabályozás – jelentősége. Az ideiglenesen vegyes tulajdonú szolgáltató a privatizáció járható, sőt esetenként meglehetősen hatékony módja lehet, azonban a tartós vegyes tulajdonnal szemben gazdasági és politikai szempontból egyaránt erős fenntartásaink vannak. A vegyes tulajdon gyakran rossz hatékonyságú módszere a közszolgáltatások nyújtásának.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy a közszolgáltatások esetében a magán- és állami megoldások közötti határvonalat nem mindig a tulajdonformák szerint húzhatjuk meg, hiszen például egy tisztán magánkézben lévő oktatási rendszerben is felléphet az állam a szolgáltatás vagy annak bizonyos elemei megrendelőjeként. A határvonal ezért gyakran sokkal inkább az ellenőrzés mértéke, a rendelkezési jogok mentén

⁵ Például a szolgáltatási terület lefedettsége, a termelőkapacitás nagysága, a tartalékok minimuma, különféle szervezeti és számviteli eljárások.

húzódik. Ezeket az időben és szolgáltatástípusonként is változó és változatos jogokat szerződésrendszerek segítségével próbálják rögzíteni. Ezek a szerződések (itt a szabályozást is sajátos szerződésrendszernek tekintjük) sem képesek azonban minden lehetséges helyzetet átfogni, előre látni és az esetleges változásokat költségmentesen követni, azaz a szerződések nem lehetnek teljes körűek és hatékony érvényesítésük is korlátokba ütközhet.

A közszolgáltatások igen gyakran rendelkeznek a közgazdaságtanból ismert közjóság-tulajdonságokkal, illetve azok közül valamelyikkel. Három tulajdonságról van szó. A közjóság először is *nem rivalizáló*, másodsor *nem kizáró*, harmadszor *nem visszautasítható*. Akkor tekintjük nem rivalizálóknak, ha a valamely fogyasztó általi fogyasztása nem csökkenti állományát, elérhetőségét. Nem kizáró, ha fogyasztói nem adásvétel útján jutnak hozzá, hanem az állam a fogyasztók nevében eljárva, adókból vásárolja meg ezeket a szolgáltatásokat, illetve maga is részt vesz ezek előállításában. Végül nem visszautasítható, ha fogyasztása a fogyasztó kötelessége, vagy akár létérdeke is lehet.

A keresleti oldalról közelítve a közszolgáltatások szükséges, de nem elégséges kritériuma az, hogy a szolgáltatás: 1. alapvető fontosságú és 2. egyetemes. Tehát minden közszolgáltatás alapvető fontosságú és egyetemes, de nem minden alapvető fontosságú és egyetemes szolgáltatás közszolgáltatás. Ahhoz, hogy közszolgáltatásként legyen meghatározható, az is szükséges, hogy kínálatában az állam a már említett módok valamelyike révén szerepet játsszon, továbbá hogy az elosztási mechanizmusa szempontjából rendelkezzen a következőkben részletesebben is kifejtett tulajdonságokkal.

A közszolgáltatások alapvető fontossága nem igényel különösebb elvi kifejtést. Az egyetemességnek három kritériuma van. Az egyetemes szolgáltatás: 1. mindenki által keresett, 2. mindenki számára elérhető, és 3. mindenki számára megengedhető. Az *első kritérium* magas penetrációs rátát jelez a fogyasztói közösségen belül. A televízió vagy a mobiltelefon tehát közszolgáltatás lehet, mert nagyon magas a háztartások, illetve egyének közötti penetrációs rátája. Az *elérhetőségnek* különösen az alacsony népsűrűség és/vagy mostoha természeti körülmények között van nagy jelentősége. A *megengedhetőség* kapcsán említett „mindenki” kétféle fogalmat takar. Közgazdasági szempontból azokról a fogyasztókról van szó, akik fogyasztása társadalmi szempontból kívánatos, mert nagyobb a társadalmi összhaszna, mint a társadalmi összköltsége. Az államnak aktív szerepe van a megengedhetőség biztosításában azok számára, akik fogyasztása társadalmi szempontból kívánatos ugyan, de egyéni szempontból nem, mert az egyéni (vagy háztartási vagy intézményi) hasznossága kisebb, mint egyéni költsége. Ilyen esetekben az egyéni döntés és a társadalmi kívánatosság közötti összhangot állami támogatás biztosíthatja: az állam az egyéni költség és az egyéni haszon különbségével⁶ támogatja a közszolgáltatás fo-

⁶ Illetve a fogyasztásra ösztönzés érdekében ennél a különbségnél valamivel magasabb összeggel.

gyasztását. Jogi szempontból a „mindenki” valóban mindenkit jelent, amikor a közszolgáltatás fogyasztásához való jogot alapvető emberi jogként ismeri el a társadalom. A következő bekezdésben alkalmazott megkülönböztetést megelőlegezve, az alapvető emberi jogként való kezelés érvényesülhet mind a *piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatások* (például: távközlés, energia-, vízszolgáltatás, közlekedés stb.) mind a *nem piaci közvetítésű közszolgáltatások* (például: kötelező oktatás, társadalombiztosítás vagy más nemzeti érdeket képviselő közfeladatok, mint az igazságszolgáltatás, közbiztonság vagy anyakönyvezés stb.) körében is.⁷

A közszolgáltatások elosztási mechanizmusa – azaz a fogyasztókhöz való eljuttatása és fogyasztásuk biztosítása – alapvetően kétféle módon történik, illetve a harmadik mód e kettő kombinációja. Először, egyes közszolgáltatások nem piaci közvetítéssel érik el a fogyasztót. Az államigazgatási szervezetek által nyújtott adminisztratív közszolgáltatások tipikusan ilyenek, még akkor is, ha léteznek a szolgáltatások hatékonyságának javítása érdekében általános törekvések piaci eszközök alkalmazására az adminisztratív-bürokratikus természetű elosztási folyamatokban is. Másodsorban, más közszolgáltatások elosztását a piaci mechanizmus biztosítja, a közszolgáltatások piaci azonban tipikusan tökéletlenül versenyzői piacok. A piac tökéletlen működésének számos oka létezik. Csak a legfontosabbakat említjük, például a szolgáltatók termelési folyamataiban létező méret- és választékgazdaságosságokat, a fogyasztási externáliákat, a piaci szereplők tökéletlen vagy aszimmetrikus információját és a racionális túlfogyasztást.

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, a minőség és az áralakulás, valamint a szolgáltatók közötti választási lehetőség tekintetében is. A közszolgáltatások körében is gyakoribb verseny következtében a szolgáltatók egyre inkább érdekeltté váltak a fogyasztókat vonzó/megtartó díjszabások kialakításában. Megváltozott az a közszolgáltatások finanszírozására Európában korábban jellemző állapot is, amelyben – a közszolgáltatásoknak a magánszektor számára való gazdaságtalan volta miatt – elsősorban közpénzekből vállalkozhattak fejlesztésekre. A magánszektor ma sok helyütt ígéretes befektetéseknek tekinti a közszolgáltatók finanszírozását, és fontos tényező az is, hogy számos országban a költségvetés finanszírozási lehetőségei kimerültek. A közszolgáltatások egyes területein ezzel egyidejűleg gyors és alapvető technológiai változások zajlottak le, amelyek egyes szektorokban (például a távközlés, a közlekedés és az energiaipar egyes területein) a korábban kialakult monopolizált piacok létjogosultságát is megkérdőjelezték.

⁷ Az Európai Unió szóhasználatában megkülönböztetik az általános érdekű nem gazdasági szolgáltatásokat (SGI – *Services of General Interest*) az általános érdekű gazdasági szolgáltatásoktól (SGEI – *Services of General Economic Interest*).

A kínálati oldalról nézve a közszolgáltatásoknak van még egy fontos tulajdonsága: termelési technológiájuk és fogyasztási folyamatuk gyakran hálózati alapú. A továbbiakban a piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatásokkal foglalkozunk, amelyek nagyrészt a nagy *hálózatos közszolgáltató* szektorokat takarják. Szabályozáson a következőkben az ezekben a szektorokban megvalósult ágazati szabályozást értjük, amely az utóbbi időben egyre inkább a versenyszabályozás elveire és gyakorlatához közeledett. Ez a közeledés egy hosszabb reformfolyamat állomása, amelyben a szabályozás, a piacliberalizálás és a privatizáció egyaránt helyet kapott.

A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSÁNAK REFORMJA⁸

A fejlett országokban a szabályozási reform hetvenes évek végétől megindult folyamata annak a felismeréséből fakadt, hogy a szabályozás már nem volt képes eléggé ösztönözni a költségek és ennél fogva az árak csökkentését, a minőség emelését, a szolgáltatások sokféleségét, a kereslet és a technológia változásaira való gyors reagálást. A szabályozás egyre kevésbé töltötte be azt a feladatát, hogy a jóléti veszteségeket és termelési hatékonyság csökkenését ellensúlyozza. A szabályozási reformok megoldásként többnyire az egyes tevékenységek tulajdonosi, szervezeti vagy legalább számviteli elválasztását, az árszabályozáson belül újabb, ösztönző formulák elterjesztését, a szolgáltatások elemekre bontását, a keresztfinanszírozások megszüntetését, a költségeket tükröző árazás bevezetését szorgalmazták. A reformok első hullámának tapasztalatai alapján az infrastruktúra fizikai elemeinek és a velük nyújtott szolgáltatásoknak az elkülönítésével igyekeztek a reformok célkitűzéseit előre vinni. Ezzel párhuzamosan egyre több kísérlet történt a mindenki számára hozzáférhető szolgáltatási kör, az egyetemes szolgáltatások fogalmának meghatározására és ezek sajátos finanszírozási módjának kialakítására. A szabályozási reform céljaként mindenütt a verseny minél több részpiacon való térnyerését is megfogalmazták. Ennek során elsősorban a szabályozásból adódó terhek csökkentését, a piacra való belépés megkönnyítését és a piaci szereplők számára azonos feltételek megteremtését tűzték ki célul.

A hálózatos közszolgáltatások területén megvalósuló piacnyitás a korábbi szabályozási keretek teljes újragondolását igényelte. A szabályozás hiányosságai ugyanis jelentős társadalmi veszteségeket okoznak. Az egyes ágazatokra és elsősorban a széles fogyasztói körükre 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 meg-

⁸ A szabályozás átalakulásának meghatározó észak-amerikai tapasztalatairól és a szabályozási reformfolyamatok mögött meghúzódó közgazdasági szemlélet változásairól lásd Kiss Ferenc László Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába című tanulmányát a kötetben.

felelőnek, a versenykörülmények kialakulásához jobban illeszkedőnek. Ezekben a szabályozási modellekben rendkívül fontos szempont, hogy a szabályozás hosszú távon is jól kiszámítható legyen. Ennek intézményi és eljárásmodbéli biztosítékai vannak, amelyeknek azután a szabályozás során felhasznált közgazdasági eszközökkel is érvényt lehet szerezni. A szabályozási reformhoz szervesen hozzátartozik a szabályozás során követett eljárásmodok újragondolása, amelynek következtében 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.⁹ Az előbbi a több mint egy évszázados szabályozási tradíciói miatt, az utóbbi a múlt század nyolcvanas éveitől kezdődően kiépített, az amerikaitól eltérő, a közszolgáltatások európai szervezeti kereteiből kiinduló, új szabályozási struktúrája miatt. A két szabályozási rendszer azután egymásra is megtermékenyítően hatott, sok elem került az egyikből a másikba, majd ezt a folyamatot a későbbiekben sok ország tapasztalata gazdagította. A szabályozás radikális csökkentésében két további angolszász ország vált élenjáróvá: Ausztrália és Új-Zéland, ezek eredményei és kudarcai is gyakran szerepelnek a szabályozáselmélet és -gyakorlat irodalmában. Európában leginkább a skandináv országok, Hollandia és esetenként Spanyolország követte az egyre terjedő brit szabályozási újításokat.

A közszolgáltatások területén lezajlott változások egyik fontos eleme volt, hogy a korábban különleges, nem piaci tulajdonságú árukat, szolgáltatásokat különböző mértékben ugyan, 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 légi közlekedést, a közúti áruszállítást és tömegközlekedést, az energiaszolgáltatást, a vasutat és mára a postai szolgáltatások szerveződését és szabályozását is. Egyes területeken (közlekedés, vízszolgáltatás, postai szolgáltatások) évszázados és örökkévalónak tűnő monopolhelyzetek váltak rövid idő alatt fenntarthatatlanokká. 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 szembeesniük 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.

⁹ 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.

A versenyhelyzet kialakulását ezekben az ágazatokban is nagyban befolyásolta az alkalmazott technológiák változása, illetve újak belépése. A verseny miatt is egyre fontosabbá vált 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 alapvetően fontos információnak számít, ami miatt a számviteli, vállalaton belüli informatikai folyamatok súlya megnőtt. A piacliberalizálás közegében az egyes szolgáltatások területén a tevékenységek fennmaradó monopoljellege viszont részletes piacszabályozás kialakítását igényelte, ami szintén a számviteli folyamatok figyelemmel kísérésének követelményével, a keresztfinanszírozás csökkentésének vagy átláthatóbbá tételének igényével, gyakran az egyes tevékenységek pontos számviteli sétválasztásának 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 szociális juttatások kézbesítésétől a foglalkoztatáspolitikáig terjedően – társadalmi, szociális feladatokat is ellátott. Részben a társadalmi funkció betöltésének ellentételezéseként a szolgáltatóvállalatok kizárólagos jogokkal rendelkezhetek. Ilyen helyzetben a szolgáltatás minőségének, a termelékenységnek a javítására nemigen ösztönzött semmi. A szabályozási reform Európában a hálózatos közszolgáltatási piacok többségén – ott, ahol ezt a lépést korábban még nem tették meg – együtt járt a szolgáltatók üzleti vállalkozássá alakulásával. Az átalakuló vállalati szervezetek számára az egyik legfontosabb feladat, hogy a kormányzatok által a társadalmi igazságosság szempontjából fontosnak tartott tevékenységeket a kormányzatok „üzleti megrendeléseként”, explicit módon, a költségeket ismerve és a finanszírozás feltételeit megteremtve hárítsák a vállalatokra.

A közszolgáltató szervezetek életképességének szempontjából a legfontosabb lépés a szervezetek autonómiájának megteremtése, azaz olyan szervezet létrehozása, amely a kormányzattól pénzügyileg független és gazdálkodási autonómiája arra is kiterjed, hogy pénzügyi nehézségeivel maga nézzen szembe. Ebben a folyamatban nemcsak az állami adminisztrációtól, hanem a közszolgáltatók pártpolitikától való függetlenedését is el kell érni. A vállalati működés feltételeinek tehát a piacgazdaság általános követelményeinek kell megfelelniük. Az autonómia növekedése során a vállalatok döntéshozatali önállósága a foglalkoztatás kérdéseire is kiterjed, így sok helyen számolni kell azzal, hogy az alkalmazottak különleges jogállása meg fog szűnni.

Ezeket az elveket az Európai Unió irányelvei a gyakorlatba is átültették. A távközlés területén a kilencvenes 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 az irányelvek egy átfogó csomagjában (2002) egyszerre 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 villamos energia, 2001-ben a gázszolgáltatás piacnyitására szóló irányelv követett. A piacnyitás tapasztalatait 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 elveihez közelítő irányelveket fogadtak el a villamos energia és a gázipar esetében is (2007. évi teljes piacnyitást előírva), megállapodtak a nemzetközi teherforgalom 2006. évi, az országon belüli teherforgalom 2007. évi szabaddá tételében, valamint a postai piacnyitás újabb lépcsőjében. Az egyes ágazatokon belüli reformlépéseket a kötet e részének tanulmányai részletesen tárgyalják.

SZABÁLYOZÁSI REFORM TÖRTÉNELMI TÁVLATBAN AZ ÁGAZATI STRUKTÚRA ÉS A SZABÁLYOZÁS VÁLTOZÁSAI A VILLAMOSENERGIA-IPARBAN

A reformlépések történelmi távlatba helyezéséhez a kötet mélyebb betekintést nyújtó tematikus elemzéseikhez kapcsolódóan, a villamosenergia-ipar példájával élünk. A villamosenergia-ipar kezdeti időszakára – a 19. század végére – a távközléshez hasonlóan a verseny volt a jellemző. Az erőteljes verseny ár- és termeléskorlátozó kartellekhez vezetett, amelyet hamarosan törvények tiltottak. 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 több évtizedes rendje alapján úgyis fogalmazhatunk, hogy a társaságok megbízható szolgáltatást adtak megbízható profitkilátásokért cserébe. A szervezeti oldalon lezajlott változások nyomán létrejötték a kizárólagosságot élvező, integrált (termelés, szállítás, elosztás) monopóliumok, amelyek a háttérben zajló technológiai haladás, az egyre jobban kihasználható méretgazdaságosság és a fogyasztásra serkentő berendezések gyors ütemű elterjedése következtében a termelés tízévenkénti – „hüvelykujjszabály” szerinti – megduplázódására számíthattak.

A hetvenes évektől lehetővé vált – általában szabályozói, törvényhozási beavatkozásra – új belépők (független áramtermelők) megjelenése a piacon. Ennek az elvi lehetőségnek megvalósulását a gyakorlatban részben az tette lehetővé, hogy a villamosenergia-rendszerek kisebb méretű egységekkel történő, lassabb ütemű kapaci-

tásbővítést is el tudtak viselni. Másfelől, megint csak a távközléshez hasonlóan, technológiai változások következtek be: a gázturbinák olyan generációja született meg, amelyek mind az üzembe helyezés gyorsaságát, mind a fűtőanyag relatív árát, mind a környezetszennyezést 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 az üzemeltetési, fenntartási és tőkeköltégei együttvéve is alacsonyabbak voltak.

A független áramtermelők száma és aránya, ott ahol erre a szabályozás lehetőséget adott, gyorsan növekedett, mert az új technológiát gyorsan 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 – kikerült 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 technológiai fejlődésre és a dereguláció terjedésére alapozva a korábbi centralizált felépítésű villamosenergia-szolgáltatás sok helyen több központú rendszerek interakcióját feltételező *decentralizált energiaszolgáltatássá* fog átalakulni.

A szabályozás mindenütt – bár eltérő időpontokban – igyekezett megteremteni az ágazat kívánatos átalakulását 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, rendszer-elemek, esetleg egész erőművek miatt keletkező „befagyott” költségeket. Ha később érkezik el a választás joga a kisfogyasztókhoz, akkor általában több lehetőség van az esetleg felmerülő befagyott költségek időközbeni visszanyerésére. Sok esetben viszont társadalmilag előnyösebb, ha ezek a költségek „elsüllyednek”.

Az energiapiac liberalizálásának sok helyütt hamar érzékelhetőek voltak az *előnyös hatásai*. A termelékenység mindenütt látványosan emelkedett. Az energiaipari közszolgáltatók nagy lépéseket tettek egy jóval inkább fogyasztóorientált piac felé, sőt sok esetben éppen a fogyasztók megnyerése, új innovatív szolgáltatások kialakítása vált a piac fő mozgatójává. 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 tartal-

maztak az árak, ott a liberalizáció azon céljának kellett teljesülnie, hogy az árak a költségekkel összhangba kerüljenek. A privatizációban és piacliberalizálásban élenjáró Nagy-Britannia esetében már hosszabb idősorokkal rendelkezünk. Ezek egyértelműen mutatják, hogy a távközlés és az energiaipar területén az elmúlt két évtizedben a reálárak jelentős (30, illetve 50 százalékos) mértékben csökkentek (*Newbery [2004a]* 30. o.). A termelékenység javulása hosszabb távon is képes volt az inflációs hatásokat ellensúlyozni. Az Európai Unió 15 tagállamának átlagában 1996 óta ki lehetett mutatni, hogy a villamosenergia-árak növekedése az infláció alakulása alatt maradt, a távközlési tarifák pedig nominálisan is jelentős mértékben csökkentek (*Horizontal evaluation [2004]*, 44. o., *Evaluation [2006]*, 32. o.).

A liberalizáció eddig látható előnyei mellett új *problémák* is körvonalazódtak. 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 profitszempontok korábbinál nagyobb érvényesülésének együttes hatására – mind rövid, mind hosszabb távon – felmerülhetnek 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 (Egyesült Államok, Olaszország), és volt, ahol a magánkézbe került és liberalizált piacon az ellátásbiztonság radikális javulást mutatott (Argentína).

A piaci liberalizáció hatásainak számbavételekor az egyik legfontosabb – eddig nem említett, de talán a legtöbb elemzést igénylő – kérdése a *piaci határok* már ma is látható átrajzolódásának a 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 alapokon, a vertikális egyes elemeit újraépítve, vállalat-összeolvadásokat, felvásárlásokat láthatunk.¹⁰ 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 országhatárokon átnyúló hálózatok, vállalatok kialakulását, ami az Európai Unióban a részben felülről kezdeményezett piacnyitásnak, az egységes energiapiac megteremtésének egyik fontos következménye.¹¹

A liberalizálódó európai villamosenergia-piacon (a távközléshez hasonlóan) az országok két csoportja különböztethető meg: a liberalizált piacokkal rendelkezők és a lassan liberalizálódóké. Az előbbi csoportba tartozók a korábbi piacszerkeze-

¹⁰ A hazai folyamatokat e kötetben *Vince Péter* Tulajdonosi koncentráció, vállalati összefonódás című írása elemzi.

¹¹ Az országhatárokon túlnyúló regionális piacok kialakulásának várható hatásairól lásd *Kiss András* A regionális árampiaci integráció hatása az erőművek piaci erőfölényére című írását e kötetben.

tüket átalakították és/vagy privatizációs lépéseket tettek (például 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 (például Görögország, Belgium, Franciaország). A változások sebessége nem minden esetben függött össze a magántulajdon terjedésével: Görögországban és Franciaországban a monopólium állami, Belgiumban magánkézben van. Versenyképes piacok alakultak ki azzal is, hogy egyes országok az egymás közötti villamosenergia-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 kezdetben mindenütt csökkent, több kisebb piaci szereplő is megjelent. A liberalizációt célul tűző irányelvek ugyanakkor nem kívánják meg semmiféle piacszerkezeti azonosságot a tagországok között, és nem is látszik konvergencia a piacszerkezetben. Az irányelvek fő célkitűzése a széttagolt nemzeti piacok összekapcsolása (egységes villamosenergia-piac létrehozása), ezáltal a nemzetközi méretű verseny lehetővé tétele. Ehhez a hálózatokhoz való diszkriminációmentes hozzáférés biztosítása is szükséges. Az utóbbi érdekében a termelés, a nagyfeszültségű távvezetési szállítás és a rendszerirányítás közötti érdekkapcsolatok minimálisra szorítására kell törekedni,¹² a tevékenységeknek legalább jogi, de célszerűbben tulajdonosi elkülönítésével. A termelés területén folyó verseny természetesen csak akkor lehet hatékony, ha a fogyasztókhöz való eljutásban is lehetőség van a versenyre.¹³

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 csupán a monopóliumokra jellemző, a hagyományos piacokon elérhető méret- és választékgazdaságosság mentén jelentkező költségelnyök kihasználása, hanem kiaknázhatók az azonos fogyasztóbázisra épülő, minél szélesebb szolgáltatási kínálat kialakításával elérhető új költségmegtakarítási lehetőségek (sok esetben a választékgazdaságosság új fajtái) is. Ezek az előnyök nem korlátozódnak az energiaiparra, részesülhet belőlük a többi közszolgáltatásban működő cég is. Egyre jobban körvo-

¹² Ezeknek az érdekkapcsolatoknak egy fontos szeletét elemzi *Paizs László* Ösztönzési problémák a kiegyenlítő energia hazai piacán című kötetbeli tanulmánya.

¹³ A fogyasztókért folyó versenyt a szolgáltatók közötti váltás költségei alapvetően befolyásolják. Ezzel a kérdéssel foglalkozik e kötetben *Szolnoki Pálma* és *Tóth András István* Szolgáltatátóváltás a magyar lakossági árampiacon 2008-ban című tanulmánya.

nalazódnak 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” előállítását is ugyanabban a cégben történik. A fogyasztóval közvetlen kapcsolatban álló cég (vagy részleg) a termék szállításáért versenyző vállalatok közül a legkedvezőbb ajánlatot elfogadva nyújtja a szolgáltatást.

Az azonos fogyasztói bázisra ráépülő, *többszektorú közszolgáltatók* ma már felölelik az energiaipart, a távközlést és a vízszolgáltatást. A többféle szolgáltatástípus nyújtása esetén a fogyasztókkal való kapcsolattartásból származó hatékonyságjavulás és költségmegtakarítás mellett arra is lehetőség nyílik, hogy ugyanezt a fogyasztóbázist ne csak a hagyományos szolgáltatási körhöz tartozó termékekkel lássák el. A hagyományos szolgáltatások (áram, gáz, víz, telefon) esetében többek között a mérők közös leolvasásából, szállítási, raktározási, általában logisztikai egyszerűsítésekéből 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 hangsúlyoznunk, hogy az ilyen jellegű változások lehetőségét a piacliberalizáláson túl az informatika gyors előretérése teremtette meg.

A többszektorú közszolgáltatók között ma még az energiaipari társaságok dominálnak. A gáz és az 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 ki fog terjedni nagyobb régiókra, feltehetően országhatárokon túlra is. A már eddig is nagy aktivitást mutató vízszolgáltatók ebben a folyamatban feltehetően továbbra is részt vesznek, és a többszektorú szolgáltatók kiegészülnek a távközlési szolgáltatókkal, amit a technológia várható fejlődése (például a helyi áramszolgáltatók vezetékeinek távközlési célú használata) fel fog gyorsítani.

A többszektorú szolgáltatók megjelenése miatt a *szabályozás hagyományos keretei is átalakulhatnak*. A ma még elkülönült, ágazati alapon működő szabályozó szervezetek együttműködésre kényszerülnek, esetleg össze is olvadnak.¹⁴ Az ország-

¹⁴ Példa erre a Nagy-Britanniában lezajló folyamat, amelynek során előbb a gáz- és a villamosenergiaipar önálló szabályozó szervezetei egyesültek, majd a távközlés, frekvenciaelosztás, műsorszórás és a média szabályozása került egyetlen hatóság égisze alá. Ezzel egy időben 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 irányelvcsomagja is a konvergencia jegyében született.

határokat átlépő vállalatok számának szaporodásával egyre nagyobb igény támad az interregionális szabályozás létrehozására.¹⁵ A 2002-ben készült Sapir-jelentés a versenyszabályozásban is elérkezettnek látta az időt az európai szintű szabályozó szervezet felállítására. A szabályozási feladatok már túlléptek a nemzeti keretek között megoldható mértéken, az Európai Unió szervezeti reformjai azonban késnek. A korábbi európai bírósági határozatok alapján azonban az látszik, hogy az alapszerződés megváltoztatása nélkül nehéz döntéshozatali jogokat önálló szervezetek hatáskörébe utalni, bár az Európai Központi Bank és a Beruházási Bank példája azt mutatja, hogy többféle jogi megoldás létezik (*Sapir és szerzőtársai* [2003] 162–163. o.).

A piacok egy részén, ahol a monopóliumhelyzetek nem szűnnek meg és az *ex ante* szabályozás (ezen belül az árszabályozás) megmarad, a szabályozó szervezeteknek, a jövőbe is tekintve, segíteniük kell a verseny erősödését. Ügyelniük kell arra, hogy a technológiák közötti versenyben a szabályozás semleges maradjon, egyes technológiák ne a szabályozó beavatkozása következtében váljanak elterjedtté. A szabályozásnak módot kell teremtenie arra, hogy az egyes tevékenységformáknak, az ahhoz kapcsolódó különféle szolgáltatásoknak új kombinációi jölessenek létre, ezért ösztönözniük kell azt, hogy a hálózatok infrastruktúrájának tulajdonlása, működtetése a hálózatokon nyújtott szolgáltatásoktól mindinkább elváljon (*Newbery* [2004b], *Reding* [2007]).

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 egyes piacokat újonnan keletkező monopóliumok uralnak majd. Remélhető, hogy ezek a helyzetek a versenyszabályozás *ex post* eszközeivel megoldhatók lesznek. Mindazonáltal nem zárható ki olyan fejlődési út sem, amelynek során a nemzetközileg – regionálisan – szerveződött közszolgáltatók piaci erejének ellensúlyozására nagy hatáskörű regionális – 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.

.....
¹⁵ Már 1999-ben alapos vizsgálat alá vették az európai távközlési 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 intézkedéseit uniós szinten is véleményezik. További koordinációs lehetőségeket biztosít a nemzeti szabályozó hatóságok – az energiaiparhoz hasonlóan működtetett – uniós ösztönzésre felálló, közös munkacsoportja is. Az elektronikus hírközlés szabályozását megújítani szándékozó 2007-es új törvénycsomag-tervezet már tartalmazza az Európai Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság létrehozásának javaslatát.

A VERSENYSZABÁLYOZÁS VÁRHATÓ VÁLTOZÁSAI

A közszolgáltatások szabályozásának reformja nem érthető meg a versenyszabályozás átalakulásának ismerete nélkül. Azon túl, hogy a gazdaságról alkotott közgazdasági vélekedések módosulása mindkét folyamatot meghatározta, a két szabályozási rezsím közeledése is tapasztalható volt az elmúlt időszakban. Az Európai Unió több évtizeden keresztül lényegében változatlanul működtetett versenyszabályozási keretei a 25 tagországra történt bővülés idejére megváltoztak. A korábban olajozottan működő rendszer az egyre növekvő feladatok, valamint a piacok és magának az Európai Uniónak az egységesülése miatt is megújításra várt, amit az új tagok felvétele még bonyolultabbá tett. A korábbi részleges reformok sikeresek voltak ugyan, de sokasodtak a feldolgozatlan és talán nem kellő alaposággal eldöntött ügyek, amint azt az Európai Bíróságnak a bizottság döntéseit megsemmisítő ítéletei több esetben is érzékeltették. A reformok kiteljesítése érdekében 2002 végén – az Európai Unió kibővítésére készülve – a nemzeti szabályozó hatóságok és a bizottság közötti munkamegosztást újragondoló és alapvetően decentralizáló jellegű szabályozásról döntöttek (*Council Regulation* [2003]). Ezzel egy időben létrehozták az Európai Versenyhálózatot (*European Competition Network*), amely a nemzeti versenyhatóságok közötti, valamint a bizottsággal való együttműködést segíti. Az átalakuló versenyszabályozást az Európai Unió kibővítésének időpontjára egy modernizációs csomag egészítette ki, amelynek 2004 óta újabb és újabb elemei léptek életbe. A problémák ellenére az – Európai Unió egyik legsikeresebb közösségi tevékenységének tekintett – versenyszabályozás megújítását hosszú időszakra hatónak, az elkövetkező évtizedre mindenképpen kiterjedőnek tervezik. A konkrét intézkedések időtávja jelenleg a 2010-ig terjedő időszakkal zárul, amelynek végén, illetve egyes területeken a közbülső időszakban is, felülvizsgálat és helyzetértékelés várható. Az általános versenyszabályozáshoz illeszkedően az ágazati szabályozásokban szereplő belátható időtáv jelen évtized második fele, a piacnyitások újabb fázisainak időpontjai 2007–2009 közötti időszakra esnek. A korábbi tapasztalatok alapján a versenyszabályozással szemben az ágazati szabályozások gyakoribb és sokszor radikálisabb változást ígérnek.

A korábbinál aktívabb versenypolitikát hirdető európai uniós dokumentum (*A Pro-active Competition Policy* [2004]) – amely még az előző bizottság alatt készült – hangsúlyozza, hogy a versenypolitika önmagában nem képes minden körülmények között versenyt gerjeszteni, ehhez a vállalkozásoknak olyan általános gazdasági közegben kell működniük, amely ösztönzi a versengést. Közvetett módon, megfelelő iparpolitikával összehangolva azonban bizonyosan hozzá tud járulni az Európai Unió versenyképességének javulásához. Az új bizottság ezeket az elveket elfogadva, megkezdte a versenyszabályozás egyes részterületeire vonatkozó javaslatainak a benyújtását, és az új biztos személyében sokan személyi garanciát látnak arra, hogy a piacliberalizáció folyamata – az akár közvetlen támogatásokat is fel-

használó erős nemzeti vagy európai vállalatok megteremtésére törekvő francia és német igényekkel szemben is – tovább halad. Ezeknek az egymással szembeesülő törekvéseknek a változó egyensúlya lesz feltehetően jellemző a következő időszakban, miközben transzatlanti hatásokra a liberalizálódás fokozatosan teret nyerhet.

Az EU versenyszabályozása a közvetlenül alkalmazandó joganyag része. A már megvalósult és a tervezett bővítés azt jelenti, hogy 30 körüli nemzeti versenyhatóság alkalmazza majd az EU versenyszabályait. Ezért a modernizált versenyszabályozás első feladata olyan egységes keret megteremtése, amelyben a nemzeti és az európai uniós joggyakorlat összhangba hozható. Változtatni szándékoznak az eddigi, főként „formai/jogias” háttérű és merev – hüvelykujjszabályok alkalmazásához kötött – versenyszabályozási elemeken, a jövőben a versenyszabályozási elvek és döntések elsősorban a gazdasági hatások elemzésére épülhetnek.

A KÖZGAZDASÁGI ELEMZÉSEK FOKOZOTTABB IGÉNYBEVÉTELE

A gazdasági hatások következetesebb számbavételét célul tűző európai uniós versenypolitikai fordulat egyik jele a vezető közgazdász posztjának létrehozása volt 2003-ban. A posztot betöltő személy csak időlegesen dolgozik a bizottságnál, hangsúlyozott cél, hogy szakmai karrierjét a bizottságon kívül építse. Megbízatása három évre szól, személyében független a versenyügyek vizsgálóitól, és csak a verseny-főigazgatóság vezetőjének tartozik beszámolni. Az elmúlt időszak európai versenyjogi esetei azt az Egyesült Államokban már széles körben látható helyzetet tükrözték, hogy az ágazati és a versenyszabályozás kérdéseiben egyre nagyobb teret kapnak a közgazdasági elemzések. A közgazdasági elemzések szerepe két területen is növekszik: 1. az érintett piac meghatározása, a keresleti és a kínálati oldalon fellépő helyettesíthetőség vizsgálata, a piac határainak megvonása, 2. a piac változásának vizsgálata, a verseny elemzése, a megállapodásoktól, az egyezségektől, az összeolvadásoktól, az összejátszástól, az árképzéstől, a kockázatok megosztásától remélt előnyök értékelése.

A vállalkozások összefonódását szabályozó új európai uniós rendelet megszüntette a dominanciavizsgálatra használt, a piaci részesedésekre épülő tesztet, és helyébe egy olyat állított, amely az „érdemi verseny jelentős csökkenését” méri.¹⁶ A fúziókontrollok hatásainak felmérésére kifejlesztett modelleket a jövőben az összefonódás engedélyezése esetén vállalt kötelezettség vizsgálatához is felhasználják. A versenyszabályozás talán két legfontosabb területét a versenykorlátozó megállapodások (EK-szerződés 81. cikk) és a piaci erőfölénnyel való visszaélés (EK-szerződés 82. cikk) tényét egyaránt a versenykorlátozás fogyasztókra gyakorolt kedvezőt-

¹⁶ Lásd a kötetben *Csorba Gergely* A fúziókontroll módszertanáról című elemzését.

len hatásának mérésével, nem pedig pusztá feltételezésével fogják megállapítani (*Consolidated version* [2002]).

A közgazdasági megközelítés alkalmazása megköveteli, hogy minden esetet egyenként vizsgáljanak meg. A közgazdasági elemzés segít abban, hogy a jogi keretekbe nem fogható versenykorlátozó magatartásra is fény derüljön, ugyanakkor adott magatartás következetesebb megítélésére is módot ad, hiszen minden esetet a végeredmény szempontjából bírálnak el. Ez azt is jelenti, hogy ha két különböző piaci magatartás azonos eredményre vezet, akkor azonos módon kell azt megítélni. A közgazdasági elemzés azt is képes figyelembe venni, hogy ugyanaz a piaci magatartás más és más körülmények között különböző eredményekre vezethet, az egyik esetben versenyt torzít, a másikban hatékonyságot növel, és innovációhoz vezet. Az elemzéseknek a piaci folyamatokról teljes képet kell alkotniuk, vagyis a versenyben okozott károkat a hatékonyság esetleges növekedésével kell szembe állítani (*Gual és szerzőtársai* [2005], *Neven* [2006]).

Az állami támogatások megítélésében is egyre nagyobb teret nyer a közgazdasági szempontok alkalmazása. A támogatni kívánt esetekben figyelembe kell venni, hogy piackudarc esetén az állami beavatkozás akár a korábbinál is kedvezőtlenebb helyzetet teremthet. Olyan tényezőkkel is számolni kell, mint a beavatkozás kudarca, a járadékvadászat, az állami támogatások másodlagos, árnyékköltségei stb. A piackudarcok esetén annak a mérlegelésére is sor fog kerülni, hogy ezekhez mi (külső gazdasági hatás, tökéletlen információ, koordinációs probléma vagy piaci erőfölény) vezetett. Az elemzések kimutathatják, hogy egyes esetekben az állami támogatás helyett a kevésbé piactorzító szabályozás lehet a javasolt megoldás. Az elkövetkező évtizedben több, ma még vitatott, a versenyszabályozás kérdéseit alapvetően befolyásoló közgazdasági elképzelés használata tisztázódhat: a kizárólagossági szerződések okozhatnak-e kárt a fogyasztóknak, vagy lehet-e a hosszú távú növekményköltségek (*long run average incremental cost*) alkalmazásával a kiszorító árazás és az árprés versenykorlátozó eseteit elemezni.¹⁷

A bizottság 2005 júniusában publikált állami támogatási akcióterve egy 2009-ig terjedő intézkedéscsomagot tartalmaz (*State aid...* [2005]). Az akcióterv keretében megfogalmazott célkitűzések gyakorlatba való átültetésének első példája a közszolgáltatásokat közvetlenül érintő, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával összefüggő törvény-előkészítő csomag megjelenése volt 2005 júliusában. E szerint a tagállamok meglehetősen szabadon dönthetnek arról, hogy finanszírozzák-e az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtását, és ha igen, milyen módon teszik azt. A verseny torzulásának elkerülése érdekében azonban ügyelniük kell arra, hogy az ellentételezés ne vezessen túlkompenzáláshoz és a verseny indokolatlan torzulásához.

¹⁷ Ez utóbbi kérdéshez lásd (*Valentiny* [2004]).

Az *általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról* szóló csomagban egy keret-irányelv és az átláthatóság biztosításáról szóló irányelv-módosítás szerepelt. A keretirányelvben rögzítésre kerül, hogy az Európai Bíróság döntése értelmében bizonyos feltételek teljesülése esetén az állami kompenzáció nem minősül támogatásnak az EK-szerződés 87. cikk 1. bekezdése értelmében. Az egyik feltétel, hogy a szerződés 86. cikke alapján valóban általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtson a vállalkozás, amelynél a közszolgáltatási kötelezettséget és a speciális, esetleg kizárólagos jogokat törvényhozói, szabályozói vagy szerződéses aktusok rögzítik. Azt is rögzíteni szükséges, hogy a kompenzációt milyen módon kell számítani, és hogyan lehet ellenőrizni. A túlkompenzálás elkerülésére hatékony mechanizmusokat kell működtetni, biztosítva az esetleges visszafizetés módozatait is. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások számvitelét az átláthatóság érdekében a vállalkozáson belül el kell különíteni az egyéb szolgáltatásoktól.

Az állam mint a szolgáltatások garantálója, illetve megrendelője a hálózatos ágazatok jelentős részében jelen van, egyre nagyobb számban ismerkedhetünk meg az ebből a funkcióból adódó hasznosítható megoldásokkal és elemzési eszközökkel. Ezek közös jellemzője, hogy a szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő támogatások nyújtásának feltételei az Európai Unióban egyre inkább közelednek az egyetemes szolgáltatás feltételrendszereihez.

ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmányban elsősorban a közszolgáltatások szabályozásának európai átalakulási folyamatát próbáltuk röviden elemezni. Ennek során kísérletet tettünk a közszolgáltatások Európai Unióban használatos értelmezéseinek rendszerezésére, és megállapíthattuk, hogy a közszolgáltatások minősítése körüli viták az Európai Unióban elsősorban a támogatások jellege, módja miatt élénkek. 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: az igazságszolgáltatás, közbiztonság vagy anyakönyvezés stb.) körében is. A közszolgáltatásokkal összefüggő kérdéseket tárgyaló európai uniós dokumentumok ugyanakkor azt is hangsúlyozzák, hogy 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 szabályozási reformok szükségessége melletti főbb érveknek a következőket láttuk. A fejlett országokban a hetvenes évek végétől megindult szabályozási reform-

folyamat annak a felismeréséből fakadt, hogy a szabályozás már nem volt képes eléggé ösztönözni a költségek – ennél fogva az árak csökkentését, a minőség emelését, a szolgáltatások sokféleségének biztosítását, a kereslet és a technológia változásaira való gyors reagálást. A szabályozás egyre kevésbé töltötte be azt a feladatát, hogy a jóléti veszteségeket és termelési hatékonyság csökkenését ellensúlyozza. A szabályozási reformok megoldásként többnyire az egyes tevékenységek tulajdonosi, szervezeti vagy legalább számviteli elválasztását, az árszabályozáson belül újabb, ösztönző formulák elterjesztését, a szolgáltatások elemekre bontását, a keresztfinaanszírozás megszüntetését, a tényleges költségeket követő árazás bevezetését szorgalmazták. A reformok első hullámának tapasztalatai alapján az infrastruktúra fizikai elemeinek és a rajtuk nyújtott szolgáltatásoknak az elkülönítésével igyekeztek a reformok megvalósítását előre vinni. Ezzel párhuzamosan egyre több kísérlet történt a mindenki számára hozzáférhető szolgáltatási kör, az egyetemes szolgáltatások fogalmának meghatározására és ezek sajátos finanszírozási módjának kialakítására. A szabályozási reform céljaként mindenütt a verseny minél több helyen való térnyerését is megfogalmazták. Ennek során elsősorban a szabályozásból adódó terhek csökkentését, a piacra való belépés megkönnyítését és a piaci szereplők számára azonos feltételek megteremtését tűzték ki célul.

A közszolgáltatások területén lezajlott változások egyik fontos eleme volt, hogy a korábban különleges, nem piaci tulajdonságú árukat, szolgáltatásokat különböző mértékben ugyan, 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 légi közlekedést, a közúti áruszállítást és tömegközlekedést, az energiaszolgáltatást, a vasutat és mára a postai szolgáltatások szerveződését és szabályozását is. Egyes területeken (közlekedés, vízszolgáltatás, postai szolgáltatások) évszázados és örökkévalónak tűnő monopolhelyzetek váltak rövid idő alatt fenntarthatatlanokká.

A reformfolyamatok előzményeit, a változásokat kiváltó okokat a villamosenergia-ipar ágazati struktúrájának és szabályozásának átalakulásával próbáltuk érzékelteni. Említést tettünk arról a folyamatról, amelyben a versenyző piacszerkezet monopolistává alakult, majd felváltott a monopolpozíciókat meggyengítő technológiai változásokat, a kínálati oldal változásait, a vertikális szervezetek meggyengülését, majd a liberalizált piacokon tapasztalható újrendeződését. Utaltunk a piacliberalizálás sikereire és az általa (is) kiváltott újabb problémákra. Bemutattuk az Európai Unió tagországainak egymástól eltérő viszonyát a deregulációs folyamathoz és az egységesülő európai belső piachoz.

A szabályozás jövőben várható változásai közül vizsgáltuk a szolgáltatások közötti és a szabályozók közötti konvergenciát, a versenyszabályozás és ágazati szabályozás közeledését, valamint a közgazdasági elemzések térnyerését. Megállapíthatjuk, hogy a szabályozási reformok a hatóságok közötti együttműködésekre is kiter-

jednek. A versenyhatóságok közötti, illetve az Európai Bizottsággal kialakított együttműködés új formái jönnek létre. A többszektörű hálózatos szolgáltatók megjelenése az ágazati szabályozás hagyományos kereteit is újrendezheti. A ma még elkülönült, ágazati alapon működő szabályozó szervezetek együttműködésre kényszerülnek, esetleg össze is olvadnak. Az országhatárokat átlépő vállalatok számának szaporodásával, az egységesülő piacon a piaci szereplők egységes megítélése igényének kialakulásával egyre erőteljesebb törekvés jelentkezik az uniós szintű szabályozó szervezetek létrehozására.

Az uniós törekvések bemutatásával láthatóvá vált, hogy a modernizált versenyszabályozással változtatni szándékoznak az eddigi, főként „formai/jogias” háttérű és merev hüvelykujjszabályok alkalmazásához kötött versenyszabályozási elemeken – a jövőben a versenyszabályozási elvek és döntések elsősorban a gazdasági hatások elemzésére épülhetnek. A közgazdasági elemzések azt is figyelembe tudják venni, hogy ugyanaz a piaci magatartás más és más körülmények között különböző eredményekre vezethet, az egyik esetben versenyt torzít, a másikban hatékonyságot növel, és innovációhoz vezet. Az állami támogatások megítélésében is egyre nagyobb teret nyer a közgazdasági szempontok alkalmazása. A támogatni kívánt esetekben figyelembe kell venni, hogy piackudarc esetén az állami beavatkozás akár a korábinál is kedvezőtlenebb helyzetet teremthet. Az elemzések eredményeként egyes esetekben a közvetlen állami támogatás helyett a kevésbé piactorzító szabályozás lehet a javasolt megoldás.

IRODALOM

- A PRO-ACTIVE COMPETITION POLICY... [2004]: A pro-active Competition Policy for a Competitive Europe. COM (2004) 293final.
- CONSOLIDATED VERSION... [2002]: Consolidated version of the Treaty establishing the European Community. Official Journal, C 325/33, 24. 12. 2002.
- COUNCIL REGULATION [2003]: Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty. Official Journal, L1/1, 4. 1. 2003.
- EVALUATION [2007]: Evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest, 2006 report, Commission Staff Working Paper, SEC (2007) 1024. http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2006/sec20071024_en.pdf
- GREEN PAPER [2003]: Green Paper on Services of General Interest, COM (2003) 270. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0270en01.pdf.
- GUAL, J.–HELLWIG, M.–PERROT, A.–POLO, M.–REY, P.–SCHMIDT, K.–STENBACKA, R. [2005]: An economic approach to Article 82. Report by the EAGCP, July. http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/studies/eagcp_july_21_05.pdf.

- HORIZONTAL EVALUATION... [2004]: Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest, 2004 report, Commission Staff Working Paper, SEC (2004) 866. http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/sec-2004-866_en.pdf.
- Javaslat [2007]: Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság létrehozásáról COM (2007) 699 végleges,
- NEVEN, D. J. [2006]: Competition and antitrust in Europe. *Economic Policy*, October, 743–791. o.
- NEWBERY, D. [2004a]: Privatising network industries, CESifo Working Paper, No. 1132. 30. o.
- NEWBERY, D. [2004b]: Regulation and competition policy: longer-term boundaries. *Utilities Policy*, Vol. 12. No. 2. 93–95. o.
- REDING, V. [2007]: The Network Industries in the 21th century: Regulating for Growth and Competition in the Internal Market. Speech, European Government Business Relations Council, Brussels, 5 March. http://ec.europa.eu/commission_barroso/reding/docs/speeches/brussels_20070305.pdf.
- SAPIR, A. ÉS SZERZŐTÁRSAI [2003]: An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report. Oxford University Press, Oxford. A kézirat letölthető: <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>.
- STATE AID... [2005]: State aid action plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009. Consultation document, June 2005, Results of the Consultation on the State Aid Action Plan (SAAP), Detailed Summary (09/02/2006).
- VALENTIN PÁL [2004]: Árpres és felfaló árazás. *Közgazdasági elmélet, bírói, szabályozói gyakorlat*. *Közgazdasági Szemle*, LI. évf., január, 24–45. o.